

# ОТЧЕТ О СОБЛЮДЕНИИ СТАНДАРТОВ И КОДЕКСОВ (РОСК)

## Республика Казахстан

### БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ И АУДИТ

Май 2007 года

#### Содержание

##### Резюме

- I. Введение
- II. Институциональные основы
- III. Стандарты бухгалтерского учета: теория и практика
- IV. Стандарты аудита: теория и практика
- V. Восприятие качества финансовой отчетности
- VI. Методические рекомендации

#### Резюме

В настоящем отчете представлена оценка требований и практики бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудита, проведенная для компаний общего и финансового секторов Казахстана. В целях оценки базы для финансовой отчетности и разработки методических рекомендаций в отчете используются Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) и Международные стандарты аудита (МСА), а также учитывается международный опыт и добросовестная практика регулирования бухгалтерского учета и аудита, в том числе в странах-членах Европейского союза (ЕС).

Целью методических рекомендаций является оказание помощи Правительству Казахстана по поддержке интеграции страны в мировую экономику, в частности, путем укрепления практики бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудита, принятых в корпоративном секторе. В своем обращении к нации 1 марта 2006 года Президент Казахстана назвал вхождение Казахстана путем интеграции в мировую экономику в число 50 стран в мире с наиболее конкурентоспособной экономикой одной из важнейших задач экономического развития страны. Ключевым компонентом такого развития и конкурентоспособности является обеспечение наличия и доступности высококачественной финансовой информации у казахстанских компаний, которая вызывала бы доверие и была понятной для иностранных партнеров; подготовка и проверка такой информации будет осуществляться в соответствии с международными стандартами.

В Казахстане проживают 15,2 млн человек, а валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения составлял в 2006 г. 5 100 долларов США. Начиная с 2000 г., реальный рост ВВП составляет, в среднем, 9 процентов в год, что во многом обусловлено иностранными инвестициями в нефтяную промышленность. Действительно, Казахстану удалось с успехом привлечь прямые иностранные инвестиции (ПИИ), общий объем которых достиг к концу 2004 г. 21,8 млрд долларов США, что является рекордом для Содружества независимых государств (СНГ). Однако портфельные инвестиции в Казахстане по-

Настоящий доклад подготовлен группой специалистов Всемирного банка с учетом результатов диагностического исследования, проведенного в Казахстане в ноябре 2005 г. Работой группы руководил Фредерик Жилен (ЕССПС), а в ее состав входили Дэвид Кейрнз (приглашенный профессор Лондонской школы экономики), Ишан Деликанли (Агентство по регулированию и надзору за банковской деятельностью Турции), Герт Карреман (доктор философии, бывший Директор по вопросам образования, КГИБ, Нидерланды), Алия Ким (ЕССПС), Галина Кузнецова (ЕССПС) и Йан Ричи (Директор Центра международного корпоративного управления и бухгалтерского учета Университета Пейсли, Великобритания). Исследование проводилось при активном участии различных заинтересованных сторон под руководством казахстанских властей.

прежнему невелики, причем бóльшая часть общего притока внешних портфельных инвестиций приходится на казахстанские еврооблигации.

Финансовый сектор, в котором преобладают частные коммерческие банки, является одним из наиболее динамично развивающихся секторов в Казахстане. Однако, несмотря на то, что объем кредитования частного сектора вырос в 2004 г. до 13 млрд долларов США (почти на 33 процента ВВП), анализ кредитных рисков по-прежнему слабо развит, а оценка портфелей проектов, под которые даются кредиты, затруднена вследствие недостаточной прозрачности ситуации с заинтересованными лицами и конечными бенефициарами.

Небанковский финансовый сектор по-прежнему играет ограниченную, но растущую роль. Казахстан внедрил обязательную схему частного пенсионного обеспечения с открытием лицевых счетов. В результате, в 2004 г. в стране было 16 зарегистрированных пенсионных фондов, управлявших активами, которые составляли, в общей сложности, около 3,7 млрд долларов США или 8,7 процентов ВВП. Сектор страхования все еще незначителен, а на долю страховых премий приходится около 0,7 процентов ВВП. Постоянный рост активов накопительных пенсионных фондов оказал положительное влияние на развитие казахстанского рынка корпоративных облигаций. Фондовый рынок пока еще относительно мал, но быстро растет. Общая капитализация рынка ценных бумаг, официально котирующихся на Казахстанской фондовой бирже (КАФБ), к концу 2004 г. достигла 9,2 млрд долларов США, т.е. по сравнению с 2003 г. увеличилась более чем на 68 процентов.

Казахстан был одной из первых стран СНГ, которая объявила о введении в действие стандартов бухгалтерского учета и финансовой отчетности, с самого начала (с 1995 г.) взяв курс на разработку Национальных стандартов бухгалтерского учета и финансовой отчетности «на базе» Международных стандартов финансовой отчетности, первые из которых были приняты в 1996 г. В 2002 г. орган, занимающийся разработкой стандартов, сделал смелый шаг, решив принять МСФО в полном объеме в установленные сроки определенными организациями. Кроме того, Казахстан одним из первых в СНГ принял закон об аудиторской деятельности, который ввел понятие стандартов аудита. В результате, Казахстан имеет более современные бухгалтерский учет и аудит, чем большинство остальных стран СНГ. Однако, как показано в настоящем отчете, Казахстану еще многое предстоит сделать, если он хочет повысить качество бухгалтерской и аудиторской практики до уровня стран с развитой экономикой.

### **Реформа бухгалтерского учета и аудита в Казахстане**

В целом, бухгалтерский учет в Казахстане регулировался положениями Закона «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» 1995 года (Закон «О бухгалтерском учете» в последней редакции 2004 года). Законом «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности», составление финансовой отчетности в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности установлено для финансовых организаций – с 1 января 2003 года, для акционерных обществ – с 1 января 2005 года и для иных организаций – с 1 января 2006 года (кроме государственных учреждений). До установленных сроков перехода на МСФО организации осуществляли составление финансовой отчетности в соответствии с казахстанскими стандартами бухгалтерского учета (КСБУ), утвержденными уполномоченным государственным органом. Однако, в соответствии с Законом «О бухгалтерском учете» предприятия, которые ранее использовали КСБУ, с 1 января 2006 г. должны перейти на составление финансовой отчетности в соответствии с МСФО (акционерные общества должны были перейти к использованию МСФО с 1 января 2005 года).

Закон «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» в новой редакции принят 28 февраля 2007 года. Самые последние поправки, с которым смогли ознакомиться члены группы, готовившей РОСК, предусматривают введение трехуровневой структуры отчетности. В соответствии с этой структурой микропредприятия будут по-прежнему применять упрощенные правила налогообложения, малые и средние предприятия (МСП) должны применять КСБУ, а организации публичного интереса (ОПИ), а также крупные компании должны применять МСФО. Термин «организации публичного интереса» определяется таким образом, чтобы в эту категорию входили акционерные общества (кроме некоммерческих организаций), финансовые организации, компании с участием государственного капитала и определенные компании-недропользователи. Такой подход позволит снять проблему применения МСФО в организациях, для которых МСФО не разрабатывались или не предназначались.

Для банков, страховых компаний, а также некоторых листинговых компаний установлены особые требования бухгалтерского учета:

- Банки должны применять МСФО. Банки, имеющие дочерние компании, обязаны составлять консолидированную финансовую отчетность. Банки должны публиковать подтвержденную аудитором финансовую отчетность юридического лица, однако они не обязаны публиковать консолидированную финансовую отчетность; следовательно, вкладчики и прочие кредиторы могут столкнуться с большими трудностями, пытаясь получить достаточную информацию о полном финансовом состоянии банков.
- Страховые компании должны составлять финансовую отчетность в соответствии с МСФО и публиковать подтвержденные аудитором балансовый отчет и отчет о доходах и убытках.
- Листинговые компании, относящиеся к высшей категории листинга КАФБ (Категория А), на текущий момент обязаны готовить свою финансовую отчетность в соответствии с МСФО. Однако листинговые компании, относящиеся к более низкой категории листинга (Категория В), могут составлять финансовую отчетность в соответствии с МСФО или КСБУ, если последнее не противоречит законодательству. КАФБ размещает информацию, полученную от листинговых компаний, на своем Интернет-сайте, но при этом детальная проверка полученной информации почти не проводится. Таким образом, финансовая отчетность листинговых компаний нередко бывает неполной и нестабильной по качеству.

Все остальные компании, включая пенсионные фонды (которые обязаны регистрироваться как акционерные общества), должны соблюдать Закон «О бухгалтерском учете», а также любые другие требования, специально установленные для компаний данного типа, например, Закон «Об акционерных обществах». В соответствии с этим законом акционерные общества обязаны публиковать подтвержденные аудитором финансовые отчеты в средствах массовой информации, за исключением аудиторского заключения, которое не подлежит обязательной публикации.

Несмотря на то, что большинство организаций публичного интереса должны публиковать определенные разделы своих финансовых отчетов как юридических лиц в казахстанских СМИ, это требование не означает, что население сможет без труда найти такие финансовые отчеты; более того, оно не дает населению доступа к полным версиям финансовых отчетов. К тому же, доступ к консолидированным финансовым отчетам и возможность ознакомления с ними носят ограниченный характер. Текущая версия Закона

«О бухгалтерском учете» позволяет Правительству создать депозитарий, куда все ОПИ обязаны сдавать свою финансовую отчетность.

В настоящее время существует около 27 КСБУ, большая часть которых «основана» на эквиваленте МСФО, существующем на дату разработки соответствующего КСБУ. Кроме того, некоторые КСБУ не имеют эквивалента МСФО, а некоторые области, учтенные в МСФО, не учтены в эквивалентном КСБУ. Предприятия малого бизнеса обязаны соблюдать упрощенные правила, в основу которых положены налоговые требования.

Серьезные изменения были внесены в Закон «Об аудиторской деятельности», вступивший в силу в мае 2006 г. Согласно новому Закону, с ноября 2006 года аудиторские проверки должны проводиться в соответствии с Международными стандартами аудита (МСА), если они не противоречат национальному законодательству. МСА должны публиковаться на государственном и русском языках организацией, получившей письменное разрешение Международного комитета аудиторской практики при МФБ на их официальный перевод в Казахстане.

Предыдущий Закон «Об аудиторской деятельности» требовал применения Казахстанских стандартов аудита (КСА), в которых нет многих полных (и ныне действующих) МСА. При ранее принятом режиме аудита, аудиторы часто не могли понять, какие стандарты следует применять: только те 11 КСА, что были на тот момент утверждены Министерством финансов, весь набор из 48 стандартов КСА, выпущенных Казахстанской ПА, или все существующие МСА. Существует значительный риск того, что большинство местных аудиторов не знакомы с полной текущей версией МСА и будут испытывать значительные трудности с надлежащим применением положений нового Закона «Об аудиторской деятельности» в ближайшем будущем.

### **Профессии бухгалтера и аудитора**

Для профессий бухгалтера и аудитора в Казахстане характерен ряд недостатков, что приводит к хронической нехватке квалифицированных профессиональных кадров. Эти недостатки обусловлены нехваткой подготовленных преподавателей, которые могут провести курс учебных занятий (т.е. в университете и аспирантуре), профессиональной подготовки и повышения квалификации (ПК). Ситуация усугубляется тем, что требования, касающиеся практического опыта, не соответствуют международным стандартам и не очень строго соблюдаются. Кроме того, курсов ПК и другой профессиональной подготовки недостаточно.

Новым Законом «Об аудиторской деятельности», который требует, чтобы профессиональные объединения в обязательном порядке проводили контроль качества профессиональной деятельности в отношении своих членов, вводятся важные шаги. Все аудиторы должны одновременно являться членами только одного профессионального объединения. Контроль качества профессиональной аудиторской деятельности должен проводиться раз в каждые три года. Процедуры проверки качества должны устанавливаться профессиональными объединениями. Неспособность аудитора пройти процедуру контроля приведет к временному отзыву аудиторской лицензии. Однако закон не содержит положения о возможности придания публичного характера результатам проведенных проверок качества профессиональной аудиторской деятельности. Закон «Об аудиторской деятельности» ссылается на обязанности «профессиональных объединений»,

учитывая, что в настоящее время существует 2 таких организации: Палата аудиторов и Коллегия аудиторов.

Наряду с аккредитованными Палатой аудиторов и Коллегией аудиторов, в Казахстане существуют еще профессиональные объединения для бухгалтеров и аудиторов: Палата профессиональных бухгалтеров и аудиторов (ППБА), Союз бухгалтеров и аудиторов Казахстана. При том, что ПА является действительным членом Международной федерации бухгалтеров (МФБ), она пока выполняет не все Положения об обязанностях членов МФБ (ПОЧ). И ПА, и ППБА являются членами Евразийского совета сертифицированных бухгалтеров и аудиторов.

Помимо принятия стандартов аудита ПА отвечает за профессиональное образование своих членов. ПА разработала свой Кодекс этики на основе Кодекса этики МФБ 1998 года. Однако в Кодексе ПА учтены не все действующие требования МФБ, которые стали намного строже, особенно в том, что касается независимости аудитора. Кроме того, группа, готовившая РОСК, отметила несколько случаев несоблюдения существующего Кодекса.

Для того, чтобы стать членом ПА, индивидуальный аудитор должен быть аттестован Квалификационной комиссией (КК) ПА, которая проводит экзамены на основе программы аттестации САР/СІРА (Сертифицированный практикующий бухгалтер / Сертифицированный международный профессиональный бухгалтер). КК проводит экзамены в соответствии с жесткими правилами. Однако процент успешно сдавших экзамены невелик из-за плохой подготовки кандидатов, неэффективных программ по обучению и высоких экзаменационных стандартов.

Участники ППБА – это, главным образом, сертифицированные практикующие бухгалтеры (САР или сертифицированные бухгалтеры) и всего лишь несколько Сертифицированных международных профессиональных бухгалтеров (СІРА или сертифицированные аудиторы). ППБА издала профессиональные правила для своих членов, но, как установила группа, готовившая РОСК, отдельные члены Палаты, как правило, о существовании таких правил не знали.

В Казахстане существует серьезная проблема аттестации бухгалтеров и аудиторов, связанная с тем, что бухгалтеры, аттестованные ППБА, не могут использовать свой опыт (как Сертифицированные практикующие бухгалтеры / Сертифицированные международные профессиональные бухгалтеры) для того, чтобы стать аудиторами, аттестованными Палатой аудиторов, даже несмотря на то, что и в ППБА, и в ПА процедура аттестации основана на одной и той же программе аттестации САР/СІРА. Это означает, что бухгалтер, аттестованный ППБА, должен будет сдавать все экзамены КК, как и любой другой человек, не имеющий квалификации бухгалтера или опыта бухгалтерской работы.

В настоящее время требование ротации аудиторских фирм банков или страховых компаний не установлено, но есть предложение о внесении поправки в Закон «О страховой деятельности», которое предусматривает обязательную ротацию аудиторов через каждые три года.

## **Мониторинг и контроль соблюдения стандартов**

Агентство по финансовому надзору отвечает за надзор и регулирование всех регулируемых рынков – банковского сектора, сектора страхования, фондового рынка и пенсионных фондов. Нехватка квалифицированных кадров, особенно специалистов, получивших подготовку в области МСФО, снижает эффективность надзора со стороны АФН, что затрудняет выполнение такой специфической задачи, как мониторинг соблюдения МСФО. К тому же, несмотря на то, что АФН имеет необходимые юридические полномочия для того, чтобы осуществлять надзор за регулируемыми компаниями, меры контроля нельзя назвать ни эффективными, ни своевременными:

- **Банковский сектор.** На практике, АФН, по существу, не контролирует соблюдение требований бухгалтерского учета, отчетности и аудита при подготовке банковских финансовых отчетов общего назначения. Отчасти это обусловлено тем, что, осуществляя надзор, инспекторы АФН не используют подтвержденные аудитором финансовые отчеты. Вместо этого, они изучают пруденциальные отчеты и проводят собственные расследования. Таким образом, несмотря на то, что в Законе «О банках и банковской деятельности» и Кодексе административных правонарушений предусмотрены многочисленные санкции за несоблюдение требований отчетности, группа, готовившая РОСК, не смогла найти ни одного случая, когда АФН применило описанные санкции.
- **Сектор страхования.** Однако в том, что касается сектора страхования, АФН предпринимает более энергичные усилия, чтобы обеспечить соблюдение правил финансовой отчетности и выпустило для страховых компаний ряд инструкций, касающихся представления не заслуживающих доверия отчетов.
- **Листинговые компании.** Судя по всему, мониторинг соблюдения правил финансовой отчетности не является приоритетной задачей ни для АФН, ни для КАФБ. В настоящее время мониторинг содержания публикуемых финансовых отчетов (т.е. соблюдения стандартов финансовой отчетности) практически отсутствует. Основное внимание скорее уделяется административным вопросам, таким, как подача документов позднее установленного срока. В результате, в некоторых случаях предоставляемая инвесторам информация может неадекватно отражать финансовое положение компании и, таким образом, вводить инвесторов в заблуждение.

## **Анализ недочетов в стандартах бухгалтерского учета и финансовой отчетности**

Несмотря на всеобщую убежденность в том, что МСФО и казахстанские требования бухгалтерского учета в целом согласуются друг с другом, расхождения между ними весьма существенны. КСБУ и МСФО значительно отличаются друг от друга в том, что касается применяемой учетной политики и раскрытия информации. Это свидетельствует о том, что различия между КСБУ и МСФО больше, чем утверждается. Был выявлен ряд основных проблем системного характера:

- Оценка стоимости основных средств, как правило, завышена из-за отсутствия теста на обесценение и периодических переоценок, которые власти требовали проводить в период гиперинфляции.
- Беспроцентные займы, которые часто встречаются в общем секторе, как правило, завышены в балансе кредиторов.
- Пенсионные программы с установленными выплатами обычно не учитываются, что ведет к занижению пассивов.

- Наблюдается тенденция к определению стоимости продукции сельского хозяйства и животноводства на формульной основе, что может приводить к неправильному выделению ресурсов аграрному сектору.

### **Анализ недочетов в соблюдении стандартов (соблюдение МСФО и КСБУ)**

Группа, готовившая РОСК, провела анализ недочетов в соблюдении стандартов, который показал, что качество финансовых отчетов, составляемых большинством предприятий, на практике намного ниже уровня, установленного требованиями к отчетности, которые отражены в законодательной базе.

Подтвержденные аудиторами финансовые отчеты, составленные в соответствии с МСФО, как правило, соответствовали МСФО, однако был выявлен ряд существенных расхождений, на основании которых группа, готовившая РОСК, стала сомневаться в возможностях составителей отчетов, аудиторов. Возможности регулятивных органов не позволяют контролировать соблюдение процесса составления финансовой отчетности в соответствии с МСФО.

Качество финансовых отчетов, составляемых в соответствии с КСБУ, как правило, было очень низким, и группа, готовившая РОСК, отметила множество проблем, связанных с несоблюдением этих стандартов. Эти проблемы были столь значительны, что в большинстве случаев пользователи этих финансовых отчетов не могли принять на их основе продуманное решение, или, что еще хуже, могли сделать ошибку при принятии решения. В целом, это было обусловлено тем, что у составителей отчетов, аудиторов и сотрудников регулятивных органов не хватает потенциала для соблюдения и обеспечения исполнения КСБУ.

### **Анализ стандартов аудита и недочетов в их соблюдении**

Как отмечалось выше, новый Закон «Об аудиторской деятельности» требует использования МСА, начиная с ноября 2006 года, а до этого времени будут действовать КСА. КСА существенно отстают от МСА в силу двух главных причин: в основу КСА положены устаревшие версии МСА, и КСА носят неполный характер, поскольку из более, чем 30 стандартов, входящих в состав МСА, утверждены только одиннадцать стандартов. Различия между КСА и МСА таковы, что аудиторская проверка, проведенная в соответствии с КСА, с гораздо меньшей вероятностью подтвердит достоверность информации, чем проверка, проведенная в соответствии с МСА.

В результате, качество обязательных аудиторских проверок, по мнению группы, готовившей РОСК, было крайне неоднородным. Представляется, что когда местные фирмы, входящие в состав международных аудиторских сетей, проводят аудиторские проверки финансовой отчетности, составленной в соответствии с МСФО, они используют более тщательные процедуры аудита и выделяют более опытных сотрудников, чем при проведении аудиторских проверок финансовой отчетности, составленной в соответствии с КСБУ. Аналогично, аудиторские проверки финансовой отчетности, составленной в соответствии с МСФО и подготовленной компаниями, которые привлекают заемные средства или выпускают акции за рубежом, как правило, отличаются более высоким качеством.

Несмотря на то, что некоторые местные аудиторские фирмы прилагают значительные усилия, чтобы работать в соответствии с международными стандартами, многие из

составленных ими аудиторских заключений были настолько плохи, что пользователи таких финансовых отчетов, подтвержденных аудиторами, не могли сделать какой-либо вывод о работе, проведенной аудиторской фирмой. Кроме того, некоторые аудиторские заключения, составленные местными аудиторскими фирмами, вызывали серьезные опасения по поводу соблюдения Кодекса этики, включая принцип независимости. Большую озабоченность вызывает также тот факт, что подавляющее большинство местных аудиторских фирм не знакомы с полной существующей версией МСА, которую они должны будут использовать в соответствии с пересмотренным и обновленным Законом «Об аудиторской деятельности».

### **Основные рекомендации**

При том, что все методические рекомендации, изложенные в Разделе VI настоящего доклада, имеют большое значение, группа, готовившая РОСК, выделила ряд рекомендаций, которые, по ее мнению, являются «решающими факторами успеха», поскольку они чрезвычайно важны для обеспечения устойчивости финансовой системы, экономического роста (включая привлечение инвестиционного капитала) и борьбы с коррупцией. Эти важнейшие рекомендации, которые рассматриваются ниже и приведены в логической последовательности на рисунке 1, относятся к шести крупным компонентам инфраструктуры бухгалтерского учета и аудита, каждый из которых играет видную роль в формировании культуры и общих условий осуществления бухгалтерского учета и аудита:

- **Организации публичного интереса должны перейти на МСФО (в краткосрочной перспективе):** МСФО представляют собой комплексную высококачественную основу финансовой отчетности, признанную на международном уровне и способствующую повышению надежности и сопоставимости финансовой информации. В силу своего значения для экономики и общества *организации публичного интереса* должны составлять финансовые отчеты в соответствии с МСФО. Для определения таких организаций можно использовать три критерия: (а) котирование ценных бумаг на бирже; (б) характер бизнеса (например, банки и страховые компании); (с) масштабы бизнеса (валюта баланса, превышающая определенный предельный уровень; объем годового оборота или численность работников). Это отражено в новом Законе «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» 2007 года.
- **Аудиторские проверки должны быть обязательными только в том случае, когда они представляют общественный интерес и когда для этого есть возможности (в краткосрочной перспективе):** Число организаций, аудиторские проверки которых проводятся в обязательном порядке на основании законодательства, должно быть соизмеримо с количеством имеющихся квалифицированных аудиторов. Разработчики экономической политики должны постепенно вводить законодательно установленные требования аудита, чтобы они не превышали возможностей казахстанских аудиторов.
- **Необходимо создать и реализовать системы внешнего контроля качества профессиональной аудиторской деятельности и обеспечения дисциплинарной ответственности профессиональных аудиторов, которые будут находиться под контролем общества (в среднесрочной или долгосрочной перспективе):** Поправки, внесенные в Закон «Об аудиторской деятельности», требуют введения процедур контроля качества профессиональной аудиторской деятельности, но не обеспечивают введения общественного надзора за этими схемами. Необходимо создать систему общественного надзора за деятельностью ПА, в основном состоящую из тех, кто не занимается аудиторской практикой, чтобы профессиональная аудиторская деятельность действительно отвечала интересам общества. Этот орган надзора мог бы также выполнять следующие функции: (а) принятие мер для того, чтобы система

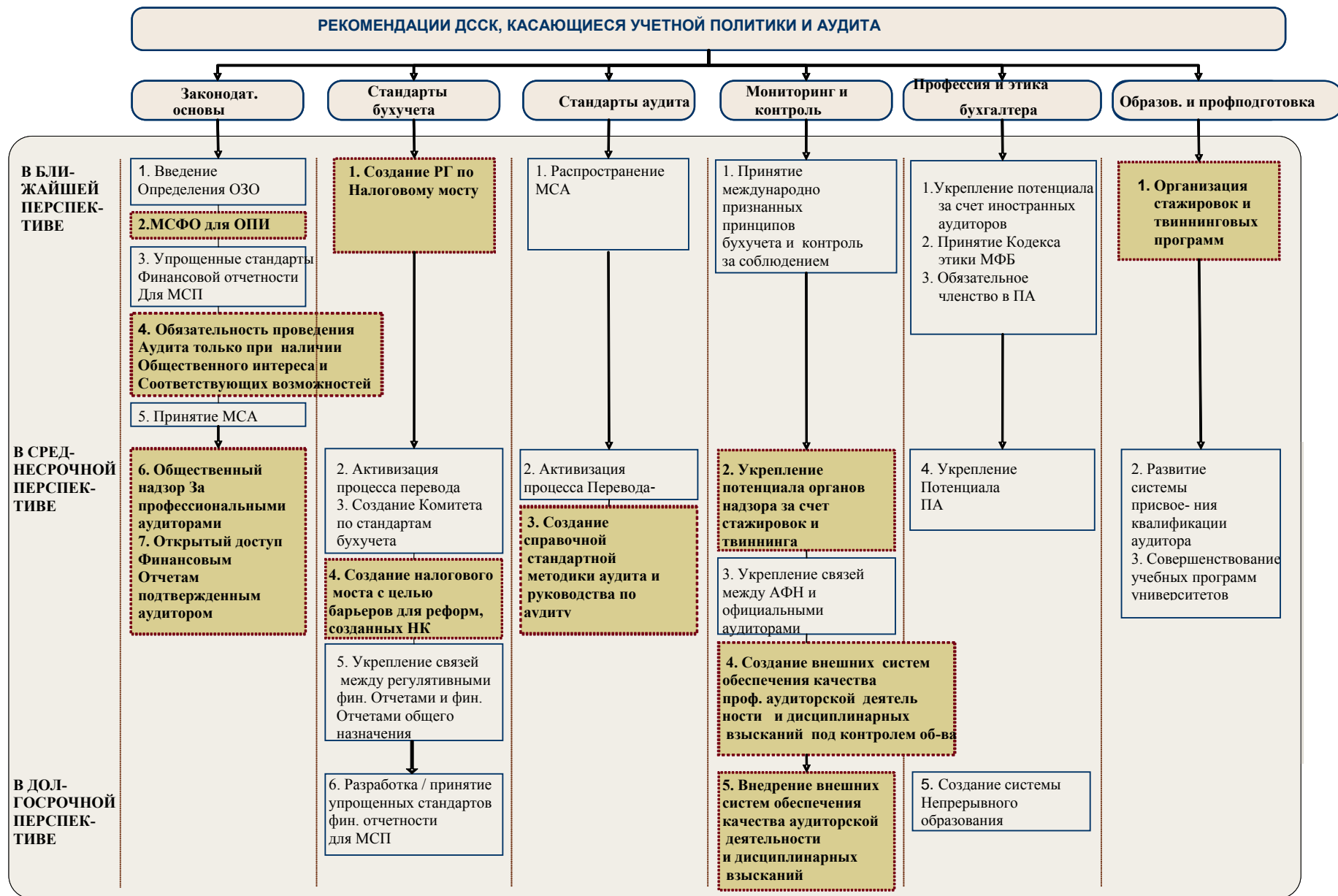
контроля качества профессиональной аудиторской деятельности отличалась высокими моральными качествами и по существу, и по форме; (b) принятие мер, способствующих повышению доверия общества к профессии аудитора. Кроме того, контроль качества профессиональной аудиторской деятельности имеет основополагающее значение для обеспечения высокого качества аудиторских проверок, что повышает доверие к публикуемой финансовой информации и гарантирует защиту интересов акционеров, инвесторов, кредиторов и других заинтересованных сторон. Результаты, полученные с помощью внешней системы контроля качества, должны быть использованы в рамках программы повышения квалификации и/или системы обеспечения дисциплинарной ответственности (в зависимости от ситуации). Успешная реализация Палатой аудиторов системы обеспечения контроля качества имеет ключевое значение для получения высокого качества аудиторских услуг в Казахстане.

- **Подтвержденные аудитором финансовые отчеты должны быть общедоступны (в среднесрочной перспективе):** Требование общедоступности всего набора финансовых отчетов, включая примечания к ним, имеет большое значение в силу нескольких причин. Во-первых, общедоступность финансовых отчетов обеспечивает защиту интересов третьих лиц (в том числе, кредиторов, поставщиков, работников и т.д.), поскольку это сокращает несимметричность в распределении информации между предприятиями и третьими лицами. Во-вторых, это помогает защитить общество от возможных негативных экономических последствий; это может иметь значение, например, в случае экономически значимых компаний, если их действия и/или закрытие могут оказать серьезное негативное влияние на местную экономику. Наконец, это способствует более эффективному распределению средств и внутри самих предприятий, и в масштабах экономики, поскольку руководители предприятий и инвесторы смогут лучше разобраться в том, какие инвестиционные возможности и деловые операции следует считать хорошими, а какие плохими. Требование, предусмотренное предложенными поправками к Закону «О бухгалтерском учете», о передаче ОПИ своей финансовой отчетности в общественный депозитарий, повысит уровень доступности финансовой отчетности для общественности.
- **Необходимо создать «налоговый мост» в целях устранения барьеров, созданных Налоговым кодексом (в краткосрочной или среднесрочной перспективе):** Казахстану необходимо рассмотреть вопрос о том, в какой степени принцип «налоги следуют за отчетностью» является приемлемой стратегической целью (если это вообще приемлемо). К числу преимуществ относятся четкость и последовательность финансовой отчетности (которые, как мы считаем, отражают суть избитого термина «прозрачность»), а также сокращения бремени, связанного с соблюдением требований (т.е. предприятия не должны составлять отдельные комплекты отчетов для целей финансовой отчетности и налогообложения). Однако, как показывает опыт, есть большая опасность того, что к этим факторам будут относиться как святыням и считать их самодостаточными. Они могут заслонить от людей тот факт, и система бухгалтерского учета, и система налогообложения имеют собственные приоритеты и основополагающие принципы, и что отношения между этими двумя группами приоритетов и принципов не всегда могут быть гладкими, и они даже могут оказаться несовместимыми. После того, как будет определена стратегическая цель, властям, возможно, придется разработать процедуру налоговой сверки, устраняющую потенциальные проблемы, которые могут возникнуть в ситуациях, когда одни налогоплательщики в качестве отправной точки при расчетах налогооблагаемого дохода используют МСФО, а другие – КСБУ. Эта процедура будет определять, как налоговые органы должны следить за тем, чтобы в результате сверки бухгалтерских

книг и налогов получался одинаковый налогооблагаемый доход, независимо от того, какие стандарты – МСФО или КСБУ – используются в качестве отправной точки.

- **Необходимо разработать справочную, стандартную методику аудита и руководство по проведению аудита для МСА (в среднесрочной перспективе):** Если ПА сможет оказывать описанные выше услуги, это будет способствовать укреплению общего потенциала аудиторской профессии и особенно потенциала местных аудиторских фирм. Это, в свою очередь, будет способствовать развитию здоровой конкуренции в секторе аудита, что окажет положительное воздействие на экономику Казахстана.
- **Нужно организовать программу стажировок и твиннинга с целью укрепления потенциала органов надзора (в краткосрочной и среднесрочной перспективе):** Органы надзора (АФН, НБК, Министерство финансов и т.д.) должны направлять своих ключевых специалистов на стажировку в аналогичные ведомства других стран, чтобы «без отрыва от производства» они осваивали лучшую международную практику мониторинга и надзора в соответствующих областях, а также практику работы с МСФО. Кроме того, органы надзора должны заключить соглашения по обмену сотрудниками, чтобы привлечь в Казахстан опытных сотрудников аналогичных регулятивных органов других стран, которые могли бы работать с отдельными сотрудниками АФН, НБК, КАФБ и т.д.

## РЕКОМЕНДАЦИИ ДССК, КАСАЮЩИЕСЯ УЧЕТНОЙ ПОЛИТИКИ И АУДИТА



   Важнейшие факторы успеха

## ОСНОВНЫЕ СОКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМЫ

АФН	Агентство по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций
САР	Сертифицированный практикующий бухгалтер
КЕРЦБ	Комитет европейских регуляторов ценных бумаг
СРА	Сертифицированный международный профессиональный бухгалтер
СНГ	Содружество независимых государств
ПА	Палата аудиторов
ППБА	Палата профессиональных бухгалтеров и аудиторов
ПК	Повышение квалификации
КОМОБ	Комитет МФБ по образованию (СМСОБ)
ЕС	Европейский союз
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ВВП	Валовой внутренний продукт
СМСОБ	Совет по Международным стандартам образования бухгалтеров (бывший КОМОБ)
МСБУ	Международные стандарты бухгалтерского учета
СМСФО	Совет по Международным стандартам финансовой отчетности
КМСФО	Комитет по Международным стандартам финансовой отчетности
ФКМСФО	Фонд Комитета по Международным стандартам финансовой отчетности
МСО	Международный стандарт образования
МФБ	Международная федерация бухгалтеров
КИМФО	Комитет по интерпретациям международной финансовой отчетности
МСФО	Международные стандарты финансовой отчетности
МВФ	Международный валютный фонд
ППП	Первоначальное публичное предложение
МСФОГС	Международные стандарты финансовой отчетности в государственном секторе
МСА	Международные стандарты аудита
СПЭИ	Совместная программа экономических исследований
КСБУ	Казахстанские стандарты финансовой отчетности
КАФБ	Казахстанская фондовая биржа
КСА	Казахстанские стандарты аудита
НБК	Национальный банк Республики Казахстан
КГИБ	Королевский голландский институт бухгалтеров
ОПИ	Организация публичного интереса
ОС	Основные средства
КК	Квалификационная комиссия
РОСК	Доклады о соблюдении стандартов и кодексов
МСП	Малые и средние предприятия
ПОЧ	Положение об обязанностях членов МФБ
ГП	Государственное предприятие
АМР США	Агентство международного развития США

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящая оценка практики бухгалтерского учета и аудита в Казахстане является частью совместной инициативы Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ), касающейся составления Отчетов о соблюдении стандартов и кодексов (РОСК). В рамках этой оценки рассматриваются достоинства и недостатки режима бухгалтерского учета и аудита, которые оказывают влияние на качество финансовой отчетности юридических лиц, и проводится анализ обязательных требований и реальной практики. В качестве ориентиров используются Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО)<sup>1</sup> и Международные стандарты аудита (МСА)<sup>2</sup> и учитываются международный опыт и добросовестная практика в области нормативного регулирования бухгалтерского учета и аудита.

2. Правительство Казахстана попросило Всемирный банк подготовить настоящий РОСК в области бухгалтерского учета и аудита под эгидой Совместной программы экономических исследований Казахстана и Всемирного банка (СПЭИ). СПЭИ – это трехлетняя программа совместных экономических исследований, финансируемая на доленой основе Правительством Казахстана и Всемирным банком.

3. В Казахстане проживает 15,2 млн человек, а его валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения составлял в 2006 г. 5,100 долларов США.<sup>3</sup> После развала СССР снижение деловой активности в Казахстане было одним из самых сильных на всем постсоветском пространстве, когда реальный ВВП упал на 35% в период между 1990 и 1995 гг. Поворот в экономике, случившийся в 1999 г., был обусловлен ростом цен на нефть и улучшением погодных условий, что благоприятно сказалось на аграрном секторе. Инвестиции иностранных компаний в нефтяную промышленность помогли увеличить объем добычи нефти, в результате чего реальный рост ВВП составлял, в среднем, 9 процентов в год, начиная с 2000 г. Средний уровень инфляции потребительских цен сократился с 13,4% в 2000 г. до 6,9 % в 2004 г.

4. На долю Казахстана приходится почти 80 процентов всех прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в Центральной Азии, причем на конец 2004 г. приток ПИИ нарастающим итогом составил 21,8 млрд долларов США, что является самым высоким показателем в Содружестве независимых государств (СНГ). Однако портфельные инвестиции в Казахстане по-прежнему невелики, причем большая часть общего притока внутренних портфельных инвестиций приходится на казахстанские еврооблигации.

5. ПИИ обеспечили восстановление экономики, однако подавляющая часть этих инвестиций сосредоточена в добывающей промышленности, главным образом, в нефтяной, на долю которой приходится около 64,5 процентов от общего объема инвестиций. Нефтегазовая промышленность играет решающую роль в развитии экономики Казахстана. Нефть и газ составляют около 57 процентов национального экспорта. Остальные сектора все еще слабы по сравнению с нефтяной

---

<sup>1</sup> Международные стандарты финансовой отчетности выпускаются Советом по Международным стандартам финансовой отчетности (СМСФО), независимым органом, устанавливающим стандарты бухгалтерского учета, который находится в Лондоне (Великобритания). В апреле 2001 г. СМСФО заявил о том, что его стандарты бухгалтерского учета будут называться «Международными стандартами финансовой отчетности» (МСФО). Тогда же в апреле 2001 г. СМСФО объявил, что примет все Международные стандарты бухгалтерского учета (МСБУ), выпущенные Комитетом по Международным стандартам финансовой отчетности (КМСФО). Для простоты термин МСФО будет означать в настоящем отчете и МСФО и МСБУ.

<sup>2</sup> Международные стандарты аудита – это стандарты, выпускаемые Советом по Международным стандартам аудита и гарантии достоверности Международной федерации бухгалтеров (МФБ).

<sup>3</sup> Gross domestic product based on purchasing-power-parity per capita, International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, September 2005.

промышленностью: так, на долю аграрного сектора приходится только 7,9 процентов ВВП (в 1992 г. – 23 процента), хотя он по-прежнему является крупнейшим работодателем страны.

6. После 1995 г. качество банковского сектора стало повышаться. В этом секторе наблюдался активный процесс слияния банков: вместо 130 банков, действовавших в 1995 г., в июне 2005 г. было только 36 банков. В 2004 г. объем кредитов частному сектору достиг 13 млрд долларов США или почти 33 процентов ВВП. Определенную озабоченность вызывает снижение качества банковских кредитных портфелей в связи с недостаточным уровнем развития анализа кредитных рисков, а также в связи с трудностями оценки портфелей проектов, под которые даются кредиты, которые обусловлены недостаточной прозрачностью ситуации с заинтересованными лицами и конечными экономическими бенефициарами. Это требует совершенствования практики бухгалтерского учета, особенно в том, что касается раскрытия информации о заинтересованных лицах.

7. Небанковский финансовый сектор по-прежнему играет ограниченную, но растущую роль. Казахстан внедрил обязательную схему частного пенсионного обеспечения, чтобы перенести бремя пенсионного обеспечения с плеч государства непосредственно на плечи граждан. По состоянию на конец 2004 г. в стране было 16 зарегистрированных пенсионных фондов, управлявших активами, которые составляли, в общей сложности, около 3,7 млрд долларов США или 8,7 процентов ВВП. Рынок страхования, на котором осуществляют деятельность 36 страховых компаний, все еще незначителен, а на долю страховых премий приходится около 0,7 процентов ВВП.

8. Постоянный рост активов пенсионных фондов оказал положительное влияние на развитие казахстанского рынка корпоративных облигаций. Фондовый рынок пока еще относительно мал, но быстро растет. Компании, официально котирующиеся на Казахстанской фондовой бирже (КАФБ), делятся на две категории. К Категории А относятся предприятия, у которых активная торговля ценными бумагами превышает заранее установленный уровень, и по которым регулярно объявляют котировки. Категория В предусматривает менее регулярный трейдинг, когда предельные объемы заранее не оговариваются, а котировки назначаются лишь периодически. В настоящее время на бирже официально котируются, в общей сложности, 79 предприятий (47 предприятий Категории А и 32 предприятия Категории В). В течение 2004 г. было 17 эмиссий акций (11 эмиссий Категории А и 6 эмиссий Категории В) и 35 облигационных займов (32 займа Категории А и 3 займа Категории В). Общая капитализация рынка ценных бумаг, официально котирующихся на КАФБ как Категории А и В, к концу 2004 г. достигла 9,2 млрд долларов США, т.е. по сравнению с 2003 г. увеличилась более, чем на 68 процентов

9. Казахстан был одной из первых стран СНГ, которая объявила о введении в действие стандартов бухгалтерского учета и финансовой отчетности, с самого начала (с 1995 г.) взяв курс на разработку Национальных стандартов бухгалтерского учета и финансовой отчетности «на базе» Международных стандартов финансовой отчетности, первые из которых были приняты в 1996 г. Кроме того, Казахстан одним из первых в СНГ принял Закон «Об аудиторской деятельности», который ввел понятие стандартов аудита. В результате, Казахстан имеет более современные бухгалтерский учет и аудит, чем большинство остальных стран СНГ. Однако, как показано в настоящем отчете, Казахстану еще многое предстоит сделать, если он хочет повысить качество бухгалтерской и аудиторской практики до уровня стран с развитой экономикой.

10. Настоящий отчет посвящен прежде всего тому, что является главным аргументом в пользу дальнейшего проведения реформ, т.е. выгодам предполагаемых реформ для Казахстана и его граждан. В связи с этим в настоящем отчете в общих чертах представлены рекомендации, направленные на повышение качества финансовой отчетности юридических лиц и создание основ финансовой отчетности, которые будут способствовать устойчивому росту частного и финансового секторов, тем самым, расширяя доступ к международным финансовым рынкам и другим инструментам рыночной экономики.

## II. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

### A. Законодательные основы<sup>4</sup>

11. В соответствии с Гражданским кодексом Республики Казахстан, коммерческое предприятие может быть создано только в одной из четырех организационно-правовых форм. Это государственное предприятие (ГП), хозяйственное товарищество, акционерное общество или производственный кооператив. На момент выпуска настоящего доклада в стране было около 5 400 ГП, 125 000 хозяйственных товариществ, 2 700 акционерных обществ и 4 000 производственных кооперативов.<sup>5</sup>

12. В целом бухгалтерский учет в Казахстане регулируется положениями Закона «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности». В целях дальнейшего совершенствования системы бухгалтерского учета и финансовой отчетности 28 февраля 2007 года Глава государства Нурсултан Назарбаев подписал Закон РК «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» в новой редакции, в соответствии с которым индивидуальные предприниматели, применяющие в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан специальный налоговый режим на основе разового талона или патента, вправе не осуществлять ведение бухгалтерского учета и составление финансовой отчетности.

Для прочих категорий субъектов малого и среднего предпринимательства предусмотрено осуществление составления финансовой отчетности по национальным стандартам финансовой отчетности, которые будут разработаны на основе МСФО. При этом наиболее упрощенный национальный стандарт финансовой отчетности будет разработан для субъектов малого предпринимательства и юридических лиц - производителей сельскохозяйственной продукции, а также на основе упрощенной декларации.

Вместе с тем, добровольный выбор применения МСФО для субъектов малого и среднего предпринимательства Законом РК «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» не запрещен.

13. Субъекты крупного предпринимательства и организации публичного интереса обязаны составлять финансовую отчетность в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности. К организациям публичного интереса относятся финансовые организации, акционерные общества (за исключением некоммерческих), организации - недропользователи (кроме организаций, добывающих общераспространенные полезные ископаемые) и организации, в уставных капиталах которых имеется доля участия государства, а также государственные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения. Такой подход позволит снять проблему применения МСФО в организациях, для которых МСФО не разрабатывались или не предназначались.

14. В приведенной далее таблице обобщаются правовые требования, касающиеся того, какие финансовые отчеты должны быть общедоступны:

Тип организации	Баланс	Отчет о доходах и расходах	Отчет о движении денег	Отчет об изменениях в собственном капитале	Примечания	Аудиторское заключение	Пункт доклада
Акционерные общества	Да	Да	Да	Да	Нет	Нет	15
Листинговые компании Категории А	Да	Да	Да	Да	Да	Да	16

<sup>4</sup> В настоящем докладе кратко описаны правовые принципы, применимые к бухгалтерскому учету, аудиту и финансовой отчетности, и это описание является не более, чем введением в эти вопросы. Настоящий доклад не претендует на исчерпывающее истолкование законодательства, а его читатели не должны воспринимать его как консультацию по юридическим вопросам.

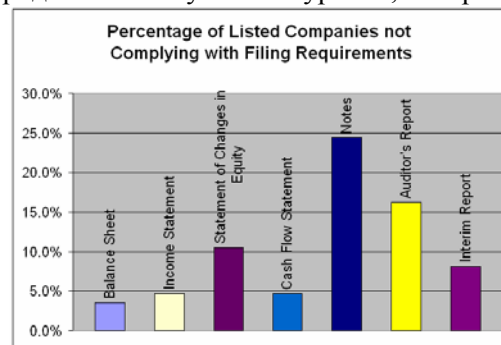
<sup>5</sup> Источник: Агентство Республики Казахстан по статистике.

Листинговые компании Категории В <sup>6</sup>	Да	Да	Да	Да	Нет	Да	16
Банки	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Да	18
Страховые компании	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Да	Не применимо
Пенсионные фонды	Да	Да	Да	Да	Нет	Нет	Не применимо
ГП	Да	Да	Да	Да	Нет	Да	19

15. **В соответствии с Законом «Об акционерных обществах» акционер имеет право получать информацию о деятельности компании, включая финансовые отчеты, в той форме, которая установлена Общим собранием акционеров или Уставом компании.** Этот Закон также требует проведения аудита всех акционерных обществ, но не требует обеспечения общедоступности аудиторского заключения. Кроме того, в соответствии с Законом ежегодные финансовые отчеты и заключение аудиторов должны быть готовы для ознакомления акционеров не позднее чем за десять дней до проведения годового собрания акционеров. Еще одним требованием этого Закона является публикация компанией в средствах массовой информации своего баланса, отчета о доходах и расходах, отчета о движении денег и отчета об изменениях в собственном капитале. В Законе нет четкого указания о необходимости публикации консолидированных финансовых отчетов. На практике доступ к консолидированным финансовым отчетам получить трудно.

16. **Закон «О рынке ценных бумаг» требует, чтобы компания делала первоначальное публичное предложение (ППП) в целях предоставления любому заинтересованному лицу информации, содержащейся в финансовых отчетах.** Закон также требует, чтобы эта информация направлялась в уполномоченный орган и публиковалась в средствах массовой информации. Требования публикации финансовых отчетов уже котирующихся компаний определяются только листинговыми правилами Казахстанской фондовой биржи (КАФБ). Эмитенты обязаны направлять в КАФБ квартальные и годовые отчеты (в том числе, финансовые отчеты). Эмитенты самой высокой листинговой категории (Категория А) должны составлять свои финансовые отчеты в соответствии с МСФО. Однако эмитенты более низкой листинговой категории (Категория Б) в качестве стандартов для подготовки своей финансовой отчетности могут использовать как МСФО, так и КСБУ.

17. **КАФБ размещает информацию, которую она получает от листинговых компаний, на своем сайте в Интернете.** Однако, похоже, что КАФБ практически или совсем не проверяет эту информацию, в результате чего качество информации неоднородно и зачастую ниже уровня, которого можно ожидать от компаний, претендуют на то, чтобы составлять финансовую отчетность в соответствии с МСФО. Как показано на рисунке 2, несоблюдение законодательных требований финансовой отчетности выражается, главным образом, в непредставлении примечаний к финансовым отчетам и аудиторских заключений. Процент листинговых компаний, не выполняющих требования представления отчетности (столбцы слева направо): 1) – Баланс 2) – Отчет о доходах и расходах 3) – Отчет об изменениях в собственном капитале 4) – Отчет о движении денег 5) – Примечания 6) – Аудиторское заключение 7) – Промежуточная отчетность.



<sup>6</sup> В виду отсутствия требования о том, чтобы листинговые компании Категории В применяли какие-то специальные стандарты бухгалтерского учета или финансовой отчетности, считается, что они должны соблюдать требования Закона «Об акционерных обществах» и, в качестве дополнения, требование получения заключения аудиторов (см. пункт 16).

18. При том, что Закон «О банках и банковской деятельности» требует, чтобы банки публиковали свои годовые отчеты, он не требует общедоступности консолидированных финансовых отчетов. Закон предусматривает публикацию годового отчета, включая баланс и отчет о доходах и расходах, после того, как эти финансовые отчеты они были проверены аудиторами и одобрены Общим собранием акционеров. Банки, имеющие филиалы, также обязаны составлять консолидированные финансовые отчеты в том же формате, и эти отчеты направляются собственникам и в Агентство по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций финансовому надзору (АФН), которое осуществляет надзор за деятельностью банковского сектора, страхового сектора, рынка ценных бумаг и пенсионных фондов. Требование о публикации проверенных аудитором консолидированных форм балансового отчета и отчета о прибылях и убытках указано в постановлении Совета Национального банка Казахстана. Однако значение таких форм для пользователей будет носить ограниченный характер, и их нельзя будет рассматривать как консолидированную финансовую отчетность. Это расходится с духом Принципа 21 «Основопологающих принципов эффективного банковского надзора», выпущенных Базельским комитетом по банковскому надзору. Вследствие этого вкладчики и другие кредиторы могут столкнуться с большими трудностями, пытаясь получить достаточную информацию о финансовом положении банковских групп.

19. Постановление Правительства Казахстана № 290 от 28 февраля 2001 г. требует, чтобы подтвержденные аудиторами финансовые отчеты ГП публиковались в казахстанских средствах массовой информации тиражом более 30 000 экземпляров. Формат публикуемых финансовых отчетов утвержден Министерством финансов. В Постановлении нет четких указаний о том, должны ли публиковаться консолидированные финансовые отчеты.

20. Следовательно, несмотря на то, что для большинства организаций публичного интереса установлено требование публикации финансовых отчетов в казахстанских средствах массовой информации, это не гарантирует ни полноты, ни общедоступности публикуемых (консолидированных) финансовых отчетов. Как отмечалось выше, состав документов, подлежащих обязательной публикации, слишком ограничен для того, чтобы удовлетворить потребности пользователей (это особенно касается отсутствия примечаний к финансовым отчетам), а выбранные средства массовой информации зачастую не удобны для пользователей. В течение всего срока выполнения своего задания группа, готовившая РОСК, сталкивалась с огромными трудностями, пытаясь получить (консолидированные) финансовые отчеты нелистинговых компаний. Многие крупные компании не раскрывают свои финансовые отчеты на сайтах в Интернет, а в ответ на прямые обращения к руководству ряда крупных компаний и МСП с просьбой о предоставлении финансовых отчетов для целей подготовки РОСК, группа получала отказы. Вместе с тем Закон «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» 2007 года позволяет Правительству создать депозитарий, в который все ОПИ должны будут представлять свою финансовую отчетность, что повысит доступность финансовой информации.

21. Новый Закон «Об аудиторской деятельности», принятый в мае 2006 г., предусматривает использование Международных стандартов аудита (МСА) для проведения аудиторских проверок в Казахстане, начиная с ноября 2006 года. Согласно требованию предыдущего Закона «Об аудиторской деятельности» (1998 г.), стандарты аудита должны были приниматься Республиканской палатой аудиторов (ПА) и утверждаться Министерством финансов. ПА подготовила проекты стандартов аудита и направила их на утверждение в Министерство финансов. Как отмечено далее в пункте 50 ниже, это привело к тому, что среди профессиональных аудиторов возникла большая путаница относительно того, какие именно стандарты аудита следует применять.

22. Аудиторы должны быть застрахованы от ответственности, возникающей в связи с последствиями ущерба, нанесенного при проведении аудиторской проверки. Однако в Законе ничего не сказано о минимально необходимой сумме страхового покрытия, а возможная степень гражданской ответственности аудиторов не определена. Закон «Об обязательном страховании

гражданско-правовой ответственности аудиторских организаций» регулирует общественные отношения, возникающие в связи с обязательным страхованием гражданско-правовой ответственности аудиторских организаций, и устанавливает правовые, экономические и организационные основы его проведения.

23. **Новый Закон «Об аудиторской деятельности» вносит также ряд других важных изменений (в основном, в лучшую сторону) в законодательную базу по аудиту.** К числу таких изменений относятся следующие:

- Обязательное членство аудиторов всех аудиторских фирм в одном из профессиональных объединений. Закон предусматривает существование нескольких таких объединений в будущем, однако на текущий момент, существует лишь одно реально действующее профессиональное объединение для аудиторов - ПА;
- Требование о том, чтобы отдельные аудиторы были членами одной аудиторской фирмы (а не аудиторами, занимающимися индивидуальной практикой, как допускалось ранее);
- Требование о том, чтобы в аудиторских фирмах были, как минимум, три аудитора и внутренняя система контроля качества, и чтобы контрольный пакет акций аудиторской фирмы принадлежал аудиторам.
- Профессиональные объединения должны получить полномочия на осуществление надзора за деятельностью своих членов под контролем Министерства финансов.
- Профессиональные объединения должны выделять своих членов для участия в Квалификационной комиссии (КК), которая будет иметь статус отдельного юридического лица.

При том, что авторы настоящего отчета поддерживают идеи большинства предлагаемых изменений, они также дают дополнительные рекомендации, направленные на то, чтобы помочь Казахстану догнать более развитые страны. Ограниченные реформы будут расходиться с грандиозными целями, которые поставил для себя Казахстан.

24. **С точки зрения регулятивной политики, в рамках АФН нет достаточного обмена знаниями для создания единых нормативных основ аудита регулируемых организаций.** Так, если банки обязаны сообщать АФН о назначении внешних аудиторов, выбранных из числа аудиторов, утвержденных АФН, то в страховом секторе аналогичного требования не существует. Кроме того, несмотря на отсутствие требования ротации аудиторов в банковском секторе, среди предлагаемых поправок к Закону «О страховой деятельности» есть поправка, предусматривающая обязательную смену аудиторов страховыми организациями через каждые три года. При том, что в настоящем докладе не рассматриваются преимущества ротации, гармонизация регулятивных положений в высшей степени целесообразна, поскольку она (а) обеспечивает эффективное использование скудных регулятивных ресурсов, (б) снижает регулятивную нагрузку, (с) предотвращает возникновение излишних препятствий для предпринимательской деятельности.

## **В. Профессии бухгалтера и аудитора**

25. Принятый в 2007 году Закон «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» устанавливает требования к аттестации и компетенции профессиональных бухгалтеров. Так, профессиональным бухгалтером является физическое лицо, имеющее сертификат профессионального бухгалтера, который удостоверяет профессиональную квалификацию бухгалтера. Наравне с сертификатом, выданным организацией по профессиональной сертификации бухгалтеров, признаются квалификационные свидетельства профессионального бухгалтера, выданные иностранными институтами, являющимися действительными членами Международной федерации бухгалтеров.

При этом, на должность главного бухгалтера организации публичного интереса назначается только профессиональный бухгалтер.

26. **Палата профессиональных бухгалтеров и аудиторов (ППБА) является профессиональным объединением бухгалтеров.** В ее состав входят 1 127 индивидуальных членов, большая часть которых имеет базовую квалификацию Сертифицированных практикующих бухгалтеров (САР), и только несколько членов Палаты имеют более высокую квалификацию Сертифицированных международных профессиональных бухгалтеров (СІРА). Члены ППБА работают во всех сферах занятости: в сфере публичной практики, где они предоставляют свои услуги населению, в промышленности, торговле, государственном секторе и в образовании. Для бухгалтеров, работающих в промышленности, торговле, государственном секторе и образовании, членство в профессиональном объединении является добровольным.

27. **На нынешнем этапе развития основным направлением деятельности ППБА является содействие в получении квалификаций САР и СІРА,**<sup>7</sup> о чем говорится далее в Разделе II. Как отметила ППБА, профессиональные правила, предназначенные для членов Палаты, были опубликованы, однако группа, готовившая РОСК, практически не смогла найти подтверждений того, что отдельные члены ППБА знали о существовании этих правил. В целях более полного развития своих функций как профессионального объединения ППБА присоединилась к Евразийскому совету сертифицированных бухгалтеров и аудиторов.

28. **В настоящее время корпус профессиональных аудиторов крайне незначителен по сравнению с количеством предприятий, чьи финансовые отчеты подлежат обязательной аудиторской проверке в соответствии с законодательством.** Сейчас ПА насчитывает 424 индивидуальных и 114 корпоративных членов. По состоянию на ноябрь 2005 г. Министерство финансов выдало 412 генеральных аудиторских лицензий индивидуальным аудиторам и 234 генеральных аудиторских лицензий фирмам. Из них 28 фирм имели лицензии на проведение аудита банков, 36 – лицензии на проведение аудита страховых компаний и 8 – лицензии на проведение аудита пенсионных фондов. Многие из тех, кто имеет статус члена Палаты и лицензии, получили их после аттестации в КК до введения более сложных экзаменов, тем самым, им не пришлось сдавать экзамены на знание МСФО и МСА.

29. **ПА является федерацией палат аудиторов. Управляющим органом в системе ПА является Республиканская палата аудиторов, координирующая деятельность Территориальных палат аудиторов.** Она уполномочена представлять интересы аудиторов, аудиторских фирм и Территориальных палат аудиторов в государственных органах, общественных объединениях, зарубежных и международных объединениях; разрабатывать стандарты аудита с учетом международной практики и при этом следить за тем, чтобы аудиторы и аудиторские фирмы соблюдали стандарты аудита; рассматривать связанные с аудитом споры между аудиторами и аудиторскими фирмами и проверяемыми организациями; организовывать обучение и подготовку кандидатов в аудиторы для последующей аттестации и получения профессионального образования; повышать квалификацию аудиторов и прочих специалистов; обращаться в уполномоченный государственный орган с предложениями об отзыве или приостановлении действия аудиторских лицензий; заниматься иной деятельностью, не противоречащей законодательству и международным соглашениям.

30. **Аттестация аудиторов регулируется Законом «Об аудиторской деятельности» и проводится Квалификационной комиссией (КК).** Право прохождения аттестационного экзамена на получение квалификации аудитора дается физическим лицам с высшим образованием, имеющим за

---

<sup>7</sup> Программа САР/СІРА – это инициатива Агентства международного развития Соединенных Штатов Америки (АМР США), направленная на решение проблемы квалификации профессиональных бухгалтеров. Целью программы САР/СІРА является создание корпуса профессиональных бухгалтеров, отвечающих международным техническим и требованиям и при этом имеющих компетенции, необходимые для работы в уникальных условиях стран с переходной экономикой. Кроме того, программа предусматривает развитие экономической и профессиональной интеграции в этом регионе за счет создания единой системы сертификации, которую можно применять во всех странах СНГ.

последние пять лет трехлетний опыт работы в области экономики, финансов, бухгалтерского учета, анализа, аудита или права, а также тем, кто занимается научной и педагогической работой в вузах, специализируясь в области бухгалтерского учета и аудита.

31. **ПА признает квалификацию, полученную в другой стране, только в том случае, если Казахстан имеет с этой страной соглашение о взаимном признании квалификаций.** Фактически это означает, что квалифицированные иностранные аудиторы должны сдать все экзамены, которые проводит КК, чтобы получить лицензию на осуществление аудиторской деятельности в Казахстане, что является препятствием для привлечения квалифицированных аудиторов из других стран.

32. **Новый Закон «Об аудиторской деятельности» позволяет ПА осуществлять надзор за аудиторами.** ПА имеет право обращаться в Министерство финансов с просьбой об отзыве, приостановлении действия или аннулировании аудиторских лицензий; в соответствии с новым Законом «Об аудиторской деятельности», ПА имеет полномочия на проведение внешнего контроля качества своих членов. Аналогично, КК может аннулировать квалификационный аттестат аудитора в том случае, если он дал заведомо ложное или неквалифицированное аудиторское заключение, или не выполнил основополагающие требования стандартов аудита, или иным образом нарушил законодательство при осуществлении профессиональной деятельности; или если он не смог пройти проверку Палаты аудиторов по контролю качества аудиторской деятельности.

33. **Несмотря на то, что Закон «Об аудиторской деятельности» возлагает на Министерство финансов ответственность за осуществление надзора за профессиональной аудиторской деятельностью, меры, принимаемые в настоящее время в связи с выдачей и аннулированием лицензий – это особенно касается мониторинга качества процесса аудита в Казахстане – не достигают того уровня, который считается надлежащей международной практикой.** Помимо более эффективного режима мониторинга, надлежащая международная практика предусматривает общественный контроль профессиональной аудиторской деятельности. Поскольку Министерство финансов является одной из заинтересованных сторон, оно не может должным образом представлять разнообразные интересы всех заинтересованных сторон (инвесторов, кредиторов, регуляторов) в рамках контроля аудиторской деятельности. Система общественного контроля должна быть конечной инстанцией, контролирующей утверждение и регистрацию официальных аудиторов и аудиторских фирм, принятие этических норм, внутренние системы контроля качества аудиторских фирм и аудиторской деятельности, повышение профессиональной квалификации, обеспечение качества, а также системы расследования нарушений и применения дисциплинарных взысканий.

34. **При том, что ПА обязана соблюдать Положения МФБ об обязанностях членов (ПОЧ),<sup>8</sup> она сейчас соблюдает не все ПОЧ.** Палата является действительным членом Международной федерации бухгалтеров (МФБ) и Евразийского совета сертифицированных бухгалтеров и аудиторов. Что касается соблюдения ПОЧ, то ПА, в частности, в настоящее время не соблюдает ПОЧ 1 «Обеспечение качества», ПОЧ 6 «Расследование нарушений и применение дисциплинарных взысканий», ПОЧ 2 «Международные стандарты образования для профессиональных бухгалтеров и другие документы КОМОБ» (см. далее Раздел II С), а также ПОЧ 4 «Кодекс этики МФБ для профессиональных бухгалтеров».

35. **Принятый Палатой аудиторов Кодекс этики, который обязаны соблюдать члены Палаты, был составлен на основе Кодекса этики МФБ 1998 года; однако у него нет статуса нормативного документа, и он является обязательным только для членов ПА.** В Кодексе ПА

---

<sup>8</sup> ПОЧ МФБ должны служить четкими ориентирами для организаций, которые уже являются или хотят стать членами МФБ, помогая им обеспечить высокое качество работы бухгалтеров в разных странах мира. ПОЧ охватывают такие вопросы, как обеспечение качества, стандарты образования, стандарты аудита, этика, расследования нарушений и применений дисциплинарных взысканий и т.д. Дополнительную информацию можно получить на сайте по адресу: <http://www.ifac.org/Compliance/index.php>.

учтены не все действующие требования МФБ, которые стали намного строже, особенно в том, что касается независимости аудитора. Кроме того, группа, готовившая РОСК, отметила несколько случаев несоблюдения существующего Кодекса.

### **С. Профессиональное образование и профессиональная подготовка**

36. **Качество образования бухгалтеров и аудиторов в Казахстане необходимо повысить**<sup>9</sup>. Группа, готовившая РОСК, пришла к выводу о том, что образование в области предпринимательства и экономики не отвечает новым потребностям экономики и бизнеса, и что необходимо уделять больше внимания повышению квалификации, организации краткосрочной профессиональной подготовки и аттестации.

37. **По сообщению представителей делового сообщества, им трудно найти выпускников в области бухгалтерского учета и финансов с подходящей квалификацией, а на всех уровнях системы образования наблюдается хронический дефицит квалифицированных преподавателей.** В университетах лишь немногие лекторы имеют опыт или квалификацию для работы с финансовой отчетностью, составленной в соответствии с МСФО, в результате чего большинство университетских учебных программ по бухгалтерскому учету и финансам по-прежнему построены на основе системы финансовой отчетности, разработанной в советский период. Кроме того, есть факты, свидетельствующие о том, что многие университеты не слишком строго оценивают своих студентов, что не позволяет быть уверенным в компетентности выпускников в вопросах бухгалтерского учета и смежных областях.

38. **Предпринята инициатива по интеграции профессиональных квалификаций в учебные программы университетов.** Проект АМР США оказывает содействие в организации курсов подготовки к получению квалификаций САР/СРА в рамках университетских учебных программ. В течение 2005/2006 учебного года университеты предлагали, как минимум, 89 курсов по предметам, необходимым для получения квалификации САР. Сейчас Министерство образования начинает эксперимент в двух государственных университетах, который предусматривает привлечение специалистов из-за рубежа. Однако необходима дополнительная работа, чтобы привести университетское образование в области бухгалтерского учета и финансов в соответствие с потребностями развивающейся экономики Казахстана, в целом, и профессиональной бухгалтерской деятельности, в частности.

39. **Как отмечается в Разделе II В, основой послевузовского профессионального образования в области бухгалтерского дела являются экзамены на получение квалификаций САР/СРА и диплома АССА по международной финансовой отчетности (ДипИФР на русском языке).** Квалификационная система ППБА использует двухуровневую схему оценки, САР/СРА, в то время как КК использует экзамены на получение квалификаций САР/СРА, но при этом проводит собственную оценку. В результате возможна ситуация, когда один и тот же экзаменационный ответ будет принят по одной схеме оценки, но отклонен по другой вследствие расхождений в оценках. Однако группа, готовившая РОСК, не обнаружила никаких признаков того, что критерии оценки, установленные КК, приводят к тому, что процент кандидатов КК (т.е. тех, кто сможет стать аудиторами), успешно сдавших эти экзамены, существенно отличается от процента кандидатов ППБА, успешно сдавших те же экзамены.

40. **В целом, экзаменационные стандарты достаточно высоки, а организация экзаменов и выставление оценок осуществляются в соответствии с жесткими правилами.** Окончательная ответственность за оценку потенциальных аудиторов лежит на КК. Представители государственных

---

<sup>9</sup> Этот вывод группы, готовившей РОСК, подтверждается результатами Обследования предприятий в регионе Центральной Азии, проведенного АМР США в 2005 г., которое отражает взгляд руководителей частных предприятий на образовательные программы в области предпринимательства и экономики.

органов выступают в этом процессе в качестве наблюдателей, но при этом не принимают непосредственного участия в выставлении оценок, что является исключительной прерогативой КК.

41. Для сегодняшней ситуации характерны высокие экзаменационные стандарты и низкий процент успешно сдавших эти экзамены. Это особенно верно для второго, более высокого уровня экзаменов (СІРА) и, безусловно, связано с нехваткой квалифицированных преподавателей. Если преподаватели курса САР уже начинают появляться, то найти квалифицированных преподавателей для более продвинутого уровня (СІРА) крайне трудно. Более того, в Алматы ситуация с преподавателями гораздо лучше, чем на остальной территории страны. В этих условиях появляются возможности для осуществления инициатив, предусматривающих привлечение зарубежных кадров, которые сейчас предпринимает Министерство образования. Это позволит повысить качество университетского образования и получить больше учебных материалов и преподавателей, необходимых для проведения экзамена более высокого уровня на всей территории страны.

42. Несмотря на то, что экзамены на получение квалификаций САР/СІРА учитывают значительную часть требований к содержанию обучения, которые сформулированы в Международных стандартах образования (МСО)<sup>10</sup> и соблюдаются в рамках международно признанной практики (например, требования новой Восьмой директивы ЕС «Законодательство о компаниях», которая посвящена предусмотренному законодательством обязательному аудиту), процедура присвоения профессиональной квалификации в Казахстане пока не является всеобъемлющей. Для получения квалификаций САР/СІРА необходимо сдать экзамены по следующим предметам:

- Первый уровень (САР):
  - Финансовый учет I
  - Управленческий учет I
  - Налогообложение
  - Право
- Второй уровень (СІРА):
  - Финансовый учет II
  - Управленческий учет II
  - Финансы
  - Аудит
  - Информационные системы управления

Следовательно, вместе с университетским образованием казахстанская система образования в области бухгалтерского учета отвечает требованиям МСО 1 и МСО 2. Остальные МСО пока учтены не полностью.

43. Как и большинству других стран с переходной экономикой, Казахстану необходимо уделять больше внимания развитию профессиональных навыков, ценностей, этики и установок. В МСО 3 сформулирован относительно новый подход к навыкам. К числу необходимых навыков относятся интеллектуальные, технические и функциональные навыки; индивидуальная квалификация; умение регулировать межличностные отношения и коммуникабельность; организационные навыки и навыки хозяйственного управления. Они приобретаются и в процессе образования, и в процессе приобретения практического опыта. В ходе письменного экзамена трудно оценить широкий круг навыков. Необходимо разработать подход, учитывающий компетенции, когда доказательства развития навыков фиксируются в документах, отражающих структурированный

---

<sup>10</sup> Международные стандарты образования МФБ устанавливаются Советом МФБ по международным стандартам образования. They comprise of MCO 1, *Entry Requirements to a Program of Professional Accounting Education*, MCO 2, *Content of professional Accounting Education Programs*, MCO 3, *Professional Skills*, MCO 4, *Professional Values, Ethics and Attitudes*, MCO 5, *Practical Experience Requirements*, MCO 6, *Assessment of Professional Capabilities and Competence*, MCO 7, *Continuing Professional Competence*, and MCO 8, *Competence Requirements for Audit Professionals* (draft).

практический опыт. МСО 4 предусматривает наличие рамочных основ профессиональных ценностей, этики и установок для вынесения профессионального суждения и совершения действий с соблюдением этических норм и максимальным учетом интересов общества и профессии. Это, наверное, лучше всего оценить с помощью экзамена, в основу которого положено расширенное ситуационное исследование, чтобы кандидаты могли продемонстрировать, что они решают вопросы, исходя из соответствующих профессиональных ценностей, этики и установок.

**44. Существующие в Казахстане требования к практическому опыту пока не соответствуют международным стандартам.** МСО 5 предусматривает наличие, как минимум, трехлетнего опыта практической работы (аналогичное требование действует во всех странах-членах ЕС). В Казахстане это условие выполняется лишь номинально. Согласно действующим правилам ПА, до того, как кандидаты смогут принять участие в экзаменах, они должны получить опыт практической работы. Для того, чтобы результаты экзаменов не утратили своей силы, их следует проходить через три с половиной года. Однако в ПА для кандидатов нет статуса ассоциированных членов, а содержание практического опыта не регулируется никакими особыми нормами. Это означает, что опыт практической работы может оказаться не структурированным и что нет никаких гарантий того, что полученный кандидатами опыт соответствует тем навыкам, которыми должен обладать аудитор. Подход к практическому опыту, принятый в МФБ и ЕС, отличается от современной ситуации в Казахстане, поскольку в соответствии с требованиями МФБ и ЕС практический опыт должен приобретаться в соответствующей профессиональной среде, иметь значимость, быть объектом мониторинга и надзора, а профессиональное объединение или регулятивный орган должны нести ответственность за работу системы приобретения практического опыта.

**45. И в ПА, и в ППБА есть требование повышения квалификации (ПК), однако на практике не существует никаких мер, обеспечивающих соблюдение этого требования.** Ситуация в Казахстане напоминает недавнее прошлое ЕС и США, когда повышение квалификации было обязательным требованием, но ответственность за его соблюдение возлагалась исключительно на каждого отдельного человека. В настоящее время МСО 7 устанавливает также стандарты содержания ПК, а также его мониторинга и наложения дисциплинарных взысканий профессиональными объединениями. Кроме того, профессиональные объединения должны пропагандировать ПК и оказывать содействие в повышении квалификации. Следовательно, и ПА, и ППБА должны принять меры к тому, чтобы было достаточное количество соответствующих курсов и учебных материалов ПК, чтобы члены Палат могли выполнить свои обязательства в отношении повышения квалификации. Кроме того, они должны ввести процедуры мониторинга, чтобы следить за тем, что их члены действительно выполняют эти обязательства.

**46. МСО 8 рассматривает квалификацию аудитора как следующую квалификационную ступень профессионального бухгалтера; дополнительные требования этого стандарта, касающиеся образования и компетенции, пока еще не учтены в Казахстане.** В настоящее время в Казахстане нет различий между квалификацией бухгалтера и квалификацией аудитора, а экзамены на получение квалификаций CAP/CIPA, которые построены как экзамены на получение квалификации бухгалтера, не отвечают требованиям МСО 8. В частности, как указано в МСО 8, профессиональные аудиторы должны иметь «более глубокие» знания в области аудита финансовой отчетности. Следовательно, КК должна рассмотреть вопрос о том, как оценивать такие более глубокие знания, чтобы аттестовать профессиональных аудиторов (в отличие от профессиональных бухгалтеров).

**47. Несмотря на отмеченные выше аспекты, информация, полученная группой, готовившей РОСК, свидетельствует о том, что Казахстан имеет, наверное, самые строгие квалификационные процедуры во всем регионе.** ПА как один из учредителей Института профессиональных бухгалтеров и аудиторов (он занимается обучением и подготовкой будущих представителей этих профессий) открыто принимает активные меры для того, чтобы повысить качество и расширить масштабы профессионального образования на всей территории страны. К

настоящему моменту Институт подготовил 4 500 студентов по программе, которая полностью одобрена Палатой аудиторов и Евразийским советом сертифицированных бухгалтеров и аудиторов.

#### **Д. Установление стандартов бухгалтерского учета и аудита**

48. **Закон «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» требует, чтобы субъекты крупного предпринимательства и организации публичного интереса составляли свою финансовую отчетность в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности.** Прочие организации (кроме государственных учреждений) составление финансовой отчетности осуществляют в соответствии с национальными стандартами финансовой отчетности. Это подразумевает, что часть действующих в Казахстане стандартов бухгалтерского учета и финансовой отчетности устанавливаются Советом по Международным стандартам финансовой отчетности (СМСФО). В Законе указано, что регулирование системы бухгалтерского учета и финансовой отчетности является прерогативой Министерства финансов, который должен разрабатывать и утверждать национальные стандарты финансовой отчетности.

49. **Национальный банк Республики Казахстан (НБК)** должен разрабатывать и утверждать методические рекомендации к стандартам бухгалтерского учета по вопросам, не урегулированным Международными стандартами финансовой отчетности и не противоречащие им. Существует потенциальный риск остаточного конфликта между нормативными требованиями и МСФО. Этот конфликт является распространенным явлением в странах, где используются МСФО, и его необходимо учитывать.

50. **В соответствии с Законом «Об аудиторской деятельности» органом, уполномоченным на утверждение стандартов аудита, до принятия последних поправок в Закон «Об аудиторской деятельности» являлось Министерство финансов.** Исторически, утверждение стандартов аудита было двухступенчатым процессом, когда стандарты аудита сначала принимались на конференции (собрании) Республиканской палаты аудиторов, а затем утверждались Министерством финансов. ПА приняла шесть Казахстанских стандартов аудита (КСА) на основе МСА в 1998 г., еще шесть в 1999 г. и пересмотрела 35 КСА в 2000 г. Однако Министерство финансов утвердило только одиннадцать из этих стандартов, в результате чего в существующем режиме аудита нет многих МСА. Вследствие этого аудиторы часто не могут понять, какие стандарты следует применять: только те, что утверждены Министерством финансов, весь набор стандартов, принятых ПА, или действующие МСА. Новый Закон «Об аудиторской деятельности», вступивший в силу в мае 2006 г., требует, чтобы аудит проводился в соответствии с МСА. Однако существует значительный риск того, что большая часть местных аудиторов не ознакомлена с МСА и поэтому будет испытывать сложности с надлежащим применением этого закона. Палата аудиторов является полноправным членом Международной федерации бухгалтеров (ИФАС) с мая 2000 года. Министерством за счет средств республиканского бюджета на основании договора государственных закупок от 17 апреля 2006 года № 174 с Палатой был осуществлен перевод международных стандартов аудита (МСА) на русский и казахский языки.

#### **Е. Обеспечение исполнения стандартов бухгалтерского учета и аудита**

51. **С 1 января 2004 г. функции надзора и регулирования банков, страховых компаний, фондового рынка и пенсионных фондов перешли к Агентству Республики Казахстан по регулированию и надзору финансовых рынков и финансовых организаций (АФН).** Заявленной целью АФН является дальнейшее развитие и совершенствование системы регулирования финансового сектора в целях создания независимого и эффективного финансового надзора, который обеспечит более полную защиту потребителей финансовых услуг и поддержание стабильности на внутреннем финансовом рынке.

52. **Если НБК регулирует систему бухгалтерского учета и финансовой отчетности банков, принимая нормативные акты и вспомогательные методические рекомендации, то АФН**

**отвечает за контроль соблюдения требований бухгалтерского учета, отчетности и аудита банков.** Функцию контроля выполняет Департамент банковского надзора АФН. В Департаменте работают 33 сотрудника, включая 13 человек, занимающихся камеральными проверками, и 20 человек, осуществляющих проверки на местах. Банки должны представлять самые разные пруденциальные отчеты, включая ежедневные, еженедельные, ежемесячные, ежеквартальные и годовые отчеты. Основными среди них являются квартальный баланс и отчеты о доходах и расходах. Точность отчетов, поступающих из банков, проверяется в ходе проверок на местах.

53. **В дополнение к обязательному аудиту, предусмотренному законодательством, АФН может потребовать, чтобы учетные документы, отчеты, первичные документы банков и прочая информация об их деятельности были проверены аудиторской фирмой, выбранной самим Агентством.** Если АФН потребует копию аудиторского заключения, аудитор банка должен направить ее непосредственно в Агентство. Кроме того, аудиторы должны напрямую докладывать АФН о любых нарушениях законодательства Республики Казахстан.

54. **На практике инспекторы АФН, как правило, не используют подтвержденные аудиторами финансовые отчеты в ходе своих проверок.** У тех, кто проверяет банки, нет традиций использования результатов работы независимых аудиторов. Вместо этого, инспекторы изучают пруденциальные отчеты и проводят собственные расследования. Поскольку установленные АФН пруденциальные нормы, как правило, касаются вопросов риска, то и время камеральных проверок, и в ходе проверок на местах инспекторы, прежде всего, проверяют то, как соблюдаются эти требования. Подтвержденные аудиторами финансовые отчеты многих банков за 2004 г. не проверялись инспекторами с точки зрения соответствия требованиям бухгалтерского учета и отчетности.

55. **Несмотря на то, что применяемые к банкам санкции за несоблюдение требований отчетности установлены в Законе «О банках и банковской деятельности» и Кодекса административных правонарушений, группа, готовившая РОСК, не смогла найти ни одного случая применения этих санкций, хотя нарушений было множество.** Согласно Закону «О банках и банковской деятельности», если банк не представил отчетов или представил заведомо ложные отчеты и данные уполномоченному органу, то лицензия такого банка может быть приостановлена или аннулирована. В случае несоблюдения нормативных актов, касающихся учетных документов и финансовой отчетности, Кодекс административных правонарушений предусматривает взыскание денежных штрафов и с организации, и с конкретных должностных лиц. Более того, Кодекс также предусматривает применение гражданско-правовых санкций к тем, кто умышленно предоставляет аудиторам банка ложные или неточные сведения, а также к аудиторам банка, которые делают «неточные выводы». Санкции против отдельных должностных лиц и официальных аудиторов банков установлены также в Уголовном кодексе.

56. **Департамент страхового надзора АФН отвечает за контроль соблюдения требований бухгалтерского учета, отчетности и аудита страховых компаний.** В Департаменте работают 34 сотрудника, включая 14 человек, выполняющих проверки на местах. Они также регулярно получают 28 отчетов по различным вопросам для проведения камеральных проверок. Департамент обеспечивает исполнение требований, касающихся сроков, полноты и достоверности (качества) финансовых отчетов, и в случае несоблюдения правил бухгалтерского учета и аудита применяет меры воздействия и санкции.

57. **Кодекс административных правонарушений устанавливает для страховых и перестраховочных компаний денежные штрафы за несоблюдение нормативов, касающихся учетной документации и финансовой отчетности.** Эти санкции могут применяться и к отдельным должностным лицам страховых компаний, и к юридическим лицам в целом. Как и в банковском секторе, Кодекс также предусматривает применение гражданско-правовых санкций к аудитору, который пришел к «неточным выводам», и к должностным лицам, предоставившим аудитору неточные сведения. Закон «О страховой деятельности» дает АФН право издавать обязательные для

страховых компаний предписания о принятии корректирующих мер в целях устранения недостатков, выявленных к ходе проведенных проверок. В конечном итоге, у АФН есть право приостановить действие или отозвать лицензию субъекта страховой деятельности. Осуществляя свои полномочия, АФН издало ряд предписаний для страховых компаний, касающихся представления недостоверных отчетов.

58. **Ни АФН, ни КАФБ не определили в качестве своих приоритетов мониторинг и обеспечение исполнения МСФО или КСБУ в листинговых компаниях.** Совершенно очевидно, что приоритетом для АФН являются не обеспечение исполнения стандартов бухгалтерского учета, применяемых при составлении финансовых отчетов общего назначения, а пруденциальное регулирование и надзор. Как отмечалось выше в пункте 17 выше, КАФБ размещает на своем сайте информацию, полученную от листинговых компаний, практически или совсем не проверяя ее на предмет соблюдения стандартов бухгалтерского учета.

59. **В целях более эффективного обеспечения исполнения МСФО (или КСБУ) АФН должно принять признанные в международной практике принципы обеспечения исполнения стандартов бухгалтерского учета.** В настоящем докладе в качестве возможного ориентира для АФН предлагается Стандарт № 1, выпущенный Комитетом европейских регуляторов ценных бумаг («Обеспечение исполнения стандартов по финансовой информации в Европе»)<sup>11</sup>. Стандарт № 1 устанавливает 21 основополагающий принцип обеспечения исполнения стандартов, которые европейские регуляторы ценных бумаг считают необходимыми для достижения целей защиты инвесторов, обеспечения надежности и прозрачности финансовых рынков.<sup>12</sup>

60. **Несмотря на большую проделанную работу, необходимо предпринять дополнительные усилия для того, чтобы объем и интенсивность контроля обеспечили формирование такой системы, которая способна удовлетворить более строгие требования к обеспечению исполнения стандартов на основе принципов МСФО.** Сравнение фактов, отражающих осуществляемую в Казахстане работу по внедрению механизмов контроля, с принципами Стандарта № 1 КЕРЦБ позволяет отметить следующее:

- Учреждение АФН является частью политики, направленной на создание независимой и эффективной системы государственного регулирования финансового рынка. С учетом нынешних размеров финансового рынка АФН имеет достаточный общий объем финансирования и обладает полномочиями на получение той информации, которая необходима Агентству для исполнения возложенных на него функций. Однако ему не хватает квалифицированных сотрудников, знакомых с МСФО, что чрезвычайно затрудняет выполнение такой конкретной задачи, как обеспечение исполнения МСФО.
- Есть факты, однозначно свидетельствующие о том, что финансовая информация, поступающая из организаций, которые хотят получить разрешение на выпуск ценных бумаг, проверяется самым тщательным образом. Однако после того, как эмитенты выходят на рынок, предоставляемая ими информация проверяется не столь тщательно.
- Возможно, в связи с нехваткой квалифицированных сотрудников, знакомых с МСФО, публикуемые финансовые отчеты листинговых компаний практически не проверяются на соответствие МСФО; вместо этого, гораздо больше внимания уделяется административным вопросам, таким, как подача документов позднее установленного срока. В результате сложилась ситуация, когда инвесторы не получают всей информации, на которую они имеют право, а АФН не принимает никаких мер для исправления положения, что показано в Разделе III настоящего доклада.

<sup>11</sup> КЕРЦБ был учрежден 6 июня 2001 г. на основании Решения Европейской комиссии. В целом, роль КЕРЦБ заключается в том, чтобы обеспечить более эффективную координацию действий регуляторов ценных бумаг, предоставлять консультации Европейской комиссии и обеспечить последовательное и своевременное повседневное исполнение законодательства ЕС в государствах-членах Союза.

<sup>12</sup> Более подробное описание каждого из этих принципов приведено в Приложении I к настоящему докладу.

- Информация о соблюдении нормативных документов, касающихся предоставления финансовой информации листинговыми компаниями (см. рисунок 2 в пункте 17 выше), свидетельствует о том, что в настоящее время существует неприемлемо большое количество нарушений. Главной функцией контролирующей инстанции должно быть принятие мер к тому, чтобы вся необходимая информация была правильной по существу и доступной для рынка, что будет способствовать повышению эффективности фондового рынка. АФН должно уделить первоочередное внимание принятию корректирующих мер, чтобы рынок получал ту информацию, на которую он имеет право.
- АФН должно создать систему изучения финансовой информации, чтобы обеспечить соблюдение нормативов всеми листинговыми компаниями. С учетом этого изучение документов компаний даже в том случае, когда нет никаких признаков нарушений, было бы вполне обычной практикой. Однако поскольку сейчас АФН не хватает квалифицированных сотрудников, знакомых с МСФО, представляется приемлемым подход, когда Агентство будет концентрировать внимание на тех компаниях, где риск несоблюдения нормативов особенно высок. В качестве первого шага было бы целесообразно проверить все компании, имеющие аудиторские заключения с оговорками, чтобы устранить существенные расхождения с МСФО в информации, которая находится в открытом доступе.

61. Складывается впечатление, что активные меры для обеспечения исполнения стандартов аудита принимаются редко, поскольку, как отмечено в Разделе II В настоящего доклада, ПА, по существу, не являясь органом надзора за деятельностью профессиональных аудиторов. Необходимо обеспечить наличие реального органа или органов надзора, уполномоченного/ых осуществлять контроль и проводить собственные проверки обязательных аудитов, предписанных законодательством. Для того, чтобы пользователи финансовых отчетов считали содержащуюся в них информацию значимой и надежной и, следовательно, полезной для принятия экономических решений, необходим надлежащий аудит финансовых отчетов. Аудит – это важный компонент обеспечения исполнения стандартов бухгалтерского учета, и, если он неэффективен, то это, скорее всего, приведет к многочисленным нарушениям стандартов (особенно со стороны нерегулируемых организаций). Анализ недочетов в соблюдении стандартов, подробно описанный в Разделе III настоящего доклада, подтверждает это.

### III. СТАНДАРТЫ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА И ФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

62. Целью настоящего раздела является анализ *недочетов в стандартах бухгалтерского учета и финансовой отчетности и недочетов в соблюдении* этих стандартов. Основой анализа *недочетов в стандартах* является сопоставление казахстанских стандартов бухгалтерского учета (КСБУ) и МСФО в целях выявления существенных различий, которые могут оказать отрицательное влияние на надежность финансовых отчетов, составляемых в соответствии с КСБУ (см. далее пункт 63 ниже). В процессе анализа *недочетов в соблюдении* стандартов основное внимание уделяется тому, в какой степени обязательные и добровольно-договорные (например, затребованные кредитором) финансовые отчеты отвечают требованиям, соответственно, КСБУ и МСФО, в целях выявления любых недостатков в системе мониторинга и обеспечения исполнения бухгалтерских стандартов в Казахстане (см. далее пункт 64 ниже).

63. Несмотря на всеобщую убежденность в том, что МСФО и КСБУ в целом согласуются друг с другом, расхождения между ними весьма существенны. КСБУ и МСФО значительно отличаются друг от друга в том, что касается применяемой учетной политики и раскрытия информации. Это свидетельствует о том, что различия между КСБУ и МСФО больше, чем утверждается. В последующих пунктах освещаются наиболее существенные различия между КСБУ и МСФО и их возможные воздействия на финансовые отчеты *организаций публичного интереса*:

- **КСБУ и МСФО значительно отличаются друг от друга в том, что касается балансовой стоимости основных средств (ОС).** Несмотря на то, что в Казахстане в течение нескольких лет после распада СССР (1991 г.) была гиперинфляция, в КСБУ нет требования корректировки стоимости неденежных активов и пассивов, аналогичного требованию МСФО 29 «Финансовая отчетность в условиях гиперинфляции». Компании проводили переоценку ОС с использованием «коэффициента увеличения стоимости основных фондов, установленного Государственным комитетом Республики Казахстан по статистике и анализу». И хотя такой подход будет иметь разные фактические последствия для разных организаций и основных фондов (например, в зависимости от даты приобретения фондов), балансовая стоимость ОС по КСБУ, как правило, завышена по сравнению с МСФО, особенно в крупных производственных компаниях. Эту проблему осложняет отсутствие теста на обесценение, о чем говорится далее.
- **Невозможность признания обесценения активов (ОС).** В КСБУ нет аналога МСФО 36 «Обесценение активов», что может приводить к завышению стоимости ОС. Сегодня в условиях процветания экономики положения МСФО 36, возможно, не имеют большого значения для многих секторов. Однако для предприятий, где активы использовались недостаточно эффективно или вообще не использовались со времен распада СССР, положения МСФО 36, вероятно, будут весьма уместны. Кроме того, в случае изменения экономического климата эти положения могут приобрести весьма существенное значение, особенно для крупных производственных компаний и застройщиков земельных участков.
- **Признание и оценка финансовых инструментов.** В Казахстане нет аналога МСФО 39 «Финансовые инструменты: признание и оценка».<sup>13</sup> Понятие финансовых инструментов или оценки по справедливой стоимости отсутствует в КСБУ. Требование оценки инвестиций в зависимости от того, осуществляются ли они в течение одного года или выходят за рамки одного года, может привести к искажению стоимости инвестиций по сравнению с МСФО 39. Кроме того, поскольку начислять проценты на займы могут только банковские учреждения, все займы, полученные в других организациях (например, кредиты между предприятиями), являются беспроцентными. Такие займы отражаются в финансовой отчетности заемщика и кредитора по себестоимости. Учет таких займов по их исторической стоимости также может привести к занижению финансовых пассивов заемщика и завышению финансовых активов кредитора. Поскольку в Казахстане такая практика носит повсеместный характер, принцип оценки, принятый в соответствии с КСБУ 8, может ввести в заблуждение пользователей финансовых отчетов и вызывает серьезные опасения относительно контроля со стороны кредитора. Кроме того, проверка финансовой отчетности, составленной в соответствии с КСБУ, показала, что составители отчетов не раскрывают информации о таких долгосрочных беспроцентных займах, хотя в нескольких случаях информация, полученная в ходе проведения комплексной экспертизы для целей РОСК, указывала на то, что, в действительности, эти займы были сделками с заинтересованностью (см. далее пункт 70).
- **Возможность занижения резервов на вознаграждения работникам.** Среди КСБУ нет стандарта, аналогичного МСФО 19 «Вознаграждения работникам». При том, что в большинстве казахстанских компаний нет пенсионных программ с установленными выплатами, многие крупные ГП и некоторые другие организации публичного интереса имеют такие программы и (или) осуществляют иные единовременные выплаты при выходе работников на пенсию, или выплачивают своим работникам другие долгосрочные вознаграждения. Если такие отчисления не учитываются, это приводит к занижению пассивов и расходов в финансовой отчетности организаций публичного интереса. В случае ГП это фактически означает, что государство может получить большие неучтенные пенсионные обязательства.

<sup>13</sup> В основу КСБУ 8 «Учет финансовых инструментов» положен МСФО 25 «Учет инвестиций», который был заменен МСФО 39, вступившим в силу в 2001 г.

- **Возможность занижения резервов на обеспечение исполнения юридических или условных обязательств.** В Казахстане нет аналога МСФО 37 «Резервы, условные обязательства и условные активы», хотя условные обязательства и условные активы кратко упомянуты в КСБУ 27 «Непредвиденные обстоятельства и события, происходящие после даты отчетного периода». Отсутствие четких требований, касающихся отражения резервов и сопутствующих расходов в соответствии с МСФО 37, приводит к занижению резервов и расходов, связанных с гарантиями на продукцию, несправедливыми контрактами, реструктуризацией и штрафами, или расходов на расчистку территории в случае нанесения ущерба окружающей среде, или расходов на вывод из эксплуатации некоторых видов основных средств.
- **Возможность занижения или завышения отложенных налоговых обязательств.** В основу КСБУ 11 «Учет по подоходному налогу», касающегося учета отсроченного налога, положена первоначальная версия МСФО 12 «Налоги на прибыль», а более поздние поправки к этому МСФО в нем не учитываются. В первоначальном и пересмотренном вариантах МСФО 12 применяются разные подходы к определению отложенных налоговых обязательств/активов (подход, опирающийся на отчет о доходах и расходах, и подход, опирающийся на баланс), в результате чего в финансовой отчетности компании могут быть разные позиции по отложенным налогам. В частности, согласно первоначальному варианту МСФО 12 организация не обязана признавать отложенное налоговое обязательство при переоценке активов, а пересмотренная версия МСФО 12 предписывает признание такого обязательства. В случае соблюдения национальных правил бухгалтерского учета, которые основаны на первоначальной версии МСФО 12, отложенное налоговое обязательство может быть существенно занижено в финансовой отчетности *организации публичного интереса*, которая провела переоценку своих активов.
- **В КСБУ нет ни одного положения, аналогичного МСФО 41 «Сельское хозяйство».** Сельскохозяйственные предприятия применяют принцип пооперационного учета по исторической стоимости и, следовательно, не включают доход в отчетность до тех пор, пока продукт не будет продан. Бухгалтерские книги ведутся в соответствии с Типовым планом счетов бухгалтерского учета и Методическими рекомендациями, разработанными Министерством финансов, а затраты, понесенные в связи с сельскохозяйственной деятельностью, сначала относятся на «временный счет производства», а затем переносятся на счет «товарно-материальные запасы готовой продукции» в момент сбора урожая и на счет «стоимость товаров, реализованных в ходе последующей продажи». На практике к каждой группе биологических активов применяются специальные принципы отнесения затрат, основанные на нормативах бывшего СССР. Так, стоимость молочного скота определяется по валовым издержкам, которые были понесены в течение учетного периода и распределяются между дойными и новорожденными животными в соответствии с обычным правилом распределения затрат: 90% - дойные животные, 10% - новорожденные животные. Поскольку в этом секторе занята приблизительно одна треть населения, отсутствие значимых и надежных принципов оценки может привести к искаженному распределению ресурсов, т.к. существующая практика учета на формульной основе не дает достоверного и объективного представления о финансовом положении и финансовых показателях работы сектора.

64. **Группа, готовившая РОСК, провела анализ недочетов в соблюдении правил бухгалтерского учета, который показывает, что качество финансовых отчетов большинства предприятий на практике во многом отстает от стандарта, вытекающего из требований отчетности, которые отражены в законодательных основах.** В рамках подготовки РОСК была проведена оценка *недочетов в соблюдении стандартов* на базе следующей выборки:

- **11 комплектов подтвержденных аудиторами финансовых отчетов, которые должны составляться в соответствии с МСФО.** В состав выборки группа, готовившая РОСК,

включила шесть компаний, представляющих сектор предприятий, и пять банков.<sup>14</sup> Результаты этой оценки описаны далее в пунктах 67 и 70.

- **14 комплектов подтвержденных аудиторскими и четыре комплекта не подтвержденных аудиторскими финансовыми отчетов, которые должны составляться в соответствии с КСБУ.** В состав выборки группа, готовившая РОСК, включила 16 компаний, представляющих сектор предприятий (листинговых и нелистинговых) и две страховые компании.<sup>15</sup> Результаты этой оценки описаны далее в пункте 69 ниже.

65. **Консолидированная финансовая отчетность в соответствии с МСФО нередко содержит большое количество стандартных формулировок, которые не могут адекватно отражать события и обстоятельства конкретной компании.** Стандартные формулировки обычно берутся из типовых финансовых отчетов, предоставляемых аудиторскими фирмами. В отдельных случаях стандартные формулировки касаются принципов учета событий и операций, не имеющих отношения к данным компаниям. Некоторые считают, что использование стандартных формулировок отражает недостаток знаний и понимания бухгалтерами компаний Международных стандартов финансовой отчетности и финансовых отчетов по МСФО. Аудиторские фирмы утверждают, что они «не готовят» финансовую отчетность и только помогают в составлении финансовых отчетов, насколько это позволяет их профессиональная этика. Стандартные формулировки также снижают значимость финансовых отчетов для внешних пользователей.

66. **Если бухгалтерский учет кассовых и аналогичных операций отличается высоким качеством, то полный учет по методу начислений и раскрытие информации представляет для компаний большую проблему.** Благодаря дисциплинарным взысканиям, применявшимся в прошлом в условиях государственного контроля, компании вполне справляются с кассовыми и аналогичными операциями. Хуже обстоят дела с учетом по методу начислений, который предусматривает признание активов и пассивов, пока не являющихся предметом счетов-фактур или первичных записей (например, признание резервов, обесценения активов и отложенных налогов). Кроме того, предприятия испытывают трудности с определением операций внутри группы, поскольку их определение не требовалось в прошлом, либо вследствие того, что основное внимание уделялось финансовой отчетности юридических лиц, либо вследствие отсутствия таких структур, как группы. Эти трудности усугубляются, когда компании проводят хозяйственные операции, выходящие за рамки обычного режима их работы. Кроме того, компании с большим трудом или с меньшим желанием определяют сведения, необходимые для раскрытия информации о сделках с заинтересованными лицами, а также других многочисленных событиях, раскрытия которых требуют МСФО.

67. **В Казахстане не хватает специалистов, имеющих международно признанную квалификацию в области оценки основных активов, что заставляет сомневаться в достоверности оценок, использованных при проведении приватизации, слиянии компаний и при осуществлении других неденежных операций.** Насколько это известно, в Казахстане есть всего лишь две оценочные фирмы, где работают эксперты, имеющие международно признанную квалификацию. Многие местные оценщики не имеют такой квалификации и используют разные базы оценки, в результате чего некоторые аудиторские фирмы не хотят полагаться на их оценки. Именно

<sup>14</sup> Все финансовые отчеты этой выборки были проверены местными фирмами, входящими в состав международных аудиторских сетей, за исключением одного комплекта финансовых отчетов, аудитором которых была британская фирма, являющаяся членом международной аудиторской сети. Десять аудиторских заключений были составлены без оговорок (в одном из них был поясняющий параграф), а одно с оговорками.

<sup>15</sup> Пять комплектов финансовых отчетов выборки были проверены местными фирмами, входящими в состав международных аудиторских сетей, а девять комплектов – местными аудиторскими фирмами. Десять аудиторских заключений были составлены без оговорок, а четыре – с оговорками. Кроме того, 10 аудиторских проверок были проведены в соответствии с казахстанскими стандартами аудита, а четыре – в соответствии с МСА.

это стало причиной составления аудиторского заключения с оговорками по результатам проверки финансовой отчетности по МСФО одной из компаний. Это может вызвать серьезные трудности с дальнейшим применением МСФО, начиная с 2006 г., поскольку МСФО требуют проведения надежной оценки для некоторых операций. Это также может затруднить переход с КСБУ на МСФО для тех компаний, которые не могут определить балансовую стоимость ОС по МСФО.

68. **При том, что большинство включенных в выборку консолидированных финансовых отчетов организаций сектора предприятий и банков, которые были подготовлены в соответствии с МСФО, действительно отвечали требованиям МСФО, оценка помогла выявить несколько направлений, где возможно несоблюдение этих стандартов, что может оказать существенное влияние на финансовую отчетность.** Как показывают результаты оценки, есть ряд направлений, где составители отчетов и аудиторы, похоже, соблюдают МСФО по форме, а не по содержанию. К ним относятся:

- **Определение справедливой стоимости некоторых финансовых активов и финансовых пассивов.** Как отмечалось в финансовых отчетах некоторых банков, «справедливую стоимость всех финансовых активов и финансовых пассивов невозможно определить вследствие нехватки ликвидности на рынке Казахстана». Ввиду этого такие банки пришли к выводу о том, что «справедливая стоимость торговых и инвестиционных ценных бумаг существенно не отличается от их балансовой стоимости». Обсуждая эти вопросы с руководством, группа, готовившая РОСК, отметила, что у руководителей и аудиторов банков практически не было никаких доказательств в поддержку этого утверждения, что вызывает опасения по поводу балансовой стоимости таких активов и пассивов.
- **Обесценение финансовых активов.** Применение МСФО 39 «Финансовые инструменты: признание и оценка», может зависеть от требований регулятора банковской деятельности. И хотя в примечаниях к финансовым отчетам совершенно справедливо отмечалось, что «... для целей оценки резерва на возможные убытки по ссудам возмещаемая сумма ссудной задолженности оценивается, исходя из текущей стоимости ожидаемых будущих потоков денежной средств», руководство банков зачастую не знало о принципах оценки, которые были изложены в примечаниях к их финансовым отчетам. Кроме того, в некоторых финансовых отчетах было указано, что «ссудная задолженность переводится в категорию безнадежных долгов, когда задержка по уплате процентов или основной суммы долга превышает 30 дней, за исключением случаев, когда все суммы полностью обеспечены», что может противоречить принципу оценки дисконтированного потока денежных средств (см. параграф 93 Руководства по применению (РП) МСФО 39). Учетная политика и результаты обсуждений с руководством поднимают вопрос о применении метода эффективной ставки процента, предусмотренного МСФО 39.
- **Инвестиции в другие организации, в которых компания не владеет контрольным пакетом и которые не являются ее дочерними компаниями, совместными предприятиями с ее участием или ее ассоциированными предприятиями.** Одна компания оценила эти инвестиции по себестоимости, хотя в соответствии с МСФО 39 они должны оцениваться по справедливой стоимости. В отсутствие информации относительно справедливой стоимости этих инвестиций группа, готовившая РОСК, не смогла оценить существенности такого несоблюдения стандарта.
- **Безвозмездная помощь государства, включая оценку ОС, которые являются вкладом государства.** Группа, готовившая РОСК, отметила один случай, когда приобретенные компанией права и лицензии были внесены в виде доли участия в акционерном капитале ассоциированных компаний и впоследствии переоценены по справедливой стоимости. Примечания к этим финансовым отчетам не дают четких ответов на целый ряд вопросов: например, у кого компания приобрела эти права и лицензии и по какой цене; каким образом и кто внес эти права и лицензии в виде доли участия в акционерном капитале ассоциированных компаний; почему была проведена их переоценка; соответствует ли эта переоценка принципу определения справедливой стоимости в соответствии с МСФО 38

«Нематериальные активы» и, в частности, существует ли действующий рынок таких прав и лицензий. В отсутствие этой информации внешние пользователи не смогут получить необходимые сведения для того, чтобы оценить процесс приватизации или принять обоснованные решения, касающиеся этой компании.

- **Переоценка прав, лицензий и ОС.** Группа, готовившая РОСК, обратила внимание на следующую информацию, представленную в одном из отчетов: «переоценка зданий проводится достаточно регулярно во избежание существенных колебаний балансовой стоимости». Это тревожное сообщение (хотя, возможно, это опечатка), которое поднимает вопрос о том, насколько продуманы процедуры контроля качества составителей отчета и аудитора.
- **Бухгалтерский учет приобретения, включая оценку приобретенных активов и пассивов.** Несколько компаний представили информацию об ОС, которые в момент признания оцениваются по себестоимости, а в дальнейшем проходят переоценку с использованием «коэффициента увеличения стоимости основных фондов, установленного Государственным комитетом Республики Казахстан по статистике и анализу». Аудиторы оговаривают суммы, отнесенные на такие активы при их приобретении, как приобретение бывших государственных предприятий, и, следовательно, как суммы, отнесенные на гудвилл (отрицательный гудвилл). Такая оговорка представляется уместной и ее последствия, по определению, невозможно оценить количественно.
- **Учет пенсионного обеспечения, включая возможное существование пенсионных программ с установленными выплатами.** Так, если из законодательных требований к раскрытию в финансовой отчетности информации о пенсионном обеспечении следует, что включенная в выборку компания имеет обязательства по пенсионному обеспечению с установленными выплатами, то из учетной политики следует, что компания применяет бухгалтерский учет пенсионной программы с установленными взносами.
- **Компоненты денежных средств и их эквивалентов в отчете о движении денежных средств.** В отчетах о движении денежных средств некоторых компаний срочные депозиты отражаются в статье «деньги и их эквиваленты» «независимо от того, когда истекает срок таких депозитов». Это противоречит МСФО 7 «Отчет о движении денежных средств», который устанавливает трехмесячный лимит. Более того, некоторые срочные депозиты имеют ограничения на использование, поскольку они имеют статус залогов или гарантий. Такие депозиты, наверное, следует исключить из статьи «деньги и их эквиваленты».
- **Раскрытие информации о сделках с заинтересованными лицами.** В 2004 г. одна компания приобрела дочернюю компанию за 5,5 млн долларов США. На момент приобретения эта дочерняя компания была заемщиком по беспроцентному займу в размере 5,3 млн долларов США, который подлежал выплате компании ABC. Этот заем был оценен в 5,3 млн долларов США, что, как представляется, превышает его справедливую стоимость, а, значит, справедливая стоимость чистых приобретенных активов занижена. Заем был погашен в 2004 г. Эта сделка, в любом случае, является сделкой с заинтересованностью, но в примечаниях к финансовой отчетности она не раскрыта как сделка с заинтересованностью.

69. **Качество финансовой отчетности, составленной на основе КСБУ, было, как правило, очень низким, и, кроме того, возник ряд серьезных проблем, связанных с несоблюдением КСБУ.** Эти проблемы настолько серьезны, что в большинстве случаев пользователи этих финансовых отчетов не смогут использовать их для принятия обоснованного решения или, что еще хуже, могут выбрать неправильный путь в процессе принятия решений. К числу отмеченных проблем относится следующее:<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Группа, готовившая РОСК, решила сообщать только о тех проблемах, которые, по ее мнению, были существенными и не вызывали никаких сомнений. С учетом этого здесь не сообщается о нескольких

- **Несоблюдение КСБУ 30 «Представление финансовой отчетности».** В восьми комплектах подтвержденных аудиторами финансовых отчетов формат финансовых отчетов существенно отличался от того, что предусмотрено КСБУ. Так, во всех этих случаях в финансовых отчетах не была указана учетная политика, что крайне затрудняет восприятие этих финансовых отчетов пользователями. Кроме того, в двух случаях цифры в балансе и отчете о доходах и расходах существенно отличались от цифр в примечаниях.
- **Существенное искажение отчета о движении денежных средств.** В четырех комплектах финансовых отчетов, подтвержденных аудиторами, отчет о движении денежных средств не совпадал с балансом и отчетом о доходах и расходах. В одной компании в отчете о движении денежных средств не было отражено приобретение активов, составлявших 34% в общем балансе. В другой компании в отчете о движении денежных средств не была отражена продажа финансовых активов стоимостью 1,6 млрд тенге (около 12,3 млн в долларовом эквиваленте).
- **Принципиальная ошибка, касающаяся инвестиций в дочернюю / ассоциированную компанию.** В одном случае включенная в выборку компания сообщила о том, что по состоянию на 31 декабря 2004 г. ей принадлежали сто процентов акций одной из дочерних компаний (компания АВС); одновременно другая компания также сообщила о том, что ей принадлежали 49% акций компании АВС по состоянию на ту же дату. При том, что проведенный анализ не позволил сделать вывод о том, какая из двух компаний выборки ошибочно сообщила о владении компанией АВС, такая ошибка очень сильно подрывает доверие к финансовым отчетам, подтвержденным аудиторами.
- **Ложная информация или отсутствие информации о заинтересованных лицах.** В двух случаях была представлена ложная информация о заинтересованных лицах, а в нескольких случаях такая информация отсутствовала.

#### IV. СТАНДАРТЫ АУДИТА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

70. Тогда как новый Закон «Об аудиторской деятельности» требует использование МСА с мая 2006 г., до этой даты в силе остаются Казахстанские стандарты аудита (КСА). Кроме того, многие аудиторы будут в большей степени ознакомлены с КСА, а не с МСА. Поэтому в данном разделе проводится анализ расхождений между КСА и МСА. Несмотря на то, что КСА разрабатывались на основе МСА, они далеко не вполне им соответствуют. Как уже упоминалось в п. 52 (см. выше), только 11 КСА, представленные в нижеприведенной таблице, были утверждены Министерством финансов:

КСА	Аналог в МСА
КСА 1: Цель и общие принципы аудита финансовой отчетности	МСА 200: Цель и общие принципы аудита финансовой отчетности
КСА 2: Условия проведения аудита	МСА 210: Условия проведения аудита
КСА 3: Контроль качества аудиторской деятельности	МСА 220: Контроль качества аудиторской деятельности
КСА 4: Документация	МСА 220: Документация
КСА 5: Аудиторское заключение по финансовой отчетности	МСА 700: Аудиторское заключение по финансовой отчетности
КСА 7: Планирование	МСА 300: Планирование
КСА 8: Знание бизнеса клиента	МСА 310: Знание бизнеса клиента
КСА 9: Оценка рисков и внутренний контроль	МСА 400: Оценка рисков и внутренний контроль
КСА 10: Аудиторские доказательства	МСА 500: Аудиторские доказательства
КСА 11: Первая аудиторская проверка, сальдо счетов на начало периода	МСА 510: Первая аудиторская проверка, сальдо счетов на начало периода
КСА 12: Заявление руководства	МСА 580: Заявление руководства

возможных случаях несоблюдения стандартов, когда группа не смогла прийти к безоговорочному выводу относительно характера и существенности несоблюдения стандартов.

В результате имеют место серьезные разночтения, в основном, по следующим двум причинам:

- аналогичные положения в МСА могли быть уже пересмотрены после принятия КСА (например, МСА 700 было пересмотрено, и соответствующие поправки были внесены в МСА 200 и МСА 210);
- В МСА входят свыше 20 стандартов и 15 положений о рекомендованной практике, которые не нашли своего отражения в КСА ( п. 73 см. ниже).

71. **Различия между КСА и МСА таковы, что аудиторская проверка, проведенная в соответствии с КСА, может обеспечить гораздо меньшую уверенность, чем аудит, выполненный с соблюдением МСА.** Самые существенные разночтения возникают в связи с отсутствием в КСА аналогов более чем 20 стандартов МСА, в том числе:

- **Существенность в аудите:** В соответствии с МСА цель аудиторской проверки финансовой отчетности состоит в предоставлении возможности аудитору выразить мнение о том, составлена ли финансовая отчетность по всем существенным аспектам в соответствии с установленными требованиями к финансовой отчетности. Информация считается "существенной", если ее отсутствие или искажение может повлиять на хозяйственные решения пользователей, принятые на основании указанной финансовой отчетности. МСА 320 «Существенность в аудите» требует от аудитора учитывать аспекты существенности при: (а) определении характера, времени и формата аудиторских процедур; и (b) оценке последствий искажений, а также при оценке того, составлена ли финансовая отчетность по всем существенным аспектам в соответствии с установленными требованиями к финансовой отчетности. В КСА такое требование отсутствует, и это может (i) привести к тому, что аудитор не сможет определить включение данных, которые являются недостоверными по существенным параметрам, или пропуск существенных данных, что нарушает достоверность финансовой отчетности, или (ii) создать впечатление у пользователей финансовой отчетности, что аудитор проверяет все до одной финансовые операции.
- **Аудитор обязан учитывать вероятность мошеннических действий при аудиторской проверке финансовой отчетности:** МСА 240 «Обязанность аудитора учитывать возможные мошеннические действия при проведении аудиторской проверки» предполагает отделение мошенничества от ошибки и дает определения двух типов мошеннических действий, которые необходимо иметь в виду аудитору. Эти два типа мошенничества следующие: (а) искажения, возникающие в результате неправомерного присвоения активов; и (b) искажения, возникающие в результате мошенничества при составлении финансовой отчетности. Необходимы специальные процедуры для минимизации риска, связанного с необнаружением в ходе аудиторской проверки существенного мошенничества. В КСА нет аналогичного требования.
- **Аналитические процедуры или аудиторская выборка и другие тесты:** МСА 520 «Аналитические процедуры» требует от аудитора использовать аналитические процедуры для оценки рисков, чтобы сформировать суждение о предприятии и его бизнес среде, а также при составлении общего заключения в конце аудиторской проверки. В КСА нет аналогичного требования.
- **Связанные стороны:** МСА 550 «Связанные стороны», требует от аудитора выполнять аудиторские процедуры, предназначенные для получения достаточных соответствующих аудиторских доказательств при определении и раскрытии руководством связанных сторон, а также последствий сделок с заинтересованностью, имеющих существенное значение для финансовой отчетности. В КСА нет аналогичного требования.
- **Аудит справедливой стоимости:** Во многих случаях МСФО предписывают или допускают применение показателей справедливой стоимости при оценке стоимости активов и пассивов. МСА 545 «Аудит показателей справедливой стоимости и раскрытой информации» требует от аудитора, чтобы он в рамках формирования суждения о предприятии и его бизнес среды, включая систему его внутреннего контроля, был бы ознакомлен с процедурами, которые используются на предприятии при определении показателей справедливой стоимости и

раскрытой информации, а также соответствующих мер контроля, достаточных для определения и оценки рисков существенных искажений на этапе утверждения и для разработки и использования дополнительных аудиторских процедур, описанных в стандарте. В КСА нет аналогичного требования.

72. **Качество обязательного аудита неравномерное.** В результате ознакомления с заключениями аудиторских проверок (см. выше п. 66) и обсуждений, проведенных с группой, готовившей РОСК, индивидуальными аудиторами, малыми и крупными аудиторскими фирмами и Палатой аудиторов, были выявлены конкретные проблемы, которые негативно влияют на показатели качества аудиторской практики в среднем по Казахстану:

- **Местные фирмы, являющиеся членами международных аудиторских сетей, похоже, используют процедуры более глубокой аудиторской проверки и поручают более опытным аудиторам проверку финансовой отчетности, составленной с соблюдением МСФО, по сравнению с финансовыми отчетами, подготовленными в соответствии с КСБУ<sup>17</sup>.** Хотя это и не является сугубо казахстанской особенностью, тем не менее наблюдатели опасаются, что такая практика может негативно отразиться на качестве аудита финансовой отчетности на основе КСБУ.
- **Местные фирмы, являющиеся членами международных аудиторских сетей, видимо, используют процедуры более глубокой аудиторской проверки и поручают более опытным аудиторам проверку финансовой отчетности, составленной в соответствии с МСФО, компаний, привлекающих заемные денежные средства или прямые иностранные инвестиции.** Хотя местные аудиторские фирмы, являющиеся членами международных аудиторских сетей, проводят проверку финансовой отчетности, составленной в соответствии с МСФО, с помощью процедур глубокого качественного анализа этой документации, в том числе с последующей экспертизой результатов проверки с привлечением технических экспертов в Москве, а иногда и в Лондоне или Франкфурте, указанные процедуры, по-видимому, не применяются систематически при отсутствии иностранного регулирования и/или готовности нести в полном объеме профессиональную ответственность аудитора.
- **Значительное количество аудиторских заключений, составленных местными аудиторскими фирмами, были настолько плохо подготовлены, что пользователи проверенной финансовой отчетности не в состоянии высказать суждение даже о работе, проделанной аудиторской фирмой.** В восьми из 14 аудиторских заключений, проанализированных группой, готовившей РОСК, не было адресата, не были указаны финансовые отчеты, которые подвергались проверке, содержалось упоминание другой компании, а не той, чья финансовая отчетность прилагалась к заключению, а также ссылки на стандарты бухгалтерской отчетности вместо стандартов аудита, и т.д.
- **Ряд аудиторских заключений, подготовленных местными аудиторскими фирмами, были поверхностными, что не может не вызывать сомнения в отношении соблюдения ими Кодекса этики, в том числе в части, касающейся их независимого статуса.** В четырех из 14 заключений, проверенных группой, готовившей РОСК, содержатся существенные и очевидные отступления от казахстанских стандартов бухгалтерского учета (КСБУ).
- **Ряд аудиторских заключений, подготовленных местными аудиторскими фирмами, были выполнены с неполным соответствием аудиторским процедурам и вызывают серьезные сомнения в соблюдении КСА и требований к качеству аудиторской проверки.** В трех из 14 аудиторских заключений, проверенных группой, готовившей

<sup>17</sup> Местные аудиторские фирмы, являющиеся членами международных аудиторских сетей, утверждают, что они используют одинаковый подход, основанный на оценке рисков, в части стандартов аудита, персонала и проверке качества как к аудиторской проверке финансовой отчетности, подготовленной в соответствии с КАС, так и финансовой отчетности, подготовленной в соответствии с МСА.

РОСК, имелось приложение с изложением аудиторских процедур, которые применялись аудиторской фирмой. Эксперты группы отметили, что во всех этих трех документах аудиторская фирма выражала безусловно-положительное заключение, невзирая на то, что:

- аудиторской фирме не были предоставлены количественные данные о товарно-материальных запасах, и она не убедилась в фактическом наличии имущества, машин и оборудования (компания функционировала первый год), на долю которых приходилось 23% совокупных активов, но удовлетворялась лишь ознакомлением со счетами и бухгалтерскими регистрами. По остальным двум аудитам у экспертов группы возникли аналогичные замечания.
- Аудиторская фирма не запросила подтверждений об авансовых платежах, которые составляют 62% общих активов компании. Доказательства, которые удалось собрать аудитору, оказались документами внутреннего пользования, которые не обязательно должны отвечать требованиям аудита. Аналогичное замечание было сделано экспертами группы, готовившей РОСК, еще по одному заключению.

## V. ВОСПРИЯТИЕ КАЧЕСТВА ФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ

73. **Общее впечатление группы, готовившей РОСК, сводится к тому, что качество финансовой отчетности в Казахстане можно разделить на две категории, причем в тесной увязке с параметрами аудиторской фирмы, проверяющей компании, и применяемыми стандартами бухгалтерского учета:**

- По мнению рынка, компании, подвергающиеся аудиторской проверке местными фирмами-членами международных аудиторских сетей, располагают финансовой информацией хорошего качества, как правило, отвечающей требованиям МСФО. Эти компании имеют соответствующие возможности и либо обязаны, либо заинтересованы платить цену, необходимую для получения качественного аудиторского заключения. Как уже упоминалось в разделе III, результаты обзора выборки проверенных по МСФО финансовых отчетов отчасти подтверждают ожидание рынка, хотя в связи с этим и возникает сомнение, не преобладает ли иногда соблюдение МСФО "по форме" над соблюдением "по содержанию".
- По мнению рынка, другие компании, которые готовят свою финансовую отчетность в соответствии с КСБУ, и/или проверяются индивидуальными аудиторами или аудиторскими фирмами, не являющимися членами международных аудиторских сетей, скорее всего, имеют финансовую информацию более низкого качества. Большая часть таких компаний получают аудиторские заключения исключительно во исполнение своих формальных обязательств, вытекающих из их правового статуса, и желают платить по возможности минимальную сумму за выполненную проверку, при этом, не ожидая какой-то особой работы от аудиторской фирмы за эти деньги. В этом отношении материалы раздела III подтверждают ожидание рынка.

При этом, однако, рынок ожидает постепенного улучшения качества аудиторских проверок вслед за внедрением в практику аттестации на получение квалификаций CAP/CPA контрольными органами (см. раздел II.C). Участники рынка уже неоднократно указывали номер лицензии официального аудитора, подписавшего аудиторское заключение, как свидетельство класса его компетенции. Поскольку лицензии имеют порядковую нумерацию, участники рынка отмечают для себя номер аудитора, и считают лицензии, выданные после введения аттестации на получение квалификаций CAP/CPA, в общем и целом достойными большего доверия, чем лицензии, выданные раньше.

74. Это положение усугубляется еще и тем, что документы финансовой отчетности общего назначения, как правило, не считаются сколько бы то ни было полезными для более-менее значимых пользователей финансовой информации, что ни в коей мере не стимулирует предприятия к повышению качества их финансовой отчетности общего назначения. Примерами отсутствия такого стимула могут быть следующие:

- Агентство по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций (АФН) склонно полагаться на контроль обязательной отчетности в выполнении им своих контрольных функций, и почти никаких усилий не прилагается к обеспечению соблюдения МСФО. Однако, качество подготовки финансовой отчетности регулируемых предприятий, по-видимому, выше, поскольку они могут себе позволить привлечь аудиторские фирмы, которые являются членами международных аудиторских сетей.
- Банки преимущественно выдают кредиты под залог, и поэтому их скорее волнует наличие и стоимость обеспеченных активов, а не финансовая отчетность предприятий, которых они кредитуют.
- Налоговые органы интересуют только та финансовая информация, которая имеет отношение к налоговому кодексу, что ведет к тому, что фирмы разрабатывают системы учета базовых данных, выстроенных под критерии признания и измерений, заложенные в налоговом кодексе, причем для того, чтобы соблюсти требования МСФО/КСБУ, финансовая отчетность переделывается.
- Отсутствие санкций против предприятий, не соблюдающих стандарты бухгалтерского учета или против аудиторов, нарушающих стандарты аудита, создает обстановку, в которой финансовая отчетность общего назначения, по-видимому, становится невостребованной.

## VI. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

75. Главная цель данного анализа в рамках РОСК состоит в оказании помощи соответствующим органам и другим заинтересованным лицам в деле улучшения бухгалтерского учета, финансовой отчетности корпоративного сектора и аудиторской практики, как средства содействия осуществлению поставленной Президентом задачи успешной интеграции Казахстана в мировую экономику. Реализация этих рекомендаций будет способствовать:

- улучшению делового климата и увеличению объемов внутренних и иностранных прямых и портфельных инвестиций в частный сектор;
- стимулированию роста малых и средних предприятий (МСП) посредством облегчения доступа к кредитным ресурсам в финансовом секторе путем организации постепенного перехода от залогового кредитования к формам кредитования на основе показателей финансовой деятельности потенциального заемщика;
- поддержке устойчивого развития банковского сектора и снижению риска кризисных явлений, связанных с проблемами невозврата кредитов; мобилизации внутренних сбережений; а также
- обеспечению лучшей финансовой прозрачности как в частном, так и в государственном секторе, и предоставлению возможности акционерам и широкой общественности анализировать состояние управления предприятиями и влиять на его динамику.

В данном отчете не предпринимается попытка предоставить детальный план проведения реформ, а лишь даются наметки методических рекомендаций в поддержку реализации реформы системы

бухгалтерского учета и, в конечном итоге, обеспечения повышения качества финансовой отчетности предприятий.

76. **Эти рекомендации группы, готовившей РОСК, взаимосвязаны и взаимно поддерживают друг друга и имеют целью совместными усилиями улучшить ситуацию с финансовой отчетностью в Казахстане.** Например, даже превосходные стандарты бухгалтерского учета с самого начала могут оказаться под угрозой, если люди не поймут, как перенести стандарты в практическую плоскость, т.е. как воплотить их в реальные бухгалтерские записи, и самая строгая обязательная и нормативная схема окажется неработоспособной, если не будет сопровождаться надлежащими правовыми санкциями. Кроме того, как показано на Рис. 1 в аналитическом разделе, некоторые рекомендации не дадут немедленных результатов, но, при этом, они остаются первоочередными, если мы хотим, чтобы система финансовой отчетности в Казахстане поднялась на уровень развитых стран в обозримом будущем.

77. **Соответственно, в части, касающейся обязательности аудита, мы рекомендуем введение следующих требований:**

- Требование проведения аудита юридического лица и/или сводной финансовой отчетности только при наличии заинтересованности в этом со стороны государственных или общественных структур, независимо от юридического статуса такого лица. Однако, если даже после реализации указанных требований все-таки будут возникать ситуации, при которых количество востребованных аудитов будет превышать наличие квалифицированных аудиторов на рынке, директивные органы должны будут поэтапно вводить эти требования в целях недопущения, чтобы требования обязательного аудита перегружали возможности его проведения, имеющиеся в Казахстане.
- Возможность принять на вооружение модель "МСА плюс", в соответствии с которой в дополнение к МСА в полном объеме могут быть установлены дополнительные стандарты и процедуры, если они вытекают из конкретных требований, относящихся к формату обязательного аудита (например, дополнительные требования к банковскому аудиту в рамках процедур обязательного контроля АФН).
- Поправка к мандату Палаты аудиторов, чтобы включить в него обязанность учитывать интересы общественности, что касается, в частности, потребителей аудиторских услуг, которые состоят из клиентов, кредиторов, правительственных структур, работодателей, работников, инвесторов, бизнес сообщества, финансовых институтов, а также других лиц, которые зависят от объективности и честности аудиторов.
- Создание системы общественного контроля деятельности Палаты аудиторов в целях обеспечения, чтобы аудиторская профессия на самом деле служила интересам общества.
- Требование к *организациям публичного интереса* предоставлять по первому требованию их проверенные (и сводные) документы финансовой отчетности общественности<sup>18</sup> в разумные сроки после подготовки баланса.

78. **Рекомендации по стандартам бухгалтерского учета.**

- Активизировать процесс перевода, т.е. обеспечить устойчивое выполнение перевода МСФО на русский и/ или казахский языки, чтобы иметь возможность получить официальный текст указанных стандартов по первому требованию по разумной цене повсюду в стране. При этом следует скоординировать процесс перевода с переводом Международных стандартов финансовой отчетности в государственном секторе

---

<sup>18</sup> Аналогичные требования имеются в странах-членах ЕС. Они установлены Четвертой и Седьмой Директивами ЕС «Законодательство о компаниях», и Директивой о прозрачности.

(МСФОГС) и Международных стандартов аудита (например, посредством создания общего пула ресурсов, использования общего программного обеспечения и т.п.).

- Необходимо создать Комитет по стандартам бухгалтерского учета или Консультативный совет для согласования упрощенной системы отчетности для применения в юридических лицах, не относящихся к *организациям публичного интереса*. Действующие в Казахстане стандарты бухгалтерской отчетности можно взять за основу для разработки упрощенного режима финансовой отчетности малых и средних предприятий при условии проведения анализа и пересмотра указанных стандартов. В качестве альтернативного варианта Казахстан может ознакомиться с текущим проектом Комитета по международным стандартам финансовой отчетности (КМСФО) "Стандарты бухгалтерского учета для МСП".
- Директивные и контрольные органы должны повторно рассмотреть связь между обязательной отчетностью и отчетностью общего назначения в финансовом секторе. Внедрение МСФО зачастую вызывает серьезную озабоченность у надзорных органов, в частности, из-за опасений, что указанные стандарты могут поставить под сомнение значимость критериев, в соответствии с которыми "нормативные собственные фонды" должны (i) быть постоянными, (ii) использоваться всякий раз, когда потребуется, для компенсации убытков, и (iii) быть устойчивыми с точки зрения сумм, содержащихся в них. Существуют также опасения, что МСФО могут породить нестабильность в показателях финансовой отчетности финансовых учреждений, и в частности, в нормативных собственных фондах, и это может привести к тому, что экономическое содержание финансовых позиций указанных учреждений будет скрыто. Национальный банк Казахстана (НБК) и АФН должны разработать фильтры обязательной отчетности по показателям достаточности капитала, чтобы скорректировать нормативные собственные фонды с учетом изменений, сделанных в собственном капитале, отраженном в отчетности финансовых учреждений, работающих с соблюдением МСФО. В этом контексте НБК и АФН могут воспользоваться результатами работ, осуществленных под эгидой Базельского комитета по банковскому надзору и Европейского комитета органов банковского надзора. Такой подход прояснит различие между отчетами общего назначения и обязательными отчетами. При этом, однако, поскольку контрольные органы будут кровно заинтересованы в обеспечении такого положения, при котором финансовая отчетность, составленная по МСФО, была бы достоверной (так как их заключение будет основываться на этой отчетности), это будет заставлять их также оказывать помощь в обеспечении составления финансовой отчетности для акционеров или с ориентацией на них.
- Министерство финансов должно учредить рабочую группу в составе представителей органов стандартизации и налоговых органов для рассмотрения возможности минимизации барьеров на пути реформ в области бухгалтерского учета, которые возникают в результате применения налогового кодекса.

#### 79. **Рекомендации по стандартам аудита**

- Активизировать процесс перевода, т.е. обеспечить устойчивое выполнение перевода МСА на русский и/или казахский языки, чтобы иметь возможность получить официальный текст указанных стандартов по первому требованию по разумной цене повсюду в стране. При этом следует скоординировать процесс перевода с переводом Международных стандартов бухгалтерского учета в государственном секторе (МСФОГС) и МСФО (например, посредством создания общего пула ресурсов, использования общего программного обеспечения и т.п.).
- Палате аудиторов рекомендуется разработать стандартные методологии аудита и Руководство по аудиту для пользования аудиторскими фирмами, нуждающимся в них. Она позволит всему аудиторскому сообществу повысить качество аудита, что в свою

очередь повысит доверие общества к достоверности информации, содержащейся в финансовой отчетности.

#### 80. Рекомендации по мониторингу и обеспечению применения стандартов бухгалтерского учета и аудита

- Казахстанская фондовая биржа (КАФБ) должна усилить свой контроль над процессом раскрытия информации зарегистрированных компаний, поступающей на ее вебсайт. Группа контроля должна обеспечить, чтобы получаемая информация раскрывалась на сайте КАФБ своевременно и точно, и чтобы все факты нарушений установленного порядка сообщались в АФН для проведения расследования.
- АФН должен принять международно-признанные принципы осуществления стандартов бухгалтерского учета. В настоящем отчете рассматривается стандарт № 1 «Осуществление стандартов финансовой информации в Европе», предложенный Комитетом европейских регуляторов ценных бумаг (КЕРЦБ) в качестве справочного для АФН. Принятие указанных принципов может побудить АФН, помимо прочего, разработать процедуры мониторинга и осуществления их на практике, чтобы обеспечить финансовым рынкам и широкой общественности доступ к нужной и достоверной финансовой информации. Действия по принудительному применению стандартов не следует путать с гражданскими или уголовными правовыми санкциями, хотя они призваны играть определенную роль, и сосредоточить усилия на обеспечении доступа к необходимой информации, которая должна быть достоверной по существенным параметрам, чтобы повысить эффективность функционирования рынков капитала. АФН должно принять решения по обеспечению применения стандартов чтобы, если в опубликованной финансовой отчетности возникнет существенная ошибка, то соответствующее исправление доводилось бы до сведения общественности.
- Органы надзора (АФН, НБК, Министерство финансов и т.д.) должны направлять своих ключевых работников в аналогичные учреждения за границей для стажировки и обучения передовому международному опыту в части мониторинга и надзора в соответствующих областях деятельности, равно как и в области применения МСФО. Кроме того, органы надзора могут подключаться к программам двухстороннего сотрудничества и приглашать опытных регуляторов из родственных учреждений в Казахстан для работы с лучшими сотрудниками АФН, НБК, КАФБ и т.д. и оказания им практической помощи "на рабочем месте".
- АФН должно увеличить свой численный состав за счет набора дополнительного персонала, знакомого с МСФО. Чтобы выполнять свою задачу по обеспечению применения стандартов бухгалтерского учета, АФН должно производить набор персонала с глубокими знаниями и опытом работы в рамках МСФО. В любом случае АФН потребуется создать сеть и соответствующие процедуры для обеспечения соблюдения МСФО в полном объеме и в соответствии с современными требованиями.
- АФН должно стремиться к укреплению своих рабочих связей с практикующими аудиторами в интересах обеих сторон. Хотя цели надзорных органов и аудиторов различаются, существует много сфер деятельности, где работа специалистов в области надзора и внешних аудиторов пересекается и может принести пользу и тем и другим. Ниже следуют примеры других аспектов, которые могут привлечь внимание аудиторов и потребовать срочных мер со стороны представителей органов надзора:
  - наличие серьезных разногласий в органах компании, ответственных за принятие решений или неожиданный уход какого-нибудь руководителя с ключевой должности;
  - намерение аудитора отказаться от задания или снятие аудитора с задания;
  - негативные существенные изменения в рисках банка или в бизнесе страховой фирмы и вероятность дальнейшего неблагоприятного развития ситуации с рисками.

Кроме того, АФН может предусмотреть возможность потребовать от аудитора выполнения неких конкретных поручений или подготовки специальных заключений в порядке оказания помощи надзорным органам в выполнении ими своих функций (например, составить заключение об адекватности систем ведения бухгалтерской и иной отчетности и систем внутреннего аудита; об адекватности методик, используемых банком или страховой компанией для подготовки материалов для надзорных органов, равно как достоверности информации, содержащейся в указанных материалах, которая может включать определенные коэффициенты отношения текущих активов к обязательствам и другие обязательные показатели, и др.). При создании таких систем надзорные органы должны руководствоваться международно-признанными рекомендациями, например, разработанными Базельским комитетом по банковскому надзору и Международным комитетом по аудиторской практике Международной федерации бухгалтеров (МФБ) в январе 2002 года, по "взаимоотношениям между органами банковского надзора и внешними банковскими аудиторами". Эффективность таких решений будет зависеть от правильной организации таких взаимоотношений в правовом аспекте, а именно в части прямого отказа от права на конфиденциальность в их отношениях с надзорными органами. Она также будет обусловлена гарантиями того, что только аудиторы, имеющие надлежащую квалификацию, могут быть допущены к выполнению аудиторских проверок банков, страховых и листинговых компаний.

- Необходимо успешное внедрение Казахстанской Палатой аудиторов системы обеспечения качества всех аудиторов и аудиторских фирм, занимающихся обязательным аудитом, в соответствии с требованиями Закона «Об аудиторской деятельности». Кроме того, система контроля качества должна быть доступной для общественности. Система обеспечения качества для обязательного аудита совершенно необходима для гарантий качества выполнения аудиторской проверки, причем такое качество укрепляет доверие к публикуемым финансовым показателям и повышает стоимость бизнеса и защищенность акционеров, инвесторов, кредиторов и других заинтересованных сторон. Такая система может строиться на базе существующего практического опыта в странах ЕС, особенно в странах, которые присоединились к Евросоюзу 1 мая 2004 года, и которым пришлось реализовывать указанные системы в условиях, аналогичных, хотя и не идентичных, тем, которые имеются в Казахстане. Кроме того, Положение об обязанностях членов МФБ № 1 также является полезной рекомендацией в этом отношении. Результаты соблюдения требований системы обеспечения качества внешнего аудита должны учитываться при выдаче аудиторской лицензии, отражаться в программе непрерывного профессионального развития и/или в системе мер дисциплинарного воздействия, в зависимости от обстоятельств.
- В Казахстане необходимо создать эффективную систему расследования и принятия санкций для обнаружения, исправления и предупреждения неадекватного выполнения обязательных аудиторских проверок. Указанная система может обеспечить эффективные пропорциональные и предупреждающие гражданские, административные или уголовные меры наказания, которые можно принимать в отношении аудиторов и аудиторских фирм, нарушающих Закон «Об аудиторской деятельности», МСА и/или Кодекс этики дипломированных бухгалтеров. Кроме того, принятые меры или санкции, наложенные на аудиторов и аудиторские фирмы, занимающиеся обязательным аудитом, должны соответствующим образом становиться достоянием гласности.

#### **81. Рекомендации по организации повышения профессиональной квалификации бухгалтеров и аудиторов**

- В Казахстане должна признаваться высокая профессиональная квалификация, такая как АССА (UK) и CPA (USA), полученная за границей, при условии успешной сдачи экзамена по казахстанским налогам, гражданскому праву, страховому и пенсионному законодательству. То, что квалификация аудиторов из других стран не признается в

Казахстане, не согласуется с примерами передового опыта в других странах. Группа, готовившая РОСК, полагает, что нет смысла требовать сдачу экзамена в полном объеме, если есть подтверждения наличия необходимых знаний и опыта. Вопрос о взаимном признании приобретет какую-то значимость только после того, как квалификация аудиторов в Казахстане будет в полном объеме отвечать требованиям международных стандартов.

- Кандидатам, гражданам РК, так и нерезидентам, имеющим сертификаты ACCA (UK) и CPA (USA), присваивать квалификацию аудитора, на основании данных сертификатов и ограничить для них сдачу экзаменов по казахстанским налогам, гражданскому праву, страховому и пенсионному законодательству
- Казахстан должен упростить процедуры получения визы и разрешения на работу для иностранных специалистов нужной квалификации, которые могут заполнить нынешнюю нехватку профессионалов в области бухгалтерского учета, аудита, страхового бизнеса, банковской сектора и других сферах.
- Палата аудиторов должна создать общественный электронный регистр аудиторов и аудиторских фирм, ведущих обязательные аудиторские проверки, чтобы соответствующие заинтересованные лица могли бы быстро определить, является ли какой-то конкретный аудитор или аудиторская фирма официальной и получить другую информацию. Это будет проще сделать при наличии регистрации в общественном электронном регистре. Если указанный общественный регистр будет переведен на иностранный язык, то это существенно повысит пользу от него, особенно в контексте потребности в прямых иностранных или портфельных инвестициях.
- Права и полномочия Палаты аудиторов необходимо расширить, чтобы она могла эффективно способствовать развитию аудиторского дела в Казахстане. В частности она должна иметь возможность предоставлять следующие услуги:
  - консультативная и информационная помощь для членов Палаты;
  - разработка и распространение руководства по ведению аудита для малых аудиторских фирм;
  - разработка стандартной методики по аудиту и набору программ аудита для малых аудиторских фирм.
- Следует рассмотреть возможность проведения детального анализа необходимых работ для осуществления Палатой аудиторов и заключения договора о сотрудничестве с соответствующим родственным профессиональным органом.
- Казахстан должен принять на вооружение методику последовательного повышения квалификации бухгалтеров и аудиторов вместо нынешней системы параллельного обучения. Первым шагом должна стать активизация сотрудничества в области оценки модулей обучения для аттестации на получение квалификаций CAP/CPA отдельно по специальностям бухгалтера и аудитора. В идеале надо стремиться к взаимному признанию результатов. Вторым шагом может быть построение и реализация последовательной системы. Текущий сертификат квалификационного уровня CPA мог бы стать необходимым требованием для получения квалификации аудитора. Это могло бы означать, что потенциальные аудиторы, имеющие сертификат CPA, уже сдали все экзамены квалификационного уровня CPA и имеют 3-летний опыт работы по специальности. Чтобы стать аудитором, потребуется выполнить два дополнительных требования:
  - сдать экзамен по аудиту квалификационной комиссии, и
  - проработать еще два года, получив практический опыт работы в аудиторской среде.

Экзамен по аудиту можно проводить либо в модульном, либо в комплексном формате. Профессиональная пригодность может быть подтверждена только на основании дополнительного опыта практической работы.

- Практика должна быть организована в соответствии с требованиями МФБ. Следует поощрять наставничество и контроль. Необходимо проанализировать действующие в Казахстане требования к практике и привести их в соответствие с Международным стандартом образования МСО 5.

## 82. Рекомендации по общему образованию и обучению

- Исходя из существующей ситуации, акцент следует сделать на развитие системы образования в непрерывном режиме, начиная с вуза и продолжая постоянно повышать свою профессиональную квалификацию бухгалтера и аудитора в рамках требований стандартов образования МФБ.
- Программа послевузовского обучения должна делать основной упор на финансовой отчетности по МСФО, а также на компоненте знания организационных принципов и бизнеса клиента в соответствии со стандартом МСО 2. Материалы по программе аттестации на получение квалификаций CAP/CIPA уже были предоставлены, и ряд преподавателей прошли соответствующую подготовку. Возможно, этого будет недостаточно, поскольку в вузах наблюдается нехватка квалифицированных преподавателей по некоторым дисциплинам, и, поэтому, имеется потребность в дополнительных методических и учебных материалах на русском и казахском языках. Учебные планы вузов должны включать предметы по экономике, деловой среде, корпоративному управлению, деловой этике, финансовым рынкам, методикам количественной оценки, организационным аспектам, управлению и стратегическому планированию, а также другие дисциплины. вузам потребуется тесное сотрудничество с профессиональными ассоциациями и бухгалтерским сообществом, чтобы готовить программы для получения соответствующих дипломов, которые бы соответствовали растущим потребностям бизнеса. Примеры необходимой внешней поддержки, о которых мы упоминали, включали сравнительный анализ существующих материалов с лучшими образцами из литературы на английском языке, продолжение поддержки обучения для преподавателей и оказание помощи с переводом материалов.
- Существующую систему аттестации на получение квалификаций CAP/CIPA не нужно изменять, а следует взять за основу для присвоения квалификации дипломированного бухгалтера и членства в Палате профессиональных бухгалтеров и аудиторов (ППБА). Однако эта экзаменационная система должна быть расширена за счет введения обязательного прохождения практики в соответствии с требованиями МСО5. Полноправное членство в ППБА не предоставляется кандидатам до тех пор, пока они не выполнят требование о прохождении практики.
- ППБА должна обеспечить, чтобы практический опыт, приобретаемый кандидатами, был бы востребован. Кандидатов следует прикрепить к достаточно квалифицированному специалисту, который будет считаться наставником, и необходимо вести журнал учета практики для анализа в ППБА перед аттестацией на получение квалификации профессионального бухгалтера.
- Палата аудиторов должна изучить требования стандарта МСО 8, в соответствии с которым дипломированные аудиторы обязаны иметь самый современный уровень знаний о финансовой отчетности и аудите. Для удовлетворения этих параметров аттестация на получение квалификации СМПБ должна оставаться в качестве входного требования, которому должен соответствовать представитель аудиторской профессии, после оценки профессиональных знаний, умений и понимания ценностей, этики и отношения к делу, что требуется для компетентного исполнения работы аудитора. Для этого потребуется

введение нового экзамена в дополнение к программе аттестации на получение квалификации САР/СРА.

- Палата аудиторов должна обеспечить, чтобы кандидаты на получение квалификации аудитора получали бы практический опыт в достаточном объеме и по специальности для выдачи квалификационного свидетельства. Поэтому Палата аудиторов должна учредить статус ассоциированного члена Палаты для кандидатов на прохождение экзамена по аудиту, чтобы их практика была бы и надлежащим образом построена и контролировалась бы на соответствие требованиям как МСО 8, так и МСО 5.
- После определения четкой базы для квалификационного тестирования важно установить зависимость продления статуса члена ППБА и Палаты аудиторов от участия в системе повышения профессиональной квалификации (ПК). Систему ПК должны контролировать профессиональные ассоциации и организации для обеспечения постоянного обновления знаний их членов в области стандартов и практики бухгалтерского учета и аудита. В этом отношении важно, чтобы профессиональные ассоциации и организации разрабатывали соответствующие курсы и учебные материалы для системы непрерывного повышения квалификации.
- В Казахстане необходимо создать механизм обучения бухгалтеров и аудиторов, осуществляющих проверки казахстанских фирм на местах, методам совершенствования практического применения современных методик бухгалтерского учета и аудита. Привлечение известных состоявшихся бухгалтеров и аудиторов с их практическим опытом является очень важной рекомендацией, для выполнения которой требуется принятие мер стимулирования, которые побуждали бы их к дальнейшему повышению уровня понимания МСФО и МСА и применения их в практической работе в сфере финансовой отчетности в Казахстане.

Если говорить о спросе, то директивные органы должны создавать стимулы для того, чтобы руководство компаний вкладывало средства в такое "перевооружение", посредством различных методов, от позитивных (напр., налоговые льготы на организацию систем обучения) до предупредительных (таких как, например, привлечение к ответственности за недостоверность финансовых отчетов). Если же речь заходит о государственных предприятиях, где государство, выступающее в роли акционера, может взять на себя инициативу и обеспечить участие бухгалтеров государственных предприятий в программах повышения квалификации (или "перевооружения").

Что же касается предложения, то можно предусмотреть определенные стимулы и конкретные меры для того, чтобы в Казахстане начали открываться центры обучения бухгалтеров. Услуги, которые они будут предлагать, будут адаптированы к потребностям и нуждам казахстанских компаний. Большинству казахстанских компаний многие тонкие нюансы применения стандартов МСФО будут не нужны. Основные понятия, такие как метод начисления, разделение налоговой и финансовой отчетности, взаимозависимость между финансовыми отчетами, управленческий учет и учет движения денежных средств, должны быть ключевыми предметами изучения на курсах повышения профессиональной квалификации.

ПРИЛОЖЕНИЕ. Сравнение с Стандартом № 1 Комитета европейских регуляторов ценных бумаг (КЕРЦБ)

Стандарт № 1 *Применение стандартов финансовой информации в Европе*, предложенный Комитетом европейских регуляторов ценных бумаг (КЕРЦБ) может считаться справочным документом для АФН. В Стандарте № 1 по финансовой информации изложены 21 фундаментальный принцип применения стандартов, которые были сочтены Комитетом европейских регуляторов ценных бумаг основополагающими для продвижения вперед к целям защиты инвесторов, а также честности и прозрачности финансовых рынков. В настоящем приложении дается оценка каждого из этих принципов с помощью критериев стандарта № 1:

- *Принцип 1 – Требования о применении стандартов, предъявляемые к источникам финансовой информации эмитентами, упомянутыми в принципе 9<sup>19</sup>, имеют целью обеспечить защиту интересов инвесторов и повысить доверие к рынку путем улучшения прозрачности финансовой информации, необходимой для принятия решений об инвестициях.* Это логически вписывается в цели АФН, созданного в 2004 году, в котором есть специальный отдел, отвечающий за надзор за рынками ценных бумаг.
- *Принцип 2 – Обеспечение применения стандартов определяется как контроль за соблюдением в финансовой информации соответствующих нормативных требований к отчетности и принятие необходимых мер в случае обнаружения нарушений в процессе их применения.* В настоящее время, похоже, никакого мониторинга соблюдения МСФО в публикуемых отчетах не ведется, а основной акцент делается на административные методы контроля, такие как санкции за нарушение сроков сдачи документов, что в отдельных случаях приводит к недостатку нужной информации, необходимой для инвесторов.
- *Принцип 3 – Основная ответственность за обеспечение соблюдения нормативных требований в финансовой информации должна возлагаться на соответствующие независимые компетентные органы.* В результате создания АФН появился независимый компетентный орган, который построен таким образом, чтобы иметь в своей структуре специальный отдел, ответственный за надзор за регулируемым рынком ценных бумаг.
- *Принцип 4 – Функции обеспечения применения стандартов от имени компетентных административных органов могут выполнять и другие органы при условии, что они будут осуществлять их под контролем и по поручению указанных компетентных административных органов.* В соответствии с этим принципом у КАФБ появляется возможность осуществлять контроль соблюдения МСФО, хотя, при этом, следует отметить, что группа, готовившая РОСК, установила ряд фактов приема КАФБ финансовой информации, не отвечающей нормативным требованиям, без замечаний.
- *Принцип 5 – Независимо от того, кто осуществляет функцию обеспечения соблюдения, любой стандарт по обеспечению применения, установленный КЕРЦБ, должен неукоснительно выполняться.* В функции АФН входит обязательный надзор за деятельностью банков, страховых компаний, пенсионных фондов и рынка ценных бумаг.

Обязательный надзор до сих пор оставался основной обязанностью АФН, что и следовало ожидать от такой новой организации. АФН также играет важную роль в обеспечении защиты интересов потребителей, причем значительные усилия направляются на расследование жалоб, поступающих от населения. Принимая во внимание минимальные полномочия и характеристики, которые требуются по Стандарту КЕРЦБ № 1, АФН играет позитивную роль при мониторинге и обеспечении соблюдения стандартов финансовой информации в отношении финансовой отчетности банков, страховых компаний и пенсионных фондов.

<sup>19</sup> Ссылка на принцип 9 дается с тем, чтобы показать формат стандарта, который регламентирует финансовую информацию листинговых компаний.

Однако, принимая во внимание особенности культуры регулирования в Казахстане, любые улучшения качества финансовой отчетности, которые мог бы принести АФН, по-видимому, будут побочным продуктом его деятельности в рамках обязательного надзора. В Стандарте № 1 содержится четкое положение, в соответствии с которым запрос о дополнительной информации от аудиторов и руководства должен преследовать цель обеспечения применения нормативных требований к отчетности, в частности, финансовой информации. Процедуры, которые инициируются АФН в случаях нарушений стандартов и ограничений, установленных Законом «О банках и банковской деятельности», являются, по сути, штрафными санкциями, предусмотренными национальным законодательством. Действия, описанные в Стандарте № 1, являются "мерами, как правило, имеющими целью повышение добросовестности на рынке и доверия к рынку".

- *Принцип 6 – Компетентные административные органы должны быть в равной степени независимы от Правительства и от участников рынка, и, при этом, располагать необходимыми полномочиями и достаточными ресурсами.* Учреждение АФН явилось одной из составляющих политики, направленной на создание независимой и эффективной системы государственного регулирования финансового рынка. Ресурсы, которыми располагает АФН, по-видимому, вполне достаточны, с учетом нынешнего размера финансового рынка, у АФН имеются права на получение информации, которая ему необходима для выполнения своих функций. Однако не хватает квалифицированного персонала, хорошо знакомого с МСФО, что осложняет выполнение конкретной задачи мониторинга соблюдения МСФО.
- *Принцип 7 – Те необходимые полномочия, которые можно делегировать конкретным лицам, действующим от имени независимого компетентного административного органа, должны, по крайней мере, включать в себя право вести мониторинг финансовой информации, предусматривать право требовать дополнительную информацию от эмитентов и аудиторов и принятия мер, в соответствии с требованиями процедур обеспечения соблюдения.* По-видимому, все необходимые полномочия у АФН уже имеются, но агентство пока еще не считает своей первоочередной задачей обеспечение соблюдения стандартов бухгалтерского учета.
- *Принцип 8 – Указанные соответствующие компетентные административные органы должны обеспечивать: (а) разработку соответствующего установленного порядка обеспечения соблюдения стандартов на основе изложенных принципов; и (б) реализацию такого установленного порядка.* Совершенно очевидно, что в части, касающейся обязательного контроля финансовой отчетности, АФН разработало и реализовало на практике установленный порядок обеспечения соблюдения стандартов, и об этом свидетельствуют меры, принятые в 2004 году.<sup>20</sup> Необходимо разработать аналогичные процедуры для мониторинга и обеспечения соблюдения МСФО при составлении финансовой отчетности общего назначения регулируемых предприятий.
- *Принцип 9 – Принципы обеспечения соблюдения должны распространяться на финансовую информацию, предоставляемую эмитентами, (а) чьи ценные бумаги допущены на торговые сессии на регулируемом рынке; и (б) которые подали заявки на допуск к торгам своих ценных бумаг на регулируемом рынке.* Финансовая информация, представляемая указанными организациями, желающими получить допуск на торги, проверяется очень внимательно, а финансовая информация эмитентов, уже получивших допуск к торгам, подвергается менее тщательному анализу.
- *Принцип 10 – Принципы обеспечения соблюдения должны применяться к финансовой информации, содержащейся во всех взаимно увязанных финансовых документах, в том числе в годовом и промежуточном финансовых отчетах, подготовленных как в индивидуальном, так и в сводном формате, а также в проспектах и аналогичных документах.* Соблюдение этого принципа потребует расширения сферы действия

<sup>20</sup> Информация о мониторинге и надзоре, которые осуществляло АФН, имеется в его годовом отчете.

мониторинговых процедур, применяемых в АФН, и распространения их на годовые и промежуточные финансовые отчеты компаний, зарегистрированных на бирже.

- *Принцип 11 – Для проверки финансовой информации, кроме проспектов эмиссии, общепринятой практикой является контроль "по факту", даже если не запрещена предварительная формальная проверка.* В отдельных случаях, например, когда какая-нибудь компания впервые использует какой-то конкретный тип финансового инструмента, зарегистрированная компания может счесть целесообразным потребовать проведения процедуры предварительной проверки по конкретной операции учета или раскрытия информации. Как это представлено в Принципе 20, АФН не должно *de facto* брать на себя функции консультанта по общим вопросам применения МСФО, так как его роль состоит в осуществлении контроля за соблюдением требований, предъявляемых к отчетности, а не в определении этих требований. Соблюдение этого принципа будет означать, что информация, представленная зарегистрированной компанией, должна проверяться в рамках соответствующих процедур мониторинга после ее опубликования, независимо от, возможно, проведенной ранее АФН предварительной проверки.
- *Принцип 12 – Нормальной процедурой для контроля проспектов эмиссии является проверка и утверждение ожидаемых (ex ante) результатов. Проверка соблюдения требований стандартов в финансовой информации, представленной в проспектах эмиссии, "по факту" (ex post) также возможна, но в качестве дополнительной меры.* Как уже отмечалось выше, Закон о финансовых рынках требует, чтобы вся финансовая информация, содержащаяся в документах финансовой отчетности, предоставлялась любому заинтересованному лицу. Группа, готовившая РОСК, установила, что разрешение на выпуск проспектов эмиссии (ex ante) постоянно выдавалось АФН. Однако группа не сформировала никакого заключения относительно исчерпывающего характера анализа, проводимого АФН.
- *Принцип 13 – Применение процедур обеспечения соблюдения требований стандартов в финансовой информации, как правило, зависит от выбора эмитентов и документов для анализа. Однако приемлемым методом может быть подход, основанный исключительно на анализе рисков.* Для соблюдения указанного принципа требуется создание системы анализа финансовой информации, чтобы добиться полного соблюдения требований во всех зарегистрированных компаниях, и, поэтому, считалось бы вполне допустимым проведение анализа документов компаний, даже если и не было предположений относительно возможных нарушений. Однако, принимая во внимание недостаток квалифицированных аудиторов, хорошо знакомых с МСФО, наиболее целесообразной методикой следует считать подход, основанный на концентрации внимания на тех компаниях, у которых риск несоблюдения наиболее высокий. Прежде всего, разумно было бы обеспечить, чтобы проверка была проведена во всех компаниях, по которым имеются заключения квалифицированных аудиторов, с тем, чтобы исправить все факты существенного несоблюдения МСФО в финансовой информации, которая была опубликована.
- *Принцип 14 – Для того, чтобы позволить органам, ответственным за обеспечение соблюдения требований стандартов, постепенно осваивать методы выбора, представленные в Принципе 13, в качестве временного рабочего варианта предлагается методика смешанного выбора, основанная на произвольной выборке и последующей ротации. При этом, однако, такая методика должна предусматривать некий адекватный уровень риска невыявления.* Как представлено в Принципе 13 (см. выше), механизм отбора объектов проверки для квалифицированного аудиторского заключения должен стать первоочередной задачей для АФН, чтобы обеспечить принятие мер по обеспечению соблюдения требований в отношении тех эмитентов, которые не соблюдают соответствующие требования при подготовке своей финансовой отчетности. Однако важно включить в процедуры установленного порядка элемент произвольной выборки, чтобы способствовать повышению доверия общества к системе в целом, и чтобы

обеспечить полное соответствие финансовой отчетности требованиям МСФО и нормативным документам, если она представляется с безусловно-положительным заключением аудитора.

- *Принцип 15 – Методы обеспечения соблюдения требований стандартов в выбранных финансовых информационных документах охватывают широкий спектр возможных процедур проверки от чисто формального осмотра до глубокого анализа "по природе" всех элементов информации. Уровень риска, как правило, должен определять глубину анализа, осуществляемого органами обеспечения соблюдения требований стандартов. Принимается во внимание и тип документации, подлежащей анализу, и объем имеющейся информации об эмитенте.* Фактический материал, собранный по состоянию соблюдения нормативных требований, касающихся предоставления финансовой информации зарегистрированными компаниями, свидетельствует о том, что уровень несоблюдения указанных требований в настоящее время недопустимо высок.
- *Принцип 16 – При выявлении существенного искажения в финансовой информации органы, отвечающие за обеспечение соблюдения требований стандартов, должны принимать надлежащие меры для получения соответствующего раскрытия информации и, при необходимости, добиваться публичного исправления указанного искажения (в соответствии с требованиями нормативных документов по отчетности). Несущественные отклонения от формальных требований к отчетности, как правило, не требуют публичных исправлений, даже если они в целом тоже заслуживают соответствующей реакции. Существенность должна определяться в соответствии с действующими нормативными документами по отчетности.* Информация считается существенной, если ее пропуск или повторное представление могут повлиять на решения, принимаемые пользователями финансовой отчетности. АФН должно установить процедуры по обеспечению соблюдения требований стандартов для обеспечения такого положения, при котором, если в опубликованной финансовой отчетности возникнет ошибка по существу, то соответствующим образом исправленная информация доводилась бы до сведения общественности. Несущественные ошибки при их обнаружении можно передать компании и/или обсудить с ней, но было бы нецелесообразно расходовать ограниченные ресурсы на решение проблем, которые в конечном итоге не влияют на решения и, стало быть, не влекут за собой негативных последствий для рынка ценных бумаг. При этом, однако, такие недостатки как, например, отсутствие опубликованных примечаний к финансовым отчетным документам, что имело место почти в 25% случаев при проверке зарегистрированных компаний в 2004 году, считается в высшей степени существенной ошибкой, поскольку указанные примечания содержат информацию, относящуюся к категории совершенно необходимой для правильного понимания финансовой отчетности и, стало быть, финансового положения и показателей хозяйственной деятельности эмитента.
- *Принцип 17 – Меры, принимаемые на уровне органов обеспечения соблюдения требований стандартов, следует отличать от санкций, налагаемых на нарушителей в соответствии с национальным законодательством.* Наложение штрафных санкций на компании или физических лиц является мерой наказания указанных компаний или физических лиц за нарушение законодательства и нормативных документов, но не предусматривает никаких мер по исправлению или улучшению информации, выпущенной в свет. Первостепенная роль органов, отвечающих за соблюдение требований стандартов, должна состоять в том, чтобы обеспечить информацию, достоверную по существенным параметрам, и, тем самым, способствовать повышению эффективности функционирования рынков капитала. Это не означает, что штрафные санкции или иные наказания не считаются целесообразными, а скорее свидетельствует о том, что органы соблюдения требований стандартов должны считать своей первоочередной задачей принятие коррективных мер для обеспечения предоставления на рынок информации, в которой он нуждается и на которую он вправе рассчитывать. Пока что такое положение для Казахстана не характерно.

- *Принцип 18 – Принимаемые меры должны быть эффективными, своевременными и пропорциональными последствиям от выявленного нарушения.* Как отмечалось выше, меры по обеспечению соблюдения требований стандартов, принимаемые АФН, должны иметь целью улучшение качества информации, направляемой на рынок. Принимая во внимание, что миссия по подготовке РОСКработала в ноябре 2005 года, и что нами были выявлены серьезные нарушения в представленной информации за 2004 год, можно сделать вывод, что действующие меры по обеспечению соблюдения требований стандартов не являются ни эффективными, ни своевременными.
- *Принцип 19 – Необходимо разработать согласованный стратегический план действий, в котором предусмотреть одинаковые санкции за одинаковые нарушения.* Поскольку АФН рассматривает процедуры, которые оно должно принять, ему также есть смысл разработать порядок принятия указанных мер в части, касающейся, например, в каких обстоятельствах какие меры следует принимать. Было бы полезно, если бы указанные процедуры были опубликованы, чтобы зарегистрированные компании могли принять к сведению, что теперь соблюдение требований МСФО и других нормативов, относящихся как к годовой, так и к промежуточной финансовой отчетности, становится частью сферы мониторинга АФН. Это само по себе может служить стимулом к обеспечению соблюдения требований стандартов.
- *Принцип 20 – Чтобы продвинуть вперед гармонизацию практических наработок в области соблюдения нормативных требований и обеспечить согласованный подход органов обеспечения соблюдения требований стандартов к практике применения МСФО, необходимо координировать решения, принимаемые соответствующими органами на основе информации, относящейся к категориям *ex ante* и *ex post*. Противоречивая существенная информация по бухгалтерскому учету должна передаваться соответствующим органам, ответственным за определение стандартов или толкование информации. Органы обеспечения соблюдения требований стандартов не должны выпускать никаких рекомендаций общего характера по применению МСФО.* Абсолютно необходимо, чтобы АФН было бы в курсе текущих изменений в интерпретации МСФО, которые публикуются Комитетом по интерпретациям международной финансовой отчетности (КИМФО). Оно также должно следить за изменениями, происходящими в системах обеспечения соблюдения требований стандартов в других странах, особенно в контексте трансграничного листинга.
- *Принцип 21 – Органы обеспечения соблюдения требований стандартов должны периодически информировать общественность о своей деятельности и, как минимум, публиковать сведения о процедурах обеспечения соблюдения и принимаемых решениях по отдельным случаям, в том числе по вопросам, связанным с бухгалтерским учетом и раскрытием информации.* АФН учредило годовой отчет, в котором содержится много информации о его деятельности. Разделы, посвященные работе с рынком ценных бумаг, необходимо расширить и включить в них информацию о соблюдении МСФО и другие нормативные требования к отчетности зарегистрированных на фондовой бирже компаний.