

**Л.Л. АРЗУМАНОВА\***

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АУДИТА  
БАНКА РОССИИ**

*Ключевые слова: Центральный банк Российской Федерации, аудит, внутренний аудит банка, внешний аудит банка, дефицит*

Появление такого вида контроля, как аудит, связано, во-первых, с переходом к рыночным отношениям и, как следствие, развитию предпринимательства и изменениям методов регулирования экономики, и, во-вторых, с ликвидацией системы ведомственного контроля.

До середины 1990-х гг. российский аудит имел вполне специфические черты. Иногда аудиторскую проверку воспринимали как аналог налоговой, чаще – как своего рода прививку, превентивную меру, позволяющую своевременно обнаружить ошибки и избежать налоговых санкций. Основным пользователем результатов такого аудита становился, как правило, главный бухгалтер, критерием профессионализма – количество проверенных хозяйственных операций и толщина представленного отчета, мериллом качества – отсутствие претензий со стороны налоговых органов. Очевидно, что по целям, задачам, технологии и результатам российский аудит был далек от общепринятого определения этого понятия. Тем не ме-

---

© Арзуманова Л.Л., 2012

\* Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры финансового права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина. [larzumanova @yandex.ru]

Статья подготовлена в ходе выполнения поисковой научно-исследовательской работы в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 гг.

нее, и с правовой, и с практической точек зрения такой аудит вполне соответствовал потребностям хозяйствующих субъектов.

Именно в этот период у нас появился новый вид «дефицита» – отсутствие достоверной информации о деловой репутации партнера. Стало трудно судить о достоверности бухгалтерского баланса, ведь вступая в деловые отношения, банки и другие экономические субъекты должны быть уверены в том, что представляемая им документация отражает финансовое состояние организаций. Потребность в достоверных данных испытывали не только деловые партнеры, но и собственники для защиты от возможных недобросовестных действий своих служащих. Очевидно, что этот контроль не должен был быть государственным, поскольку в рассматриваемых отношениях он направлялся бы главным образом на интересы государственной казны. В то же время этот вид контроля не должен был осуществляться финансовыми службами самих обществ, иначе и в этом случае информация о реальном положении дел не всегда доходила бы до акционеров.

Аудит, по сути, устраняет возможность принятия хозяйственных решений, основанных на недостоверной информации, что может повлечь для субъекта предпринимательства негативные экономические последствия. Аудиторский контроль способствует осуществлению всех хозяйственных операций при соблюдении требований законодательства и обеспечивает рациональное использование ресурсов, предупреждая и снижая риск хозяйственной деятельности, что подтверждает зарубежный и российский опыт. Следовательно, аудит стал одним из механизмов разрешения проблем привлечения инвестиций, укрепления финансовой дисциплины и подъема экономики страны в целом.

В частности, Н.И. Химичева определяет аудиторский финансовый контроль как «...независимый вневедомственный контроль, осуществляемый в качестве предпринимательской деятельности – аудиторской деятельности»<sup>1</sup>.

Согласно п. 3 ст. 1 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307–ФЗ «Об аудиторской деятельности» аудит представляет собой независимую проверку бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. Под бухгалтерской (финансовой) отчетностью аудируемого лица понимается единая система данных об имущественном и финансовом положении организации и о результатах ее хозяйственной деятельности, составляемая на основе данных бухгалтерского учета по установленным формам (ст. 2 Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129–ФЗ «О бухгалтерском учете»<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 169.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 48. Ст. 5369.

Также законодатель выделяет такой вид аудита, как обязательный аудит, под которым понимается «...ежегодная обязательная проверка, которая проводится в случаях, если: организация имеет организационно-правовую форму открытого акционерного общества; организация является кредитной организацией, бюро кредитных историй, страховой организацией, обществом взаимного страхования, товарной или фондовой биржей, инвестиционным фондом, государственным внебюджетным фондом, фондом, источником образования средств которого являются добровольные отчисления физических и юридических лиц; объем выручки от продажи продукции (выполнения работ, оказания услуг) организации (за исключением сельскохозяйственных кооперативов и союзов этих кооперативов) за предшествовавший отчетному год превышает 50 млн руб. или сумма активов бухгалтерского баланса по состоянию на конец года, предшествовавшего отчетному, превышает 20 млн руб.; и в иных случаях, установленных федеральными законами».

Федеральное законодательство, напрямую регламентирующее проведение обязательного аудита хозяйствующих субъектов, не так уж объемно. Однако среди числа таких нормативных актов следует назвать Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»<sup>3</sup> и Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>4</sup>.

Остановимся на раскрытии правовых основ внешней аудиторской проверки Банка России, суть которой сводится к следующему:

Решение о проведении аудиторской проверки финансовой отчетности Банка России принимает Национальный банковский совет до завершения отчетного года, который и определяет аудиторскую организацию (п. 1 ст. 93 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»). Ранее данный вопрос был прерогативой Государственной Думы. При определении аудиторской организации законодатель устанавливает запрет на осуществление аудита Банка России некоторыми категориями лиц, а именно не может осуществляться аудит Центрального банка РФ:

- аудиторами, являющимися бухгалтерами Банка России или иными лицами, несущими ответственность за организацию и ведение в Банке России бухгалтерского учета и составление финансовой (бухгалтерской) отчетности;
- аудиторами, состоящими с должностными лицами и бухгалтерами Банка России, а также иными лицами, несущими ответственность за организацию и ведение в Банке России бухгалтерского учета и составление финансовой (бухгалтерской) отчетности, в близком родстве (родители,

---

<sup>3</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители и дети супругов);

– аудиторскими организациями, руководители и иные должностные лица которых являются должностными лицами и/или бухгалтерами Банка России, а также иными лицами, несущими ответственность за организацию и ведение в Банке России бухгалтерского учета и составление финансовой (бухгалтерской) отчетности;

– аудиторскими организациями, руководители и иные должностные лица которых состоят в близком родстве (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с должностными лицами и/или бухгалтерами Банка России бухгалтерского учета и составление финансовой (бухгалтерской) отчетности;

– аудиторскими организациями в случае, если Банк России является их учредителем (участником);

– аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами, оказывавшими в течение трех лет, непосредственно предшествовавших проведению аудиторской проверки, услуги по восстановлению и ведению бухгалтерского учета, а также по составлению финансовой (бухгалтерской) отчетности Банка России.

Также в качестве еще одного из требований законодатель устанавливает необходимость проведения конкурса на определение аудиторской организации, с которой будет в итоге заключен договор на аудит годовой финансовой отчетности Банка России. Порядок проведения конкурса и избрания аудиторской организации определен в Информационном сообщении Национального банковского совета Банка России от 7 ноября 2008 г. «О проведении конкурса по определению аудиторской организации – аудитора годовой финансовой отчетности Банка России»<sup>5</sup>.

В ходе проведения аудиторской проверки аудиторская организация не вправе проверять счета и операции Банка России, на которые распространяется действие Закона РФ «О государственной тайне». Проведение такого рода проверок относится к компетенции Счетной палаты Российской Федерации.

Следует отметить, что в аудиторском заключении по годовому отчету Банка России должны быть в обязательном порядке освещены такие вопросы, как:

– структура и содержание годового отчета Банка России с точки зрения полноты и достоверности информации о деятельности Банка и реализации им функций, возложенных на него законодательством РФ, а также информация о сводном бухгалтерском балансе за отчетный год в полном объеме с учетом внебалансовых счетов;

– выполнение в отчетном финансовом году основных параметров единой государственной денежно-кредитной политики, взаимодействие

---

<sup>5</sup> Вестник Банка России. 2007. № 63.

Банка России и Правительства РФ в области экономической и денежно-кредитной политики, кредитование Банком Правительства, принципы и практика осуществления мер по корректировке уровня ликвидности, инструменты денежно-кредитной политики, критерии их отбора и эффективность применения;

– соблюдение Банком России требований Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)», законодательства при проведении активных операций на финансово-кредитных рынках, в том числе:

– операций Банка России с российскими ценными бумагами и ценными бумагами иностранных государств, векселями и другими ценными бумагами;

– операций по предоставлению кредитов и размещению депозитов;

– операций по вложениям в капитал кредитно-финансовых организаций, созданных с участием Банка России, и участию в их деятельности;

– операций по предоставлению кредитов и размещению депозитов Банка России в кредитно-финансовых организациях, созданных с его участием;

– соблюдение Банком России требований законодательства при проведении операций с валютными резервами, в том числе:

– наличие утвержденных нормативных документов по управлению валютными резервами;

– принципы размещения Банком России валютных резервов с анализом доходности операций по размещению валютных резервов в сравнении с мировой практикой, деятельности по размещению депозитов в иностранной валюте в банках-резидентах;

– соблюдение Банком России требований Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)», законодательства при проведении пассивных операций, в том числе операций по привлечению средств кредитных организаций с анализом структуры и динамики средств на счетах в Банке России, а также привлеченных средств кредитных организаций;

– принципы формирования и использования фондов, резервов и провизий Банка России;

– принципы учетной политики Банка России и практика ее реализации, соответствие учетной политики Банка требованиям законодательства РФ, в том числе соответствие действующего порядка исчисления финансовых результатов деятельности Банка (прибылей и убытков) требованиям ст. 10 Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)», а также расчет прибыли Банка за отчетный год, перечень расходных операций, осуществленных в счет уменьшения доходов отчетного периода, подготовка Банка России к переходу на международные стандарты финансовой отчетности;

– анализ структуры и динамики доходов Банка России, в том числе процентных доходов по кредитам и депозитам, доходов от операций с ценными бумагами, прочих доходов, анализ структуры и динамики расходов Банка, в том числе процентных расходов по кредитам и депозитам, расхо-

дов на организацию наличного денежного обращения, расходов на создание провизий, прочих операционных расходов, расходов на содержание персонала;

– капитальное строительство, осуществляемое Банком и его отражение в финансовой отчетности Банка;

– система оплаты труда, пенсионное, медицинское и другие формы социального обеспечения и страхования служащих Банка России<sup>6</sup>.

Очевидно, что аудит Банка России необходим и имеет огромное значение ввиду особой значимости этого органа как экономического и политического субъекта государства.

Безусловно, что аудит в сфере банковского регулирования актуален и в связи с созданием системы страхования банковских вкладов в соответствии с Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»<sup>7</sup>, который с особой остротой поставил вопрос проведения независимой проверки финансовых институтов, вступающих в систему страхования банковских вкладов: «...Чтобы страхование вкладов было более эффективным, оно должно быть частью хорошо продуманной системы обеспечения финансовой безопасности государства, которая подкрепляется сильным пруденциальным регулированием и надзором, эффективными законами и системой обеспечения их исполнения, а также адекватными режимами бухгалтерского учета и раскрытия информации»<sup>8</sup>. Эту функцию и выполняет аудит.

Необходимо констатировать, что аудит ни в коей мере не подменяет собой государственного контроля финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений, осуществляемого в соответствии с законодательством Счетной палатой РФ.

Однако следует отметить, что, помимо внешнего аудита Банка России, Центральным банком РФ осуществляется внутренний аудит. В целом внутренний аудит представляет собой проверку бухгалтерской (финансовой) отчетности, проводимую самой организацией силами созданной в ней службой внутреннего аудита.

К основным факторам, влияющим на работу Центрального банка РФ, относятся: устойчивость валюты страны; инфляционные процессы; последствия использования финансовых инструментов при проведении операций на открытом рынке; структура золотовалютных резервов; отлаженность расчетно-платежной системы и пр. Все перечисленные факторы

---

<sup>6</sup> См.: Правовые основы бухгалтерского и налогового учета, аудита в Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.М. Ашмарина. М., 2003. С. 241–243.

<sup>7</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 52 (часть I). Ст. 5029.

<sup>8</sup> Турбанов А.В. Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 244.

ведут к появлению особых видов риска – ущерб престижу, материальные потери и нарушения.

Как следствие, возникает потребность во внутреннем аудите, который дает информацию о текущей деятельности банка и подтверждает достоверность отчетов руководителей подразделений. Внутренний аудит также необходим для предотвращения потери ресурсов и обоснования структурных организационных изменений.

Итак, ярким примером внутреннего аудита является Служба внутреннего аудита Центрального банка РФ, созданная на основании приказа Банка России от 31 марта 1997 г. № 02-140 «О службе главного аудитора Банка России»<sup>9</sup>.

Служба главного аудитора Банка России находится в непосредственном подчинении Председателя Банка России и состоит из следующих структурных подразделений Банка России и его учреждений:

- департамента внутреннего аудита и ревизий Банка России;
- ревизионных отделов (управления, сектора) территориальных учреждений Банка России, Департамента полевых учреждений и Дирекции Центрального хранилища.

Основными задачами этой Службы являются:

- обеспечение наблюдения за соответствием совершенных в Банке России финансовых и хозяйственных операций законодательству Российской Федерации и нормативным актам Банка России;

- независимая оценка информации о финансовом состоянии Банка России в целом и по его отдельным учреждениям; проверка организации выполнения учреждениями и организациями системы Банка России отдельных функций и отдельных операций Банка России; проверка выполнения подразделениями и учреждениями Банка России законодательных и других нормативных актов (включая внутренние инструкции и положения), регулирующих их деятельность.

Руководство за деятельностью Службы возлагается на главного аудитора Банка России, который назначается на должность и освобождается от должности Национальным банковским советом по представлению Совета директоров Банка России и по вопросам, связанным с осуществлением аудита, подчиняется непосредственно Председателю Банка России.

Так, основными полномочиями Главного аудитора Банка России являются:

- осуществление общего руководства работой службы главного аудитора Банка России;

- подготовка предложений руководству Банка России об основных направлениях работы подразделений службы главного аудитора Банка России на текущий период и на перспективу;

---

<sup>9</sup> Первоначальный текст документа опубликован не был.

- утверждение программы проведения конкретных аудиторских проверок работы учреждений Банка России, включая программы проверок структурных подразделений Банка России;
- рассмотрение материалов ревизий территориальных учреждений Банка России и всех аудиторских проверок и доклад Председателю Банка России о результатах проведения ревизии или аудиторской проверки для принятия им соответствующего управленческого решения по итогам проведенной ревизии или аудиторской проверки, организация контроля за устранением недостатков, выявленных ревизиями и аудиторскими проверками;
- организация разработки проектов нормативных актов, регулирующих работу внутреннего аудита в Банке России;
- организация контроля за работой по повышению профессионального уровня специальной службы главного аудитора;
- анализ общих результатов ревизий и аудиторских проверок и обеспечение разработки мер по совершенствованию внутреннего аудита в Банке России;
- представление Совету директоров Банка России ежегодного отчета о работе службы главного аудитора, а также представление доклада Национальному банковскому совету в установленные им сроки и порядке;
- организация совместно с Департаментом бухгалтерского учета и отчетности координации работы, связанной с проведением внешнего аудита Банка России, осуществляемой внешней аудиторской организацией, определяемой Национальным банковским советом;
- осуществление других полномочий в соответствии с решениями Совета директоров Банка России или Председателя Банка России.

Аудиторские проверки в рамках внутреннего аудита в Банке России производятся на основании специальных поручений Председателя Банка России, решений Совета директоров Банка России или по инициативе главного аудитора Банка России. Такие проверки могут осуществляться специалистами подразделений Службы главного аудитора Банка России с привлечением специалистов других подразделений Банка России и его учреждений. При этом главным условием к кандидатуре специалиста является наличие соответствующей профессиональной подготовки. Проверке могут подвергаться как отдельные участки работы, так и отдельные операции, в отношении которых по тем или иным причинам возникает потребность в проверке.

На основании решения об аудиторской проверке того или иного участка деятельности или отдельных операций Банка России, а также проверке выполнения подразделениями Банка России и учреждениями Банка России законодательных и других нормативных актов, регулирующих их деятельность, Департамент внутреннего аудита и ревизий Банка России подготавливает программу (задание) аудиторской проверки, которая утверждается Главным аудитором Банка России. В этой программе должны быть определены:



- операции или участки деятельности Банка России или нормативные документы, подвергаемые проверке;
- круг учреждений системы Банка России, охватываемый проверкой;
- порядок и сроки проведения аудиторской проверки; должностные лица из числа сотрудников службы главного аудитора Банка России, ответственные за проведение соответствующего направления аудиторской проверки.

Аудиторская проверка проводится путем сбора и анализа соответствующей нормативно-правовой базы и программно-технического обеспечения, показателей бухгалтерской и статистической отчетности и иной информации, относящейся к проверяемому участку деятельности Банка России. Аудитор должен иметь доступ к книгам, учетным записям, деловой корреспонденции и иной информации по соответствующему участку работы проверяемого учреждения Банка России.

В ходе проведения аудиторской проверки аудиторы должны выявлять ошибки, неточности и незаконные действия при выполнении соответствующих операций или на участках деятельности, определять возможную степень их влияния на результаты выполнения Банком России своих функций.

По завершении такой проверки составляется аудиторское заключение (отчет), в котором отражается исчерпывающее мнение аудиторов о характере аудиторской проверки, о соответствии представляемой финансовой и иной информации Банка России и его учреждений действительному положению дел. При составлении такого отчета аудиторы исходят из того, что они проводят проверки в интересах Банка России и должны помогать руководству Банка России и его учреждений лучше выполнять свои функции.

Такое аудиторское заключение является предметом рассмотрения Главного аудитора Банка России и в последующем передается Председателю Банка России с соответствующими рекомендациями и предложениями по реализации материалов аудиторской проверки.

В этой связи актуален вопрос о соотношении внутреннего аудита с внешним аудитом. Так, внешний аудит Банка России осуществляется аудиторской организацией, определяемой Национальным банковским советом, т.е. выполняется лицами, которые не являются сотрудниками Банка России и его учреждений. В то время как главный аудитор Банка России обеспечивает общую организацию проведения внешнего аудита в Банке России и его учреждениях, а также координацию взаимоотношений с внешним аудитором по вопросам внутреннего аудита.

Подводя итог вышеизложенному, следует сравнить функции внутреннего и внешнего аудита Центрального банка Российской Федерации по нескольким критериям:

- 1) по задачам, стоящим перед аудитом:

- в рамках внутреннего аудита задачи определяются руководством исходя из потребностей Банка России в целом;
- в рамках внешнего аудита задачи определяются договором, заключаемым между Банком России и аудиторской организацией;
- 2) по цели проверки:
  - цели внутреннего аудита определяются Банком России самостоятельно;
  - цели внешнего аудита – договором между Банком России и аудиторской организацией;
- 3) по объекту проверки:
  - объектом проверки внутреннего аудита являются разработка и проверка информационных систем банка;
  - объектом внешнего аудита – комплексная проверка систем учета и отчетности Банка России;
- 4) по способу исполнения проверки:
  - способы проведения внутреннего аудита выбираются службой внутреннего аудита самостоятельно или определяются стандартами внутреннего аудита;
  - способы проведения внешнего аудита – определяются законодательством в сфере аудиторской деятельности, в том числе аудиторскими стандартами, и представляют собой независимую проверку бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица;
- 5) по структуре выстраиваемых взаимоотношений:
  - в рамках внутреннего аудита прослеживается четкая подотчетность и зависимость руководству Банка России;
  - в рамках внешнего аудита – независимость и равноправие между аудиторской организацией и аудируемым лицом;
- 6) по субъектному составу:
  - проверяющими в рамках внутреннего аудита являются сотрудники Банка России;
  - аудиторами при проведении внешнего аудита – независимые аудиторы, имеющие соответствующий аттестат на право занятия этим видом предпринимательства;
- 7) по мере ответственности:
  - аудиторы в рамках внутреннего аудита несут ответственность перед руководством Банка России за выполнение возложенных на них обязанностей;
  - аудиторы в рамках внешнего аудита – перед аудируемыми лицами в соответствии с законодательством и заключенным соглашением;
- 8) по результатам проведения проверки:
  - в рамках внутреннего аудита готовится отчетность перед руководством Банка России;
  - в рамках внешнего аудита – итоговая часть аудиторского заключения может быть опубликована.

Таким образом, баланс взаимоотношений между внутренним и внешним аудитом свидетельствует о том, что внутренний аудит никоим образом не подменяет собой аудита внешнего. Более того, оба вида проверок лишь дополняют друг друга и содействуют предотвращению и устранению нарушений в сфере регулирования банковской деятельности в целом и Банка России в частности.

*Материал поступил в редакцию 04.11.11.*