

Комитет по вопросам обязательного аудита СРО НП АПР

Выступление Аноховой Е.В. на конференции «94-ФЗ: как улучшить закон», проведенной 25 февраля 2010 года медиахолдингом «Эксперт» при поддержке Общественной палаты РФ.

Уважаемые коллеги!

94-ФЗ внес много новаторских идей в экономическую жизнь страны, позволил многим предприятиям, которые раньше и не помышляли о госзаказе, принять участие в его выполнении. Тем не менее, считаю, что проблему коррупции Закон не решил и, к тому же привел к абсурдной ситуации, когда качество предлагаемых услуг и квалификация участника конкурса, предлагающего услуги фактически не учитываются при определении победителя конкурса.

В связи с применением норм закона 94-ФЗ в сфере аудита возник ряд проблем, требующих безотлагательного решения. Они связаны с:

1. Недостатками и ошибками в содержании самого закона.

2. С распространением норм закона на сферы регулирования, для которых данный закон не предназначался, а именно распространением процедур 94-ФЗ на заключение договоров на проведение обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организации, в уставном (складочном) капитале которой доля государственной собственности составляет не менее 25 процентов, а также на проведение бухгалтерской (финансовой) отчетности государственного унитарного предприятия или муниципального унитарного предприятия».

3. Неприменимостью правил и критериев оценки 94-ФЗ для аудиторских услуг, являющихся по закону исключительным видом деятельности.

На протяжении многих лет государственная политика России была направлена на достижение единообразия и прозрачности составления финансовой отчетности.

Одним из инструментов контроля за прозрачностью составления финансовой отчетности является её аудит. Результаты аудита имеют общественную значимость. Общество должно быть заинтересовано в получении качественного аудита, а, значит, и в получении уверенности, что проаудированная отчетность достоверна.

Правила, установленные 94-ФЗ для определения победителя не позволяют учесть репутацию и квалификацию аудитора, предлагаемое качество услуг в должной мере, поскольку в соответствии с данным законом, ст.28, пункт 6 при проведении оценки и сопоставлении заявок критерию «Качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса» присваивается всего лишь 20 баллов, в то время как критерию «Цена контракта» может быть присвоено до 80 баллов. К тому же порядок определения начальной цены государственного и муниципального контракта 94-ФЗ не определен, как результат – неадекватная начальная цена контракта.

И здесь мы видим противоречие Закона № 94 -ФЗ с Федеральным Законом «Об аудиторской деятельности» № 307-ФЗ. В частности, Законом 307-ФЗ предусмотрена целая система стандартов, обеспечивающих качество исполнения. Закон 94-ФЗ эту законодательную норму нейтрализует. Он не обязывает организаторов конкурса при оценке качества услуг руководствоваться существующей системой критериев профессиональной оценки. В результате организаторы конкурсов выдумывают далекие от понимания специфики аудита критерии, либо не определяют критерий качества в конкурсной документации вовсе. Таким образом, значимость качественного критерия фактически сводится к нулю.

Кроме цены одним из критериев при выборе аудитора может являться «Срок гарантии качества». Для товаров это достаточно актуальный параметр. Но что такое «срок гарантии качества» для аудита или для другой услуги? Услуга в отличие от товара потребляется в процессе ее предоставления. При завершении оказания услуги, прекращается и процесс ее потребления, исчезает ее качественное проявление, соответственно предоставление гарантии качества на то, что уже потреблено является нонсенсом.

Как правило, все участники конкурса дают предложения по критерию «срок гарантии качества», точно соответствующее условиям конкурсной документации. Поэтому этот критерий

Комитет по вопросам обязательного аудита СРО НП АПР

нивелируются и получается, что значимость критерия «цена контракта» повышается. В таком случае доля веса качественного критерия снижается и фактически не играет роли при определении победителя. Если цена при выборе аудитора играет основную роль, то бесполезно ждать, что все необходимые стандарты будут соблюдены аудитором в полной мере. Это будет экономически невыгодно. Если такая ситуация сохранится, это может привести к тому, что у Общества не будет доверия к проаудированной отчетности.

Действующее законодательство предусматривает в качестве одного из критериев «Срок оказания услуг». Причем, чем меньше срок, тем больше вероятность победы. Но ведь сокращение сроков проверки может привести к тому, что аудитор не сможет выполнить стандарты, предусмотренные законодательством в полном объеме!

Более, того, в развитие Федерального Закона № 94-ФЗ принято Постановление Правительства РФ №722 от 10.09.2009 г. «Об утверждении правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд», в соответствии с которым **разрешено использование двух критериев оценки Заявок** на участие в конкурсах по выбору аудиторской организации, одним из которых является «Цена контракта». В результате стала реальностью ситуация, когда в качестве критериев для определения победителя Заказчик устанавливает **2 критерия «Цена контракта»** (значимость которого не может быть менее 35 %) и **«Срок оказания услуг»** (ст.1, п. 6). Для аудита это нонсенс, тем более, заказчика, как правило, волнует результат, а не скорость проведения проверки.

Таким образом, нормы закона 94-ФЗ позволяют организатору конкурса целенаправленно заложить в условия такие количественные и качественные требования, при которых возможен лишь фиктивный аудит. То есть закон допускает создание условий, при которых аудиту заведомо отведена функция прикрытия искаженной отчетности.

Общество не может быть в этом заинтересовано и ситуацию нужно менять, внося изменения в закон.

Ситуация на рынке аудита осложнена тем, что законодательно выбор аудитора по процедуре 94-ФЗ должен производиться не только в том случае, когда речь идет о выборе поставщика для госнужд, но и в случае, если аудитор выбирается для проведения обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организации, в уставном (складочном) капитале которой доля государственной собственности составляет не менее 25 процентов, а также на проведение бухгалтерской (финансовой) отчетности государственного унитарного предприятия или муниципального унитарного предприятия. Это предусмотрено пунктом 4 статьи 5 Закона «Об аудиторской деятельности» № 307 -ФЗ. В результате все болячки законодательства о госзакупках переносятся на закупку аудита за счет внебюджетных источников. Это еще больше усугубляет проблемы на рынке аудита.

Независимость аудитора, декларируемая законом 307-ФЗ, при исполнении требований закона 94-ФЗ превращается в прямую зависимость от заказчика.

Разработчики закона не провели расчета затрат на проведение одного конкурса. В итоге зачастую затраты на проведение конкурса превышают экономию от проведения конкурса.

Закон не содержит требование сформировать конкурсную комиссию из специалистов, способных профессионально оценить качества закупаемых товаров, работ, услуг. Законом не предписано, чтобы члены комиссии имели соответствующую квалификацию и опыт работы с подобными объектами.

Хотела бы сказать по поводу контроля за исполнением 94-ФЗ при проведении конкурсов на право заключения контракта на оказание услуг по обязательному аудиту.

На практике аудиторские компании неоднократно сталкивались с такой ситуацией: если закупка проводится для государственных или муниципальных нужд, то любая жалоба на нарушение процедуры конкурса рассматривается Федеральной антимонопольной службой жестко, оперативно и в строгом соответствии с Законом. Если же в ФАС поступает жалоба на нарушения при проведении открытых конкурсов на право заключения контракта на оказание услуг по обязательному аудиту ОАО и ФГУП, Управления ФАС отказываются рассматривать данные жалобы, мотивируя это тем, что источником финансирования заказа являются собственные средства предприятия (Разъяснение ФАС от 28.02.07).

Комитет по вопросам обязательного аудита СРО НП АПР

Таким образом, ряд жалоб остается без рассмотрения. А многие аудиторы, зная подобную практику, и вовсе не обращаются с жалобами на действия конкурсной комиссии.

При этом наиболее часто встречающиеся нарушения в работе конкурсных комиссий - это арифметические ошибки, неправомерное отстранение участника размещения заказа от участия в процедуре проведения торгов, наличие в КД требований, несоответствующих статье 11 94-ФЗ, проведение конкурсов без включения в состав комиссии по размещению заказов лица, прошедшего профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд. (ч.20, ст.65).

Мы проанализировали итоги проведенных конкурсов на аудит за 10 месяцев 2009 года. Интересная получилась картина: начальная цена контракта в 2009 году сократилась по отношению к 2008 году, но незначительно, в среднем не более чем на 10 %. А вот цена выигрыша при этом сократилась значительно: более чем на 40% по сравнению с прошлым годом. При этом срок проведения аудита, который предложен победителем конкурса нередко составляет 3 – 4 дня, что нереально для нормального аудита. Анализ качественных параметров никто не проводил. Вполне вероятно, что через год – два мы будем свидетелями негативных последствий демпинга на рынке аудита.

Подводя итоги, считаю необходимым:

1. Внести дополнение в пункт 6 статьи 28 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ от 21.06.2005, которое позволит при выборе аудитора полнее учитывать квалификацию аудитора и качество предоставляемых услуг. **Сейчас при выборе аудитора определяющим критерием является наименьшая цена, квалификация аудитора фактически не влияет на результаты конкурса.** Предлагаю изменить значимость критериев, по которым выбирают аудитора, сделать их аналогичными критериям, которые применяют при выборе юристов и экспертов, когда качественные характеристики составляют 45% (при выборе аудитора качественные характеристики составляют лишь 20%).

2. В целях борьбы с коррупцией считаю необходимым принять отраслевые Постановления Правительства, определяющие порядок оценки заявок по отраслям, в том числе для аудиторских услуг, как это предусмотрено п.7 ст.28 № 94-ФЗ: «порядок оценки заявок на участие в конкурсе устанавливается Правительством Российской Федерации. При установлении порядка оценки заявок на участие в конкурсе Правительством Российской Федерации предусматриваются виды критериев из указанных в части 4 настоящей статьи, их содержание и значимость таких критериев в зависимости от видов товаров, работ, услуг».

3. Считаю необходимым узаконить участие в работе конкурсных комиссий профессионалов не только в сфере госзакупок, но и в сфере предмета конкурса, когда речь идет об услугах.

4. Внести в Закон принципы определения начальной цены государственного и муниципального контракта.

5. Внести изменение в п. 6, ст.1 Постановления 722, который допускает при выборе победителя учитывать 2 критерия, одним из которых является цена. Считаю, что для услуг критерий «качество ...» должен быть обязательным.

4. 6. Полагаю ошибочным распространение норм закона 94 –ФЗ на сферы регулирования, для которых данный закон не предназначался, а именно распространением процедур 94-ФЗ на заключение договоров на проведение обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организации, в уставном (складочном) капитале которой доля государственной собственности составляет не менее 25 процентов, а также на проведение бухгалтерской (финансовой) отчетности государственного унитарного предприятия или муниципального унитарного предприятия».

6. Считаю необходимым **отменить пункт 4 статьи 5 закона «Об аудиторской деятельности»**, согласно которому:

«Договор на проведение обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организации, в уставном (складочном) капитале которой доля государственной собственности составляет не менее 25 процентов, а также на проведение бухгалтерской (финансовой) отчетности государственного унитарного предприятия или муниципального унитарного

Комитет по вопросам обязательного аудита СРО НП АПР

предприятия заключается по итогам размещения заказа путем проведения торгов в форме открытого конкурса в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 года N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Полагаю, что наличие этой нормы в законе является необоснованной в связи с тем, что:

- проведение обязательного аудита не оплачивается за счет бюджетных средств. ФАС отказывается разбирать жалобы на нарушения при проведении открытых конкурсов на право заключения контракта на оказание услуг по обязательному аудиту ОАО и ФГУП, мотивируя это тем, что источником финансирования заказа являются собственные средства предприятия (Разъяснение ФАС от 28.02.10);
- никакие иные услуги (товар, работа) не приобретаются коммерческими организациями с долей государственной собственности по столь жестко регламентируемой процедуре, тем более, что проведение самого аудита регламентируется отдельным Законом, а это, в свою очередь, способствует демпингу цен на аудит, а значит, ухудшению качества аудита.
- ущемление прав акционеров, так как в акционерных обществах с долей государства менее 50% один акционер (государство), не обладающий контрольным пакетом акций, диктует другим акционерам процедуру выбора аудитора.

Анохова Е.В., директор по аудиту ООО «Авантаж Аудит»