

# ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УЧЕТА И ОТЧЕТНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

**А.О. Осмоналиев**, канд. экономич. наук, профессор КЭУ

В результате рыночных преобразований в структуре экономики страны стали преобладать частные хозяйствующие субъекты, осуществляющие свою деятельность самостоятельно. В условиях все более усиливающейся конкурентной борьбы для того чтобы выжить и успешно функционировать, каждый из этих субъектов (во всяком случае, большинство крупных и средних предприятий) должен находить дополнительные источники финансирования. А это зависит от множества факторов, в том числе правильно построенной системы учета и отчетности и умения представлять формируемую в этой сфере информацию вниманию пользователей - потенциальных инвесторов.

Вопросам составления и представления финансовой отчетности в распоряжение пользователей уделялось значительное внимание и в годы господства административно-командной системы. Но количество пользователей этих отчетов ограничивалось только двумя группами – работниками самого предприятия и их вышестоящими звеньями, а также различными контролирующими и регулирующими госорганами. Причем эти две группы пользователей преследовали одну и ту же цель - осуществлять надлежащий контроль над своевременностью, полнотой и правильностью использования выделенных фондовых ресурсов, то есть данные, содержащиеся в финансовой отчетности, должны были удовлетворять потребностям одного пользователя – государства.

С переходом на рыночные рельсы значительно возросло количество пользователей, претендующих на получение соответствующей информации о финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующего субъекта, изменились также их ориентации, а следовательно, и интересы. Например, в настоящее время выделяют семь подгрупп пользователей, которые в зависимости от отношения к процессу формирования и

использования финансовой отчетности объединены в следующие три основные группы.

1. Пользователи финансовой отчетности, внешние по отношению к конкретному хозяйствующему субъекту.

2. Управленческий персонал самого хозяйствующего субъекта.

3. Составители самой финансовой отчетности – учетно-финансовые работники предприятия.

Первую из этих трех групп пользователей обычно относят к группе инвесторов, интересы которых лежат в плоскости «извлечения выгоды для себя» путем инвестирования определенного вида средств (материальных, денежных, средств интеллектуальной собственности и др.) в данное предприятие или вид бизнеса.

Интересы вторых состоят в том, чтобы, пользуясь предоставленными им инвестициями, приумножить, повысить экономический потенциал управляемого ими предприятия, и на этой основе максимизировать прибыльность его деятельности. Таким образом, интересы этих двух групп совпадают лишь в одном – извлечении максимальной выгоды для себя. Средства же и пути достижения этой цели у каждого из них могут отличаться, а зачастую даже противоречить друг другу. Поэтому не удивителен тот факт, что разные группы пользователей предъявляют разные требования к содержанию, формам и способам предоставления учетно-аналитической информации.

Существуют различные способы сглаживания подобных противоречий. Один из них рекомендован Международным комитетом по стандартам финансовой отчетности (г. Лондон), по требованию которого вся совокупность информации, представляемой в распоряжение пользователей, должна быть прозрачной. Суть данного понятия очень емкая и может быть правильно интерпретирована только в

контексте внутренних ее составляющих, к числу которых относятся такие принципы, как: уместность, надежность, сопоставимость, а также различные ограничения и допущения.

Таким образом, финансовая отчетность в условиях рыночной экономики становится основным средством коммуникации, позволяющим состыковать интересы всех групп пользователей в указанных направлениях.

Практика многих высокоразвитых стран мира показывает, что именно финансовая отчетность, в совокупности со статистической и оперативной информацией финансового характера, позволяет получить первое и достаточно объективное представление о современном состоянии и тенденциях изменения экономического потенциала будущего партнера или объекта инвестиций. Эта информация публикуется соответствующими специализированными организациями (компаниями, фирмами, агентствами) в виде всевозможных аналитических обзоров о состоянии рынка капиталов.

К сожалению, в Кыргызской Республике до сих пор не созданы подобные учреждения. Следовательно, нет и соответствующего банка аналитических данных, позволяющих давать хотя бы в первом приближении объективную оценку финансового состояния предприятий, функционирующих на ее территории.

По данным Нацстаткомитета КР, на территории республики функционирует свыше 200 тыс. хозяйствующих субъектов. Это означает, что с финансовой отчетностью сталкиваются примерно столько же руководителей и специалистов. Многие из них, не владея в достаточной степени основами учетно-аналитической работы, тем не менее, пытаются самостоятельно изучить отчетность своих предприятий. Но, во-первых, такое изучение производится не очень глубоко, а только путем поверхностной интерпретации ряда обобщающих показателей, содержащихся в различных формах отчетности. Во-вторых, она проводится не систематически, а от случая к случаю. И как результат, эффект зачастую бывает мизерным, а иногда приводит к совершенно противоположным результатам.

В экономической литературе

предлагаются различные варианты решения данной проблемы. В частности, российский экономист В.В.Ковалев считает, что практическое решение проблемы следует начать с уточнения содержания понятий «информационная база анализа» и «данные для анализа». По его мнению, «...информация сама по себе не существует, существуют лишь данные, из которых можно почерпнуть информацию» [1]. Это высказывание можно интерпретировать следующим образом: в финансовой отчетности предприятия содержится множество данных, из которых пользователю следует выбрать только ту часть полезной информации, которая способствовала бы принятию правильного управленческого решения. Иными словами, пора отказаться от весьма спорного принципа - чем больше данных финансовой отчетности обрабатывается, тем больше шанса принимать эффективное решение. Практика, например, показывает, что ориентация на изучение большого количества данных приводит к неоправданному увеличению формализованных аналитических показателей – всевозможных финансовых коэффициентов, в которых зачастую запутываются даже сами их разработчики. Следует к тому же учесть, что не все данные, необходимые для анализа, могут быть представлены только в виде числовых показателей, часть данных имеет качественный, трудно формализуемый (или даже не формализуемый вообще и субъективный) характер. Поэтому полагаем, что исходная информация, содержащаяся в данных финансовой отчетности, а также исчисляемые на их основе аналитические показатели должны быть ограничены разумными пределами достаточности. Причем в каждом конкретном случае этот вопрос должен решаться каждым предприятием самостоятельно и указываться в их учетных политиках.

В контексте изложенного, немаловажно также правильное решение второй части вопроса – в какой последовательности должны изучаться данные финансовой отчетности - от отчетности как исходного элемента или к ней нужно прийти как завершающему элементу ведения бухгалтерского учета, начав с изучения

первичных документов, системы счетов, основных процедур и т.д.?

На наш взгляд, ответ не может быть однозначным. Все зависит от того, какую цель преследует каждая группа пользователей и насколько хорошо или плохо они разбираются в вопросах бухгалтерского учета, отчетности и анализа. Например, для группы пользователей, имеющих цель оценить возможные перспективы развития своих контрагентов (партнеров, конкурентов), но недостаточно хорошо владеющих основами бухгалтерского учета, целесообразно начать изучение информации с данных отчетности. Наоборот, пользователи, хорошо знающие бухгалтерский учет и желающие удостовериться в правдивости данных, содержащихся в финансовой отчетности, могут начать их оценку и анализ с изучения первичных документов, счетов и процедур бухгалтерского учета. Возможен и третий вариант, при котором пользователь имеет возможность изучать данные параллельно, то есть одновременно как данные непосредственно бухгалтерского учета, так и соответствующей формы отчетности.

Таким образом, вопрос о приоритетах также может и должен иметь разновариантное решение, в зависимости от умения работать с финансовой отчетностью, предполагающего знание и понимание: а) нормативно-правовых документов, регулирующих порядок составления и предоставления финансовой отчетности; б) состава, содержания каждой формы финансовой отчетности и их взаимосвязи; в) методики ее чтения и анализа.

Вопросы изучения и осмысления содержания нормативно-правовых документов всегда находились в поле зрения как экономистов-теоретиков, так и практикующих учетно-финансовых работников. Но особую остроту они приобрели в связи с переходом хозяйствующих субъектов на международные стандарты финансовой отчетности (далее МСФО).

Формально первым толчком, положившим начало переходу нашей республики на МСФО, явилось появление в середине 90-х гг. прошлого века совместных предприятий с участием иностранного капитала. В те годы, по настоянию представителей ВБ, МВФ, АБР

и других международных организаций, жаловавшихся на возникавшие проблемы, связанные с нестыковкой системы учета и отчетности стран СНГ (в т. ч. Кыргызстана) и Запада, Министерством финансов республики были внедрены в практику работы хозяйствующих субъектов так называемые «Кыргызские стандарты бухгалтерского учета (КСБУ)» – переводный вариант американской системы учета ГААП. Как показали последовавшие события, эта была неудачная попытка наших «чиновников от учета». Во-первых, местное бухгалтерское сообщество, привыкшее работать «по старинке», не восприняло должным образом незнакомую систему учета, насильственно навязанную им сверху. Во-вторых, не продуманный до конца вопрос о переходе от кассового метода к методу начисления, при несогласованности положений тогдашнего варианта Налогового кодекса и Закона КР «О банкротстве», с одной стороны, и международных принципов признания доходов и расходов, изложенных в КСБУ, - с другой, привели к необоснованному разорению многих хозяйствующих субъектов.

В этой связи следует отметить, что подобная нестыковка моделей бухгалтерского учета не является чем-то уникальным, присущим только Кыргызстану и даже странам СНГ. Она носит глобальный характер и известна как проблема гармонизации бухгалтерского учета и отчетности во всем мире. В связи с этим сложившаяся ситуация неоднократно обсуждалась в республиканском масштабе. Наряду с критикой в адрес Министерства финансов КР, НБКР и других профильных министерств и ведомств республики, были сформулированы основные концепции и принципы, положенные в основу современной системы бухгалтерского учета, используемой в международной практике, и намечены пути адаптации к ним отечественной системы учета. При этом выделены следующие основные направления проводимой работы: а) создание и развитие государственного и общественных институтов регулирования бухгалтерского учета и отчетности; б) организация работ по повышению квалификации и переподготовки практических работников, преподавателей и студентов вузов; в) внесение изменений в

систему бухгалтерского учета и финансовой отчетности.

Все эти предложения и рекомендации были законодательно закреплены в указе Президента КР от 3 апреля 2000 г. «О мерах по реформированию системы бухгалтерской и финансовой отчетности в Кыргызской Республике», а также в ряде постановлений правительства, в которых предусматривались конкретные меры по реализации положений этого указа.

Как показали последующие события, ситуация после этого изменилась в лучшую сторону. В частности, был создан Государственный комитет по стандартам финансовой отчетности и аудиту (ГК СФОА), который впоследствии был преобразован в Службу надзора и регулирования финансового рынка Кыргызской Республики.

Усилиями этой службы и общественных, саморегулирующих организаций были приняты Законы «О бухгалтерском учете», «Об аудите и аудиторской деятельности». Наряду с этим был принят переработанный вариант генерального плана счетов бухгалтерского учета, позволяющий вести учет объектов и операций, характерных для рыночной экономики. Был разработан и внедрен в практику также переходный вариант инструкции по составлению финансовой отчетности, в соответствии с которой предприятия могли составлять эту отчетность как по МСФО или КСБУ [2], так

и методологии, действовавшей в 90-е гг. прошлого столетия.

В Кыргызстане сложилась определенная концепция регулирования учета и отчетности. Ее можно охарактеризовать как многоступенчатую систему, в которой выделены законодательный, нормативный, методический и организационный уровни регулирования (см. таблицу).

Важно подчеркнуть, что приведенная система оказывает прямое воздействие на принципы и технику ведения учета. Кроме того, на практике выделяют также систему косвенного регулирования бухгалтерского учета, основу которой составляют Налоговый кодекс КР, подзаконные нормативные акты, инструкции и другие документы, отражающие налоговый аспект учета и расчетов.

Эти регулятивы оказывают заметное влияние на уровень организации и порядок ведения учета движения материальных ресурсов, учета и расчетов начисления амортизационных отчислений, на учетную политику в части формирования финансовых результатов и порядка их отражения в отдельных формах финансовой отчетности. В связи с этим среди практикующих бухгалтеров и специалистов академической сферы в последние годы активно стал обсуждаться вопрос о разделении бухгалтерского учета и процедуры учета и расчетов, связанных с налогообложением, назвав его налоговым учетом.

#### Система регулирования бухгалтерского учета и отчетности

| Уровень регулирования | Регулирующий документ на данном уровне                                 | Органы, принимающие или разрабатывающие документы  |
|-----------------------|--|--|
| 1. Законодательный    | Законы «О бухгалтерском учете», «Об аудите и аудиторской деятельности» | Жогорку Кенеш КР   |
| 2. Нормативный        | Стандарты учета и финансовой отчетности                                | Министерство финансов КР, Нацбанк, ГК СФОА (ныне ГСРиНФР)  |
| 3. Методический       | Инструкции, рекомендации, методические указания и др.                  | ГК СФОА (ГСРиНФР), совместно с саморегулирующими профессиональными организациями, аудиторскими фирмами |
| 4. Организационный    | Приказы, распоряжения по разработке и внедрению учетной политики       | Предприятия, консультационные фирмы и др.  |

Учитывая ограниченный объем статьи, не вдаваясь в подробности истории возникно-

вания понятия налогового учета, отметим лишь, что разграничение налогового и

собственно бухгалтерского учета может и должно производиться только в рамках последнего, как одного из его особых разделов. Дело в том, что эти разновидности учета базируются на одной и той же методологии – общей теории бухгалтерского учета, которая определяется как процесс фиксации, регистрации и предоставления определенного объема информации в распоряжение соответствующих групп пользователей. В числе этих пользователей принято особо выделять две группы – собственников предприятия и фискальные органы. Первая нуждается в бухгалтерской информации в полном объеме с целью оценки текущего финансового состояния предприятия и определения возможностей наращивания его капитала в будущем. Эта информация формируется в соответствии с принятой учетной политикой предприятия и предоставляется его владельцам без учета различных ограничений налоговых и иных регулятивов. В отличие от них налоговые органы преследуют в основном цель проконтролировать правильность расчетов, связанных с налогообложением и другими отчислениями. Поэтому им нужна только та часть бухгалтерской информации, которая сформирована в соответствии с инструкциями, рекомендациями и другими регулятивными документами этих органов. Это означает, что принципиальных методологических различий между бухгалтерским и налоговым учетом не существует.

Существуют только определенные особенности организации налогового учета, который в силу ряда объективных и субъективных причин стал считаться приоритетным направлением в деятельности учетно-финансовых работников предприятия. Среди них можно выделить следующие две основные причины.

Во-первых, множество видов налогов и обусловленные ими различия в порядке взимания требуют дифференцированного подхода к процедуре формирования учетной информации по каждому из них и их последующего отражения в соответствующих формах бухгалтерской и налоговой отчетности. Во-вторых, те налоговые ограничения и предписания, несоблюдение которых может иметь определенные негативные последствия финансового и/или

административно-право-вого характера для предприятия, вынуждают последних организовывать свои учетные работы в соответствии с требованиями налоговых органов, а не собственной учетной политикой. В результате среди практикующих бухгалтеров, привыкших по большей части работать по «инструкциям сверху», складывается ошибочное представление о главенствующей роли налогового учета, процедуры которого будто бы должны регулироваться налоговым законодательством.

Справедливость сказанного можно доказать на примере действующего Налогового кодекса, где вопросам налогового учета посвящены две главы. В них описывается порядок составления и хранения учетной документации и налоговой отчетности, дается определение понятия налогового учета и его методов, перечисляются учетные документы и регистры, применяемые при налоговых расчетах, и др. Содержание этих глав и отдельных статей позволяет сделать вывод о том, что понятие «налоговый учет» применяется в этом документе чисто символически, для того чтобы обозначить особенности организации бухгалтерского учета в целях обеспечения правильности определения налоговой базы, а также составления и представления налоговой отчетности. Поэтому целесообразно внести поправку в п. 4 ст. 5 Закона «О бухгалтерском учете», изложив его в следующей редакции: «Процедуры по налоговым расчетам и определению налоговых сумм регулируются Налоговым кодексом Кыргызской Республики и Законом Кыргызской Республики «Об упрощенной системе налогообложения субъектов малого предпринимательства». На наш взгляд, такая редакция устраняет внутреннее противоречие между пп. 1 ст. 4 и 5, которые устанавливают приоритет Закона «О бухгалтерском учете» над другими законодательными актами в вопросах регулирования системы учета и отчетности, и упомянутым п. 4 ст. 5, в соответствии с которым предпочтение отдается уже налоговому законодательству. Кроме того, удалось бы обеспечить однозначное понимание сути налогового учета, который должен восприниматься специалистами не

как отдельный вид системы бухгалтерского учета и отчетности, а лишь как один из его разделов, связанный с особенностями отражения и представления учетной информации в целях налогообложения.

Действующий Закон «О бухгалтерском учете» нуждается в определенных уточнениях и дополнениях, а также в плане его взаимодействия с другими законодательными актами и подзаконными нормативными и инструктивными документами. Речь в данном случае идет о пп. 2 и 3 ст. 5 данного Закона, согласно которым установка требований к ведению бухгалтерского учета и составлению финансовой отчетности в бюджетных организациях, банках и других финансово-кредитных учреждениях, лицензируемых Национальным банком, передается, соответственно, Министерству финансов КР и НБКР. Тем самым возникает недоразумение в решении вопросов правового характера и, как следствие, в иерархических ступенях регулирования учета и отчетности.

Дело в том, что ни Министерство финансов, ни Национальный банк не являются законодательными органами, а относятся к числу учреждений, иницирующих те или иные подзаконные нормативные акты. Следовательно, в их компетенции должны находиться не установление каких-либо требований, что является безусловной прерогативой Закона «О бухгалтерском учете», а лишь вопросы разработки различных положений, инструктивных документов, в которых бы учитывались особенности организации системы бухгалтерского учета и финансовой отчетности в подведомственных им организациях. А если все же признать право законодательной инициативы за указанными учреждениями устанавливать требования по ведению учета и отчетности, то тогда какой был смысл в создании специализированного государственного органа, которому были переданы все полномочия по реформированию системы бухгалтерского учета и отчетности хозяйствующих субъектов? Достаточно было сохранить управление методологии учета и отчетности при Министерстве финансов КР, которое бы выполняло функцию единого центра по регулированию системы учета и отчетности во всех секторах экономики, независимо от их

ведомственной принадлежности. Тогда бы не возникали такие казусы, как законодательно закрепленное, но не обоснованное ни с позиции здравой логики, ни с позиции практической целесообразности «разделение труда» по регулированию системы бухгалтерского учета и финансовой отчетности по ведомственному признаку: служба надзора и регулирования финансового рынка регулирует вопросы постановки и ведения учета в хозяйствующих субъектах; Министерство финансов – в бюджетных организациях, а НБКР – в коммерческих банках и других финансово-кредитных учреждениях.

Можно быть уверенным в том, что подобное дублирование и разрозненное регулирование системы учета и отчетности будут продолжаться до тех пор, пока не будут внесены соответствующие изменения в содержание действующих нормативно-правовых документов и не проведены необходимые преобразования в структуре государственных органов, имеющих отношение к вопросам регулирования системы учета и финансовой отчетности. Поэтому мы полагаем, что необходимо критически переосмыслить и внести соответствующие изменения в содержание отдельных статей Закона «О бухгалтерском учете». В частности, предлагается либо исключить из содержания данного Закона вышеупомянутые пп. 2 и 3 ст. 5, либо объединить их в один пункт и изложить его в другой редакции с тем, чтобы устранить имеющиеся внутренние противоречия между отдельными его статьями. Здесь в порядке постановки вопроса можно предложить следующую редакцию: «Особенности организации учетных процедур и составления финансовой отчетности в бюджетных организациях, в банках и других финансово-кредитных учреждениях, лицензируемых НБКР, определяются соответствующими положениями и инструктивными документами, разрабатываемыми Министерством финансов и Национальным банком КР на базе настоящего Закона». Было бы целесообразным также решить вопрос на уровне правительства и произвести организационные преобразования в системе госорганов, имеющих отношение к вопросам регулирования системы учета и отчетности.

Имеются в виду управление методологии учета и отчетности Минфина КР и отдел развития бухгалтерского учета и отчетности Государственной службы регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве КР, которые следует объединить и передать в ведение одного госоргана. Такая мера не только логична по сути, но и правильна с позиции концентрации усилий и проведения единой организационно-методологической работы по постановке и ведению учета и отчетности хозяйствующих субъектов независимо от их ведомственной принадлежности.

Использованные источники и  
примечания:

1. Ковалев В.В. Введение в финансовый менеджмент. - М.: Финансы и статистика, 2000. – С. 121.

2. В соответствии с указаниями упомянутой службы, начиная с 2006 г., КСБУ выведены из числа регулятивных документов.

3. Имеется в виду Национальная комиссия при Президенте КР по стандартам финансовой отчетности (НК СФО), созданная указом Президента КР от 03.04.2000 г., правовой статус которой впоследствии подвергался неоднократному изменению. Так, в конце 2000 г. указом Президента КР от 28.12.2000 г. эта комиссия была преобразована в Государственную комиссию при Правительстве КР по стандартам финансовой отчетности и аудиту (ГК СФОА). Затем, в связи с изменениями в структуре правительства, эту комиссию передали в состав Государственного агентства по финансовому надзору и отчетности (ГА ФНО) при Правительстве КР (указ Президента КР от 30.09.2005 г. «О реорганизации государственных органов путем их слияния»). После преобразования этого агентства в Госслужбу регулирования и надзора финансового рынка (СН РФР), произведенного указом Президента КР от 16.03.2007 г., бывшая национальная комиссия стала лишь отделом данной службы.

Февраль 2011

