

ФИНАНСЫ



ИЗДАЕТСЯ С 1926 ГОДА

3 2007

БЮДЖЕТНОЕ ПОСЛАНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ

3

ДОХОДНЫЕ ИСТОЧНИКИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ:
НАЗРЕЛА НЕОБХОДИМОСТЬ ИХ ПЕРЕСМОТРА

22

СТРАХОВАЯ НАУКА И СТРАХОВОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

41

Т.Г. Нестеренко: ПОВЫШЕНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ СИСТЕМЫ
ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

12



ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ И АУДИТ В СЕКТОРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ РАЗВИТЫХ СТРАН

М.В. Грачева, старший консультант российской компании «Экорис-НЭИ»,
кандидат экономических наук

История развития государственного управления в странах с рыночной экономикой свидетельствует о том, что кардинальное повышение эффективности и результативности бюджетных расходов может быть достигнуто только путем создания современной системы финансового менеджмента в органах исполнительной власти. Одним из важнейших компонентов этой системы является внутренний контроль и аудит, и именно с ним (а вернее, с его отсутствием) связаны многие серьезные проблемы российских ведомств.

Система внутреннего контроля и аудита как обязательный атрибут органов госуправления начала формироваться в США с принятием в 1950 г. закона о процедурах в сферах бюджета и бухгалтерского учета и закона о системах учета и аудита. Согласно данным законам, федеральные ведомства должны были создать системы внутреннего контроля, учета и аудита, соответствующие требованиям Главного контрольного управления США (высшего контрольного органа в сфере госфинансов, аналогом которого в РФ является Счетная палата) и обеспечивающие полное раскрытие информации о финансовых результатах деятельности ведомств и об эффективности осуществляемого ими контроля.

Тем самым во всех органах исполнительной власти США была официально закреплена практика, сложившаяся после окончания II мировой войны в рамках Министерства обороны, в соответствии с которой в ноябре 1946 г. было организовано специальное подразделение — Агентство армейского аудита, в рамках которого было создано более 20 отделений в США и за рубежом.

Внедрение внутреннего контроля и аудита в секторе госуправления, развернувшееся во второй половине XX века, базировалось на достаточно солидном опыте, накопленном к тому времени в корпоративном секторе стран с рыночной экономикой.

Первые внутренние аудиторы появились в конце XIX века в крупных компаниях, бизнес которых был особенно подвержен угрозе злоупотреблений. Главными задачами внутреннего аудита в пору его становления были

обеспечение сохранности активов и выявление мошенничества. Поэтому аудиторы проверяли в первую очередь правильность отражения произведенных операций в учетных записях и наличие имущества, являющегося наиболее вероятной добычей растратчиков. Кроме того, крайне важно было обнаружить ошибку в учете или разоблачить нечистого на руку сотрудника до того, как все это будет выявлено в результате ежегодного внешнего аудита. С этой точки зрения внутренний аудит играл роль своеобразного «страхового полиса».

Вплоть до начала 1940-х гг. профессия внутреннего аудитора считалась чисто канцелярской и не подразумевала применения каких-либо специальных правил, тогда как стандарты внешнего аудита появились еще в 1917 г. в бюллетене Федеральной резервной системы. В 1918 г. они были изданы в виде специальной брошюры «Общепринятые методы подготовки балансов», ставшей предшественницей широко известных сейчас стандартов GAAP (Общепринятых принципов бухгалтерского учета). Среди прочего в этом документе обращалось внимание на возможность применения метода выборочной, а не сплошной, проверки счетов и транзакций в случае, если внешний аудитор оценивает действующую в компании систему внутреннего контроля как достаточно надежную.

«Общепринятые методы» стали библией для аудиторских фирм, активно развивавшихся (прежде всего в США и Великобритании) в связи с быстрым увеличением спроса компаний на банковские кредиты и, соответственно, ростом потребности банков в независимой и правильной оценке промышленных активов. После принятия в 1933 г. закона о ценных бумагах ежегодный внешний аудит бухгалтерской отчетности, подтверждающий достоверность последней, стал обязательным для компаний, зарегистрированных на Нью-Йоркской фондовой бирже (публичных корпораций).

Одна из статей закона о ценных бумагах указывала, что при проведении внешнего аудита необходимо определить качество внутреннего контроля и внутреннего аудита в проверяемой компании. Обязательный внешний

аудит стал для публичных корпораций стимулом к организации служб внутреннего аудита в целях оказания содействия аудиторским фирмам. В 1939 г., после скандала с мошенничеством в фармацевтической компании McKesson & Robbins (стоимость ее активов была завышена в отчетности на 19 млн. дол., или на 40%), которое не было обнаружено вовремя внешним аудитором, Американский институт бухгалтеров сделал еще один важный шаг: опубликовал документ «Описание процедуры аудита № 1». В соответствии с ним обязанности аудиторских фирм стали включать в себя не только проверку достоверности бухгалтерской отчетности в целом, но и оценку товарно-материальных запасов и дебиторской задолженности. Иными словами, внешние аудиторы начали осуществлять как аудит отчетности, так и аудит самого бизнеса, и столь серьезная трансформация не могла не отразиться на развитии внутреннего аудита.

В 1941 г. вышла книга В. Бринка «Внутренний аудит», классическое исследование, выдержавшее с тех пор пять изданий. В том же году был создан американский Институт внутренних аудиторов — ассоциация профессионалов, работающих как в частном, так и в государственном секторах, которая вскоре превратилась в широко известную организацию (в настоящее время объединяет свыше 120 тысяч аудиторов из более чем 160 стран и разрабатывает международные стандарты внутреннего аудита, имеет подразделение в России).

Переход экономики в целом и госбюджета в частности на военные рельсы обусловил значительное расширение сферы внутреннего аудита. Руководителям компаний и организаций пришлось усилить внимание к решению проблем соблюдения рабочего графика, нехватки сырьевых и кадровых ресурсов, выполнения требований регулирующих документов, пресечения злоупотреблений среди поставщиков и т.д. Поэтому внутренние аудиторы стали направлять свои усилия на оказание содействия корпоративным и государственным менеджерам. Польза от этого была столь очевидна, что после окончания войны возвращения внутреннего аудита в прежние границы поиска бухгалтерских ошибок и растратчиков не произошло, хотя эти базовые функции продолжают оставаться достаточно важными и в настоящее время.

Для описания новых функций стал применяться термин операционный аудит (*operations audit, operational audit*). Впервые его использовал А. Кент в статье, опубликованной в марте 1948 г. в журнале «Внутренний аудитор», который начал издаваться указанным выше Институтом четыре года ранее. Позднее появился целый ряд смежных терминов: управленческий аудит (*management audit*), комплексный аудит (*comprehensive audit*), аудит эффективности (*performance audit*), аудит в целях определения, стоит ли достигнутое затраченных денег (*value-for-money audit*), аудит на основе анализа рисков/систем (*risk-based/system-based audit*).

С начала 1960-х гг. роль данного направления аудита, нацеленного на определение экономичности, эффективности и результативности функционирования компаний и организаций, сфокусированного на наиболее важных и высокорискованных сферах деятельности, имеющего преимущественно упреждающий (а не реагирующий) характер, постоянно возрастает, и сейчас ему посвящается

уже львиная доля времени, затрачиваемого на проведение аудиторских мероприятий. Этому способствует быстрое повышение уровня автоматизации бухучета, обеспечивающей резкое снижение числа бухгалтерских ошибок и тем самым высвобождающей силы внутренних аудиторов. Следует отметить, что в настоящее время наиболее широко употребляемым, на наш взгляд, является термин «аудит эффективности».

В октябре 1977 г. аудит эффективности был признан, наряду с финансовым аудитом (*financial audit, regularity audit*) и аудитом соблюдения требований нормативно-правовых актов, или аудитом законности (*compliance audit, legality audit*), важным направлением и в рамках государственного внешнего аудита: это положение было сформулировано в Лимской декларации, принятой Международной организацией высших контрольных органов в сфере госфинансов. Таким образом, к началу 1980-х гг. сформировалась единая концепция аудита — как внутреннего, осуществляемого силами организаций частного и государственного секторов, так и внешнего, осуществляемого независимыми аудиторскими фирмами и органами государственного контроля. Именно тогда начало меняться сформировавшееся ранее отношение к службам внутреннего аудита как к внутриведомственной полиции, и они постепенно стали восприниматься как подразделения, способные оказать ценную консультационную помощь руководителям и отраслевым специалистам государственных организаций.

В 1982 г. нормативно-правовая база внутреннего контроля и аудита в секторе госуправления США получила дальнейшее развитие: был принят закон о добросовестности федеральных менеджеров в финансовых вопросах. Этот закон определил совершенствование системы внутреннего контроля как процесс, постоянно осуществляемый в каждом ведомстве согласно стандартам Главного контрольного управления. Он также ввел обязательную публикацию специального заявления о степени адекватности и уровне эффективности данной системы, подписываемого главным исполнительным должностным лицом ведомства. Отметим, что после принятия в 1990 г. закона о главных должностных лицах по финансам это заявление стало составной частью ежегодно публикуемого отчета ведомства, включающего в себя также финансовую отчетность.

В 1981 г. Управление менеджмента и бюджета, действующее в составе Администрации Президента США, издало циркуляр «Системы внутреннего контроля» (его последняя редакция вышла в 2004 г. под названием «Обязанности менеджмента по осуществлению внутреннего контроля»). В нем была представлена четкая и последовательная система требований к организации и оценке внутреннего контроля в органах госуправления, включая и роль подразделения внутреннего аудита, возглавляемого генеральным инспектором (право назначения на эту должность, введенную в американских ведомствах в 1978 г., принадлежит Президенту). Кроме того, в 1983 г. Главное контрольное управление приняло «Стандарты внутреннего контроля в федеральных органах власти» (в 1999 г. вышла их новая редакция).

К середине 1980-х гг. практически все развитые страны последовали примеру США, введя обязательный внут-

ренный аудит в организациях государственного управления, приняв официальные документы, описывающие его задачи и направления и регулирующие его процедуры.

Следующее эпохальное событие в сфере внутреннего контроля и аудита вновь произошло в США, но оказалось чрезвычайно важным и для других стран. В 1987 г. был опубликован доклад Национальной комиссии по расследованию мошенничества в финансовой отчетности под руководством Дж. Тредуэя, в задачи которой входили: разработка системы, обеспечивающей выполнение требований о внедрении эффективного внутреннего контроля, установленных в 1977 г. законом об иностранной коррупции; выявление факторов, обусловивших многочисленные случаи искажений финансовой отчетности, допущенных в 1980-е гг. американскими ссудо-сберегательными ассоциациями и не обнаруженных внешними аудиторами. Доклад комиссии включал в себя рекомендацию о разработке фундаментального руководства по созданию систем внутреннего контроля. Такое руководство под названием «Внутренний контроль — интегрированная конструкция» было издано в 1992 г. и до сих пор считается краеугольным камнем теории и практики внутреннего контроля и аудита в рамках любой организации. Главные заслуги этого документа заключаются в следующем:

- в нем сформулировано классическое определение внутреннего контроля как процесса, который осуществляется всеми руководителями и сотрудниками организации и развернут в целях достижения разумной или достаточной (но не абсолютной!) уверенности в том, что обеспечивается решение задач по проведению операций согласно принципам эффективности и результативности; созданию достоверной финансовой отчетности; соблюдению требований нормативно-правовых актов;
- подробно описаны пять взаимосвязанных компонентов внутреннего контроля (контрольная среда, оценка рисков, контрольные действия, обмен информацией, мониторинг), причем внутренний аудит включен в первый и пятый компоненты внутреннего контроля;
- определена роль специального структурного подразделения организации — службы внутреннего аудита — как органа, являющегося составной частью системы внутреннего контроля и осуществляющего мониторинг реализации процедур внутреннего контроля, оценку их эффективности и выработку рекомендаций по укреплению внутреннего контроля;
- выделена принципиальная характеристика службы внутреннего аудита — ее независимость. Эта независимость выражается:
 - в организационной независимости (эта служба не может являться составной частью какого-либо другого структурного подразделения организации и, соответственно, должна быть напрямую подотчетна главному исполнительному должностному лицу и комитету по аудиту, образованному в рамках высшего коллегиального руководящего органа);
 - в независимости мнения (чтобы объективно оценить эффективность внутреннего контроля и дать правильные рекомендации по ее повышению, эта

служба не должна заниматься непосредственным созданием и обеспечением функционирования системы внутреннего контроля);

- определена роль еще одного важного органа, входящего в систему внутреннего контроля — комитета по аудиту, образованного в рамках совета директоров (в акционерных компаниях) или коллегии (в государственных ведомствах) и осуществляющего надзор за функционированием системы внутреннего контроля.

Все указанные выше положения легли в основу определений, приведенных в международных стандартах внутреннего контроля в государственном секторе, которые были опубликованы в 1992 г. В 2004 г. вышла их обновленная редакция, в которой дается усовершенствованное определение, уточняющее следующие моменты:

- осуществление внутреннего контроля как процесса, пронизывающего всю организацию (т.е. внутренний контроль действует непрерывно, а не в форме периодически проводимых проверок, и встроен в организационную инфраструктуру и управленческие процедуры, а не присоединен к ним),
 - цели внутреннего контроля (к достижению разумной уверенности в решении задач организации добавлена еще одна цель — управление рисками),
 - задачи организации, решаемые в рамках ее миссии и при содействии внутреннего контроля:
 - надлежащее проведение операций дополнено такими характеристиками, как упорядоченность, соответствие этическим стандартам и экономичность,
 - создание достоверной финансовой отчетности сформулировано в расширенном контексте — как реализация подотчетности в отношении финансовой и нефинансовой информации (т.е. как создание, хранение, предоставление и раскрытие достоверных финансовых и нефинансовых сведений, отражающих ключевые аспекты деятельности организации),
 - недопущение потерь, злоупотреблений и ущерба при использовании ресурсов выделено в отдельную задачу.
- В сентябре 2004 г. был опубликован новый документ «Управление рисками — интегрированная конструкция», в котором внутренний контроль рассматривается как неотъемлемая составная часть процесса управления рисками, осуществляемого в любой организации. Такой подход к сфере внутреннего контроля в настоящее время является общепризнанным для обоих секторов (и частного, и государственного) и активно разрабатывается экспертами и регулирующими органами (особенно пристальное внимание уделяется проблеме управления рисками в ведомствах Великобритании).

В начале нового столетия в законодательстве США произошли поистине революционные изменения, серьезно затронувшие ситуацию в сфере внутреннего контроля и аудита. В результате громких скандалов, начало которым положила крупная компания по торговле электроэнергией Enron, когда обнаружились многочисленные случаи фальсификаций финансовой отчетности, а фирмы — внешние аудиторы оказались неспособными вовремя их выявить, в 2002 г. был принят закон Сарбейнса-Оксли. В соответствии с ним, для зарегистрирован-

ных на фондовой бирже компаний стало обязательным выполнение следующих требований:

- организация комитета по аудиту, состоящего из независимых членов совета директоров и осуществляющего надзор за проведением внутреннего и внешнего аудита и взаимодействие с аудиторской фирмой;
- включение в годовой отчет специального раздела о внутреннем контроле, в рамках которого должны быть зафиксированы обязанности менеджеров по созданию и обеспечению функционирования адекватной системы внутреннего контроля за достоверностью бухгалтерской отчетности, а также дана оценка эффективности этой системы;
- подтверждение фирмой — внешним аудитором оценки эффективности внутреннего контроля за достоверностью бухгалтерской отчетности.

Пересмотренные после принятия закона Сарбейнса-Оксли правила Нью-Йоркской фондовой биржи требуют от компаний, ценные бумаги которых включены в ее котируемые списки, обязательного наличия службы внутреннего аудита. Указанные нововведения привели к резкому усилению роли внутреннего контроля и аудита в корпоративном секторе и оказали значительное влияние на всю мировую практику. Сходные требования были установлены практически во всех развитых странах.

В настоящее время активно развивается сформировавшееся еще в 1990-е гг. представление о внутреннем контроле и аудите как о важной составной части надлежащего финансового менеджмента и корпоративного управления. В секторе госуправления США взаимосвязь внутреннего контроля и аудита с финансовым менеджментом нашла юридическое закрепление в указанном выше законе о главных должностных лицах по финансам, а также в законе о совершенствовании финансового менеджмента в федеральных органах, принятом в 1996 г. Концепцию включения в финансовый менеджмент четырех процессов (составление бюджета, исполнение бюджета, учет, аудит и контроль) и его тесной связи с управлением результатами, или управлением эффективностью, охватывающего, в свою очередь, три процесса (установление целей, измерение результатов/эффективности, мониторинг и отчетность) развивает и Комитет по государственному управлению Организации экономического сотрудничества и развития. Четыре индикатора, характеризующие состояние внутреннего контроля и аудита, включены в систему оценки финансового менеджмента в секторе госуправления, разработанную Секретариатом по вопросам государственных расходов и финансовой подотчетности Всемирного банка.

Что касается подхода к внутреннему контролю и аудиту как к компоненту корпоративного управления, то в этой сфере наблюдается важная тенденция: в последние годы термин «корпоративное управление» стал распространяться не только на открытые акционерные компании, но и на государственные организации. Так, в июле 2005 г. Кабинет министров Великобритании утвердил специальное руководство «Корпоративное управление в министерствах центрального правительства: кодекс надлежащей практики», многие положения которого, в том числе и о комитетах по аудиту в органах исполнительной власти, практически «списаны» с Объединенного кодек-

са корпоративного управления, являющегося приложением к правилам листинга Лондонской фондовой биржи (наличие служб внутреннего аудита в британских ведомствах уже давно является обязательным).

Объясняется это тем, что деятельность корпораций и ведомств базируется на одном и том же принципе — управлении чужими деньгами. Разница в том, что первым доверены средства акционеров, а вторым — средства налогоплательщиков, т.е. подотчетность у органов госуправления еще шире, чем у акционерных компаний. Очередным свидетельством «стирания граней» стало принятие в 2004 г. закона о финансовой подотчетности Министерства внутренней безопасности, который с 2006 г. перенес на это «пилотное» министерство требования закона Сарбейнса-Оксли об обязательном проведении внешнего аудита системы внутреннего контроля за достоверностью финансовой отчетности и о включении сформулированного внешними аудиторами заключения об эффективности данной системы в годовую отчетность министерства. Эксперты полагают, что вероятность распространения этого закона на другие министерства и агентства весьма высока.

Следует отметить также, что введение надлежащего внутреннего контроля и аудита в секторе госуправления является обязательным условием принятия новых стран-членов в Европейский союз. В документе, регулирующем процесс расширения ЕС, этому вопросу посвящена глава 28. Для вступления в ЕС необходимо внести в основной закон, регулирующий бюджетный процесс в стране, положения об обязательной организации служб внутреннего аудита в государственных ведомствах и о ключевых функциях этих служб. Кроме того, правительство должно принять стратегию развития внутреннего контроля и аудита, а центральный орган (чаще всего им оказывается министерство финансов) должен разработать свод стандартов и руководство по внутреннему аудиту, а также создать систему отчетности о выявленных нарушениях, принятии соответствующих мер и возмещении понесенного государственными финансами ущерба. Опыт 12 постсоциалистических стран, вступивших в Евросоюз в 2004 и 2007 гг., доказывает: создание основ эффективного внутреннего контроля и аудита в секторе госуправления вовсе не является безумно сложной задачей, при наличии политической воли с ней вполне можно справиться за три-четыре года.

Таким образом, мировой опыт свидетельствует: к настоящему времени «эхо» внешнего аудита превратилось в весьма существенный фактор развития государственных ведомств. Функции внутреннего контроля и аудита серьезно усложнились: вместо канцелярских работников, занятых поиском бухгалтерских ошибок, появились консультанты, содействующие операционным менеджерам в принятии решений, в том числе и в управлении рисками. Усилилось взаимодействие этой сферы с органами государственного внешнего аудита, в ее регулировании стали активно использоваться подходы, практикуемые в корпоративном секторе. Наличие надлежащего внутреннего контроля и аудита в сфере госфинансов, организованного на базе международных стандартов, сейчас рассматривается как необходимый атрибут принадлежности к цивилизованному сообществу.