

1. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

1.1. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И АУДИТ: ОТ ПРОШЛОГО К БУДУЩЕМУ (философия (контуры будущего) финансового контроля в России)

Шлейников В.И., консультант Счетной палаты РФ

Статья анализирует тенденции развития финансового контроля (аудита) и показывает, что это развитие было обусловлено, прежде всего, социально-экономическими потребностями человечества в развитии производства, товарно-денежных отношений, в совершенствовании управления материальными и денежными ресурсами. Основные трансформации финансового контроля (аудита) были вызваны изменениями этих потребностей, которые становились особенно явными при смене социально-экономических условий.

Анализ позволил сделать прогноз, что развивающаяся в современном мире «информационная революция» и связанный с ней переход человечества от постиндустриального к информационному обществу станет главным фактором, определяющим развитие финансового контроля (аудита). Автор показывает, что в новых социально-экономических условиях осуществление финансового контроля (аудита) неизбежно потребует перехода от традиционной контрольной парадигмы, преимущественно ориентированной на последующий контроль, к новой контрольной парадигме, ставящей во главу угла непрерывный контроль (аудит), возможность реализации которого открывают современные информационные технологии.

Контуры будущего финансового контроля и аудита (в том числе и в России) будут определяться, прежде всего, социально-экономическими потребностями новой информационной эпохи развития человечества, способностью адекватно встретить порождаемые этой эпохой вызовы.

ВВЕДЕНИЕ

Не знаю иного способа судить о будущем, кроме как по прошлому.
П. Генри. (Из книги «Афоризмы»)

Принятие в 1993 году новой Конституции России ознаменовало собой поворот исторического развития страны на путь, характерный для большинства стран современного мира, на путь, которым в течение десятилетий и даже столетий шло развитие государств с рыночной экономикой. В результате этого поворота современная Россия, фактически, возвращается в русло общемирового социального и экономического развития, вовлекается во все мировые процессы, включая экономическую глобализацию.

Вступление России на путь демократических и рыночных преобразований предопределяет ее развитие в русле общемировых тенденций и в сфере развития экономики, и в сфере развития государственного управления, и в сфере развития финансового контроля.

Поэтому, определяя контуры будущего финансового контроля в России, необходимо опираться на знания и опыт, накопленные в мире, учитывать общемировые тенденции его развития. Одновременно, необходимо учитывать и отечественный опыт развития финансового контроля, установившиеся национальные традиции, все то положительное, что выработано в нашей стране в сфере финансового контроля.

Анализ этапов развития финансового контроля, причин, вызывавших его эволюцию, может помочь лучше понять контуры его будущего.

1. РЕСУРСНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ФАКТОР ВЫЖИВАНИЯ БИОЛОГИЧЕСКИХ СУЩЕСТВ И ВИДОВ В УСЛОВИЯХ ОГРАНИЧЕННОСТИ РЕСУРСОВ

Не будет преувеличением сказать, что ресурсный контроль, то есть контроль над процессами формирования

и использования ресурсов, присущ практически всем биологическим существам и видам, живущим в условиях ограниченности тех или иных необходимых для жизни ресурсов. Осуществление такого контроля часто является важнейшим средством выживания не только для отдельного биологического существа, но и для биологического вида в целом. Даже элементарные наблюдения над поведением животных, в связи с их «заботами» о пище, питье, подтверждают существование у них такого контроля. Посмотрите, например, как собака «охраняет» «свою» миску с едой, как кабан «охраняет» «свою» территорию и т.п. Причем, чем более ограничен необходимый ресурс, тем более строго он контролируется. Это чрезвычайно важно для выживания вида, поскольку именно в свете ограниченности ресурсов те из особей, которые лучше приспособлены к контролю за ними, получают преимущества в отношении размножения, а, следовательно, и преимущества в процессе естественного отбора.

Для людей борьба за выживание также всегда оставалась основным фактором, определяющим их как индивидуальную, так и групповую деятельность, в том числе в составе стада, племени, государства. И очень часто определяющим фактором победы в этой борьбе был эффективный контроль за формированием и использованием необходимых ресурсов.

2. ЗАРОЖДЕНИЕ ОСОЗНАННОГО РЕСУРСНОГО КОНТРОЛЯ

С появлением «*homo sapiens*» ресурсный контроль как на уровне отдельного индивидуума, так и на уровне целой социальной группы стал приобретать все более осознанные и организованные формы. Приход на смену примитивным обществам более развитых социальных сообществ – государств, обусловило дальнейшее развитие ресурсного контроля, его совершенствование. Выживание государства, его укрепление непосредственно зависело от наличия в руках государственной власти необходимых ресурсов и умения рационально распорядиться ими. Эта истина была осознана еще во времена древних цивилизаций. По мере развития государств в числе средств, способствующих аккумуляции в руках государственной власти требуемых ресурсов и их эффективному использованию при решении государственных задач, ресурсный контроль стал занимать все более значимое место.

Многие ученые-историки придерживаются мнения, что развитию таких достижений цивилизации как письменность и арифметика человечество обязано развитию ресурсного контроля и таких его подвидов, как материальный, а позже и денежный (финансовый) контроль. По их мнению, первые системы счисления и первые письменные слова были разработаны, прежде всего, как символы, позволяющие следить за накапливаемыми ресурсами и их расходом, а позже за приходом и расходом денежных средств, за оборотом товаров.

Историки утверждают, что человечество знакомо с определенными видами учета и отчетности уже не менее 6 000 лет. Например, еще египетские фараоны использовали учет и отчетность для контроля затрат на содержание армий, на строительство храмов и пирамид, на содержание двора фараона. Сведения об использовании учета и отчетности для целей контроля

обнаружены и в таких ранних цивилизациях, как Шумерская (3 000 лет до н.э.), Индусская (2 500 лет до н.э.), династия Хуанди в Китае (2 500 лет до н.э.).

Это показывает, что уже на ранних стадиях развития государств их правителями были осознаны важность контроля за формированием и расходованием государственных материальных ресурсов, роль контроля в повышении эффективности управления, а также значение учета и отчетности как важнейших инструментов управления и контроля.

К этому же времени относится и появление назначенных правителями специальных людей, в обязанности которых входило осуществление учета государственных ресурсов и контроля за полнотой их формирования и эффективностью использования на государственные цели. Самое раннее сохранившееся письменное упоминание о «государственных контролерах» относится ко времени царствования древнеперсидского царя Дария (от 522 до 486 до н.э.). Эти «государственные контролеры» имели почти официальный титул «глаза и уши царя» и проверяли, как полно подчиненные царю провинциальные сатрапы осуществляют сбор доходов в государеву казну. Так зарождалась важнейшая функция финансового контроля, которую условно можно назвать «надзорная».

Вместе с тем, часто эти же люди должны были также следить за тем, насколько полно использование государственных средств сатрапами соответствует достижению поставленных царем целей. Будучи «глазами и ушами царя», такие люди фактически выполняли функцию «обратной связи», чем помогали правителю осуществлять эффективное управление государственными ресурсами, то есть, реализовывали другую важнейшую функцию финансового контроля – «управленческую», фактически исполняя обязанности «внутренних контролеров».

Но, безусловно, особое распространение в древних государствах получила «надзорная» функция государственного «финансового» контроля. Развитие этой функции было связано, прежде всего, с тем, что древним государствам, также как и государствам современным, для покрытия затрат нужны были доходы. Первоначально, пока требуемые государствам (правителям) расходы были невелики, для их покрытия использовались относительно нерегулярные источники («добровольные» пожертвования, различные виды сборов, военная добыча и т.п.). Однако, с развитием государств и ростом их расходов увеличивалась потребность в более обширных и стабильных источниках доходов. Чтобы удовлетворить эту потребность государства стали все более широко использовать такой относительно стабильный источник доходов как налогообложение собственных граждан. Историки утверждают, что еще во времена первых династий фараонов в Египте взимался земельный налог. К XIII – XII векам до нашей эры относятся первые упоминания о подушном налоге в Вавилоне. Примерно к этому же времени относятся первые упоминания о налогах в Китае, Персии.

В древнегреческих городах-полисах также взимались налоги с граждан, в зависимости от размера их подушевого дохода. Налогами в соответствии со своим достатком облагались и граждане Рима, а с разрастанием древнеримского государства подати и налоги, зависящие от размера состояния налогоплательщиков, вводились и в римских колониях.

Вместе с налогами появились и сборщики налогов (мытари). В обязанности мытарей не входило оказание помощи «субъектам хозяйствования» в вопросах повышения эффективности управления. Они лишь надзирали, чтобы те, кто обязан платить налоги (сборы), выполняли свои обязанности регулярно и в полном, причитающемся им, объеме. Таким образом, мытари, фактически, реализовывали вторую важнейшую функцию финансового контроля – «надзорную». Впрочем, очень скоро выяснилось, что государственный надзор необходим и за деятельностью мытарей. Налоговый контроль продолжает оставаться типичным примером «надзорной» функции финансового контроля. В отличие от «управленческой» функции, он не связан непосредственно с управлением финансово-хозяйственной деятельностью субъекта хозяйствования и контролирует лишь полноту исполнения субъектом хозяйствования установленных обязательств перед государством.

В древние времена зародилась и третья функция финансового контроля, которую условно можно назвать «общественная». В немалой степени зарождению этой функции способствовало установление демократических систем правления в древнегреческих городах-полисах.

Древние греки также признавали важность учета и контроля. Вопросы учета и контроля нередко рассматривались в трудах ученых древнего мира. Так, Аристотель в своей «Политике» четко разграничивает функции учета и контроля, указывает на важность проверок, которые он рассматривал как неотъемлемую часть контроля. Большое значение древние греки придавали контролю за использованием общественных средств. Например, перед многими греческими храмами археологи обнаружили специальные каменные таблички, на которых указывалось, на что были потрачены пожертвования храму. Подобные таблички встречались и перед «правительственными учреждениями» древнегреческих городов. Это показывает, что в ранних демократических государствах Греции хорошо осознавали необходимость и значимость организации финансового контроля за использованием общественных средств, воспринимали его как действенный инструмент обеспечения доверия граждан к действиям распорядителей общественных финансово-материальных ресурсов.

Таким образом, еще с древних времен человечество понимало важность организации контроля за распоряжением материальными, а позже, с появлением денег и товарно-денежных отношений, и финансовыми ресурсами, то есть знало, пусть в общих чертах, то, что сейчас принято называть «финансовым контролем». Также с древних времен были известны, пусть и не повсеместно, три основные функции финансового контроля, условно названные в этой работе «управленческая», «надзорная» и «общественная».

Анализ древней истории наглядно показывает, что зарождение ресурсного, материального, а позже и финансового контроля, было вызвано объективными социально-экономическими потребностями развития человечества, прежде всего, потребностями повышения эффективности формирования и использования необходимых для отдельного индивидуума и для целого общества ресурсов. Этот анализ также показывает, что развитие контроля непосредственно связано с развитием государств и торгово-экономических отношений. Эти взаимосвязи легко объяснимы.

С одной стороны, развитие государства способствует развитию торгово-экономических отношений, активизации деловой активности в обществе, что увеличивает потребность в эффективном управлении хозяйственной деятельностью, осуществление которого требует развитого учета и контроля. Государство, обычно, является самым крупным участником торгово-экономических отношений. Оно реализует крупномасштабные проекты, требующие больших ресурсов и эффективного распоряжения ими. Сформировать такие ресурсы и эффективно распорядиться ими без использования контроля практически невозможно. Это делает государство самым крупным «заказчиком» финансового контроля. Кроме того, развитое государство, как правило, обладает и достаточными властными полномочиями для организации и осуществления контрольных функций.

С другой стороны, стагнация или ослабление государства сокращает его деловую активность и возможности организовать эффективный контроль за формированием государственных доходов, целесообразностью и рациональностью производимых расходов. Как следствие, доходы государства стремительно сокращаются, казна расхищается, растет коррупция и различные злоупотребления. Государство утрачивает возможности обеспечивать соблюдение законности, в том числе при осуществлении торгово-экономических отношений. В результате торгово-экономическая активность падает вплоть до перехода к натуральному хозяйству, при ведении которого элементарного учета и контроля вполне достаточно. Наглядный пример этому демонстрируют средние века, когда общее снижение экономической активности, торговли фактически заморозило развитие учета и контроля.

3. ЭПОХА ВОЗРОЖДЕНИЯ И РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Эпоха возрождения, вызвавшая подъем экономической активности и торговли в ряде государств, прежде всего в средневековой Италии, открыла новый этап и в развитии контроля в материально-финансовой сфере.

Осуществление торговой деятельности требовало немалого оборотного капитала, организации страховых услуг. Для обеспечения потребностей купцов стали создаваться банки, кредитные и страховые учреждения. Но мошенничество как со стороны купцов, так и со стороны банков, кредитных и страховых учреждений существенно сдерживало развитие торгово-экономических отношений.

Потребность обеспечить надежное функционирование всех звеньев этой цепочки стимулировала развитие учета и финансового контроля. Именно в это время в целях совершенствования ведения учета была изобретена «двойная запись», а в ряде государств Италии был учрежден надзор за финансово-хозяйственной деятельностью субъектов хозяйствования (прежде всего кредитных учреждений). Важность учреждения новой «надзорной» функции финансового контроля была отмечена в одной из первых книг, посвященных бухгалтерскому учету, – в «Трактате о счетах и записях» (1494 г.) францисканского монаха Луки Пачоли (1445 – 1517 гг.). В этой книге Лука Пачоли писал: «Доброе дело сделали, когда для наблюдения за ними (неисправными маклерами и бухгалтерами) назначили лицо, которому поручили расследовать, хорошо или дурно ведутся книги в этих учреждениях».

Приблизительно в это же время в Италии появился и термин «финансы»¹, позднее использованный, в том числе, и при образовании термина «финансовый контроль», как специального вида контроля, предметом которого являются денежные отношения.

Как видно из трактата Пачоли в то время (и долгое время после этого) под финансовым контролем понимали деятельность, связанную с осуществлением «управленческих» или «надзорных» функций контроля, и выражающуюся, прежде всего, в проверке учетных записей субъектов хозяйствования и контроле за полнотой поступлений государственных доходов.

4. РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ПОД ВЛИЯНИЕМ ПРОМЫШЛЕННОЙ РЕВОЛЮЦИИ

Новый этап развития финансового контроля был обусловлен промышленной революцией, начало которой связывают с изобретением эффективного парового двигателя в Англии во второй половине XVIII века. Промышленная революция положила начало массовому применению машин, что способствовало резкому повышению производительности труда и невиданному ранее росту доходности производства. В результате активизировался процесс создания новых промышленных предприятий: мануфактур, фабрик, заводов. Однако развитие этого процесса сдерживалось тем обстоятельством, что начинающие предприниматели, как правило, не имели достаточного капитала для самостоятельного создания крупномасштабного производства.

Чтобы обеспечить требуемую концентрацию денежных средств, необходимых для становления и развития больших производств, предприятия стали создаваться на основе совместного владения или на акционерных началах. Это стимулировало процесс отделения собственников от управления принадлежащей им собственностью. Развитие этого процесса привело к появлению класса предпринимателей-управленцев – людей, которым собственники поручали управление принадлежащими им предприятиями.

Отделение собственников от непосредственного управления принадлежащей им собственностью вызвало разделение контроля на два вида: внутренний и внешний.

Внутренний контроль организовывали управляющие для удовлетворения своих «управленческих» потребностей в контроле за работой вверенного им предприятия. На малых предприятиях управляющие, как правило, организовывали такой контроль путем поручения связанных с ним обязанностей специально назначенному человеку-контролеру, а на больших предприятиях – путем создания специальной, подчиненной только им, службы внутреннего контроля. Однако, при любой форме организации внутреннего контроля, его основным предназначением было контролировать на местах выполнение указаний руководства и следить за правильностью функционирования управляемой структуры.

Непосредственная связь внутреннего контроля с управляющими обеспечивала оперативное реагирование на выявленные нарушения и принятие корректирующих мер для устранения нежелательных отклоне-

¹ Термин «финансы» (от. finansia) возник в XIII-XV вв. в торговых городах Италии и сначала означал любой денежный платеж. Позже с этим термином стали обозначать денежные отношения между хозяйствующими субъектами.

ний в функционировании управляемого объекта, что делало внутренний контроль эффективным помощником в управлении хозяйствующим субъектом. Кроме того, обычно управляющие делегировали внутреннему контролю отдельные полномочия самостоятельно принимать меры, направленные на устранение выявленных недостатков или нарушений, тем самым, передавая (частично) внутреннему контролю свои императивные функции и делая его частью «управленческого» механизма непосредственного властного принуждения.

Именно «управленческая» функция стала главной функцией внутреннего контроля, хотя, естественно, применяемые им приемы и методы позволяют ему исполнять и другие функции финансового контроля.

Вместе с тем, не только управляющие, но и собственники (акционеры) также испытывали потребность в контроле за деятельностью принадлежащих им предприятий. Прежде всего собственники (акционеры) интересовались, насколько хорошо управляющие отражают их интересы при управлении вверенными предприятиями. Причем, собственникам был нужен не столько постоянный, сколько высокопрофессиональный, объективный, а главное – независимый от управляющих (то есть внешний по отношению к управляющим) контроль.

Потребность во внешнем контроле испытывали и потенциальные инвесторы предприятий – люди, имеющие денежные средства и способные вложить их в «дело». Чтобы решиться на инвестиции, этим людям нужна была объективная и независимая от управляющих информация о надежности и доходности предприятия, в которое они собираются вложить деньги.

Государство также было заинтересовано в цивилизованном, основанном на строгом соблюдении законов и рыночных принципов, развитии предпринимательства в стране, поскольку это способствовало продуктивному развитию экономики, укрепляло стабильность в обществе. Это делало государство заинтересованным в налаживании внешнего контроля за финансово-хозяйственной деятельностью частных предприятий. Однако, в условиях свободного предпринимательства и рыночной экономики оно не хотело (да и не имело возможностей) организовать прямой государственный контроль за деятельностью частных предприятий.

Поэтому удовлетворение потребностей собственников (акционеров) и потенциальных инвесторов в высокопрофессиональном, объективном и независимом от управляющих внешнем контроле взяли на себя специальные частные (независимые от государства) лица. Эти лица (по заказу собственников) осуществляли проверку достоверности учетных записей и финансовой отчетности предприятий, выявляли нарушения в ведении финансово-хозяйственной деятельности, то есть, фактически, выполняли действия, характерные для финансового контроля, однако они не имели права применять какие-либо санкции к управляющим или другим лицам, допустившим нарушения. Их главная задача была выявить нарушения, «услышать сбои» в ведении учета и отчетности на предприятии и высказать собственникам предприятия свое мнение о достоверности учета и отчетности на проверенном ими предприятии. То есть, так организованный внешний контроль не обладал одним важным характерным признаком контроля – механизмом непосредственного властного принуждения в случае выявления недостатков или нарушений. Поэтому для него было выбрано другое название – аудит.

Исторической родиной аудита считается Англия. Существует легенда, что известный политик и экономист XVIII века Джордж Уотсон (J. Watson) как-то порекомендовал шотландским коммерсантам провести проверку бухгалтерской отчетности их предприятий. Результаты оказались столь значительны, что «скупые и педантичные» (по мнению прочих британцев) шотландцы признали пользу таких проверок и стали их широко практиковать. В 1805 году в Эдинбурге был издан справочник, где были приведены имена 17 аудиторов, которые вскоре создали свою профессиональную организацию. С 1844 года в Англии выходит серия законов о компаниях², принятие которых способствовало еще более активному развитию аудита. Появление этих законов было закономерным результатом порожденного промышленной революцией и развивавшегося еще с конца XVII-го столетия процесса создания крупномасштабных частных организаций (предприятий, обществ, компаний). К XIX столетию развитие этого процесса привело к созданию крупных акционерных компаний, впитавших в себя денежные средства огромной массы мелких акционеров. Несовершенство законодательства относительно предотвращения преднамеренных мошеннических или незаконных действий управляющих по отношению к собственникам (акционерам) компаний существенно замедляло развитие этого процесса.

Введение законов о компаниях было специально направлено на защиту интересов кредиторов и основной массы мелких инвесторов путем обеспечения им специальных гарантий типа обязательного финансового раскрытия отчетности компаний, что было особенно важно для мелких собственников (акционеров), испытывавших недостаток контроля за управлением компаний. Главным назначением этих законов было эмансипировать свободное предпринимательство, способствовать долговременным целям экономического роста как отдельных предприятий, так и страны в целом.

Значимое место в достижении этих целей отводилось аудиту. Принятые законы ввели не только обязательное раскрытие финансовой отчетности, но и существенно усилили и модернизировали существовавшие ранее требования к контролю за финансово-хозяйственной деятельностью компаний путем учреждения института обязательного аудита. Так, согласно этим законам, правления акционерных компаний были обязаны «составлять полный и честный балансовый отчет деятельности компаний с тем, чтобы дать истинный и правильный просмотр финансовых дел компаний», а также приглашать не реже одного раза в год специального человека для проверки бухгалтерских счетов и отчета правления перед акционерами. Установление ответственности управляющих перед собственниками (акционерами) за ведение финансового учета и отчетности было специально связано законодателями с защитой частной собственности в соответствии с классическими экономическими философиями рыночного развития экономики.

Слово «аудит» (audit) происходит от латинского слова «auditus», что значит «слышать». Соответственно, лицо, проводящее аудит, стали именовать «аудитором» (auditor), то есть «слушателем».

² The Joint Stock Companies Registration and Regulation Act, 1844; The Companies Clauses Consolidation Act, 1845; Limited Liability Act, 1855; The Joint Stock Companies Act, 1856.

Следует сказать, что термины «аудит» и «аудитор» были выбраны неслучайно. В Англии еще с XIV века³ «аудитором» называли должностное лицо – ревизора Казначейства, в обязанности которого входило заслушивание отчетов Казначейства и проведение ревизий бюджетных ассигнований.

В своем новом качестве «аудитор» не являлся должностным лицом государства, но должен был «заслушивать» (проверять, анализировать) отчет о деятельности компании и высказывать собственникам компании (акционерам) свое мнение о полноте и честности представленных в отчете данных. Кроме того, аудиторы могли оказывать собственникам (акционерам) компании и другим сопутствующие аудиту услуги, например, проводить оценку финансового «здоровья» субъекта хозяйствования. Поэтому аудиторов очень часто сравнивали с врачами, которые, также «выслушав» пациента, определяют состояние его здоровья.

Аудитор не имел полномочий вмешиваться в управление, самостоятельно принимать меры, направленные на устранение выявленных недостатков или нарушений. Его влияние на управление было опосредствованным – о выявленных недостатках или нарушениях он сообщал в своем заключении нанявшим его собственникам (акционерам) компании, которые, в отличие от аудиторов, имели полномочия определять (используя результаты проведенного аудита) и принимать те меры, которые они сочтут нужным предпринять по отношению к нанятым ими управляющим.

Необходимо отметить, что собственники (акционеры) компаний могли также использовать результаты проведенного аудита и для таких целей, как привлечение новых инвесторов. Этого можно было достичь, например, путем публикации аудиторских заключений в открытой печати.

Появившись первоначально в Англии в середине 18 века аудит и соответственно профессия аудитора-бухгалтера затем, через незначительный промежуток времени, были восприняты и в других странах с рыночной экономикой – Франции, Германии, США и т.д.

Например, во Франции функции, аналогичные аудиторским, выполняли (и выполняют) комиссары по счетам. Впервые понятие «комиссар по счетам» появилось во Франции в 1863 г., но сама профессия была институтирована лишь Законом от 27 июля 1867 г. в эпоху Великой промышленной революции.

В Германии XIX века под влиянием промышленной революции также на базе привлечения акционерного капитала происходило активное развитие промышленности. Аналогично как и в других странах возникла потребность обеспечить защиту интересов акционеров и обеспечить приток акционерного капитала. Чтобы решить эти задачи в 1870 г. было сделано дополнение к закону об акционерных обществах, которое обязало наблюдательные советы этих обществ осуществлять проверку баланса, отчета о распределении прибыли и докладывать о результатах проверки на общих собраниях акционеров. Однако, в законе не было указано, какой должна быть эта проверка – внутренней или внешней. Это несовершенство законодательства проявилось очень скоро. Развернувшаяся в Германии по-

сле 1870 г. «акционерная горячка», «грюндерская (учредительная) лихорадка» привели к созданию множества акционерных обществ, значительная часть которых была «дутыми». Это явилось одной из причин экономического кризиса 1873 года и заставило доработать германское законодательство в отношении акционерных обществ. В частности, в законодательстве было предусмотрено проведение внешнего аудита финансово-хозяйственной деятельности акционерных обществ.

Британская практика внедрения аудита оказала влияние на создание аналогичных институтов и в других государствах, входящих в Британскую империю, и, прежде всего, в Канаде. В 1879 году в канадском городе Торонто была создана первая Североамериканская ассоциация бухгалтеров (North American association of accountants), позже преобразованная в Институт сертифицированных бухгалтеров Онтарио (Institute of Chartered Accountants of Ontario). В провинции Квебек аналогичная ассоциация была создана в 1880. В 1902 году на базе этих ассоциаций был создан Канадский институт сертифицированных бухгалтеров (The Canadian Institute of Chartered Accountants – CICA). Вместе с тем, первое изменение в законодательстве, требующее обязательного аудита, в Канаде было принято лишь в 1907 году.

Несколько позже, также во многом под влиянием британской практики, аудит получил распространение и в США. В 1886 г. в США был принят первый закон о присяжных бухгалтерях, который дал начало процессу образования аудиторских фирм, а уже в 1887 г. была образована ассоциация аудиторов Америки. В США, как и в других странах, главной задачей института независимого аудита была защита интересов инвесторов, кредиторов с целью обеспечить приток денежных средств в развивающуюся промышленность.

Таким образом, аудит, как разновидность финансового контроля, появился, прежде всего, из объективно создавшейся необходимости развития рыночной экономики на базе активного применения общественной инициативы для создания новых предприятий с широким использованием привлеченного инвестиционного капитала. Его рождение было связано, в первую очередь, с бурным экономическим ростом, вызванным промышленной революцией, который активизировал рост класса предпринимателей, его экономическую активность и потребность в инвестиционном капитале. Необходимость обеспечить приток инвестиционного капитала в условиях рыночной экономики, базирующейся на свободе предпринимательства, в свою очередь потребовала обеспечить гарантии соблюдения интересов мелких и средних инвесторов как основы для привлечения в экономику их денежных средств. В этих условиях государство взяло на себя главные функции обеспечения таких гарантий – законодательную и судебную и, не вмешиваясь в рыночный механизм регулирования экономики, передало другие функции обеспечения указанных гарантий (прежде всего информационные) институту аудита – институту, порожденному рыночной экономикой и в наибольшей степени соответствующему принятым в ней методам регулирования.

В отличие от финансового контроля, главными заказчиками аудита и потребителями его результатов стали широкие массы собственников, акционеров и

³ Самое раннее упоминание о должностном лице – аудиторе, в Англии относится к 1314 году. Обязанности аудитора как должностного лица, ответственного за ревизию платежей Казначейства, были установлены в 1559 году в правление Королевы Елизаветы I.

потенциальных инвесторов предприятий, а главной функцией аудита стала «общественная» функция, хотя для ее реализации использовались практически те же приемы и методы, что и для реализации других функций финансового контроля.

5. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И АУДИТ

Проблемы формирования и развития национального государства, национальной экономики и финансового контроля тесно взаимосвязаны между собой. Государство, практически с самых ранних стадий своего развития, всегда выступало главным «заказчиком» и «потребителем» ресурсного, а позже финансового контроля и аудита.

Государства для обеспечения своей деятельности практически всегда нуждались в финансовых ресурсах. В качестве важнейших источников формирования финансовых ресурсов государства использовали налогообложение граждан, различные сборы, подати. Полноту сбора налогов, сборов, податей требовалось контролировать. Поэтому для повышения эффективности формирования финансовых ресурсов государства активно применяли «надзорную» функцию финансового контроля.

Очень скоро было осознано и то, что государственные ресурсы важно не только формировать, но и рационально использовать. Для контроля за распоряжением государственными финансовыми ресурсами, повышения эффективности их использования, государства и их правители стали применять «управленческую» функцию финансового контроля.

«Управленческую» функцию финансового контроля научились применять и активно использовали еще в древних государствах, царствах, империях, но в средние века интенсивность товарно-денежных отношений во многих государствах, образовавшихся после развала древних империй, существенно снизилась. Соответственно и уменьшилась потребность в финансовом контроле. Однако постепенно средневековые государства развивались и по мере своего развития, все больше переходили от аграрно-натуральных экономических отношений к товарно-денежным. Соответственно это требовало совершенствования управления государственными финансовыми ресурсами, в том числе и за счет внедрения различных форм государственного финансового контроля.

Например, в Англии еще в 1066 году для распоряжения государственными финансами был учрежден специальный орган – Казначейство. Казначейство собирало различные сборы с населения и устанавливало формы налогообложения для формирования королевского дохода, выпускало деньги и управляло расходами из королевской казны. С развитием финансовой системы Англии все более очевидной становилась потребность установления контроля за деятельностью казначейства и подчиненных ему служб. Самое раннее упоминание об установлении контроля за деятельностью казначейства Англии относится к 1314 году. В 1559 году в Англии в царствование Королевы Елизаветы I был учрежден специальный орган контроля, отвечающий за ревизию платежей Казначейства.

В России в 1656 году в царствование царя Алексея Михайловича Романова также был учрежден специаль-

ный орган государственного финансового контроля – Счетный приказ или Приказ Счета Большой Казны, на который возлагались функции учета и контроля прихода и расхода государственных средств.

Аналогичные органы государственного финансового контроля организовывались и в других странах.

Как правило, эти государственные органы реализовывали две функции финансового контроля: «надзорную» и «управленческую», а их основные задачи включали контроль за полнотой сбора государственных доходов и контроль за расходованием государственных средств.

Эти органы государственного финансового контроля организовывались правителями и находились у них в подчинении. Последнее обстоятельство часто приводило к тому, что сами правители «уводили» многие расходы из государственной казны из-под контроля созданных ими контрольных органов.

Например, в царской России полномочия государственного финансового контроля очень часто и под различными «благовидными» предлогами «урезались» самими монархами. Так, из-под государственного финансового контроля сначала были выведены расходы на содержание царского двора, потом «тайные» расходы Министерства иностранных дел, а потом и расходы оборонных ведомств.

В Англии монархи также очень часто неразумно использовали средства казны. Например, во времена правления Стюартов (Stuarts) король Чарльз II был настолько расточителен, что из-за его расходов у государства не хватало средств даже на пристойное содержание английского флота, что выразилось в 1667 году в оскорбительной конфискации за долги голландцами флагманского судна королевского флота. Этот инцидент положил начало серьезной реформе английского Казначейства. В частности, в июне 1667 года был принят закон, который запрещал осуществлять любые платежи из государственной казны без их подтверждения Специальными уполномоченными (контролерами) Казначейства его Величества.

Вместе с тем, очень часто у правителей государств возникала срочная потребность в денежных средствах, покрыть которую можно было только за счет привлечения инвестиций от иностранных государств или независимых от государства частных инвесторов. В этих случаях для получения кредитов требовалось убедить потенциальных инвесторов, что государственные расходы осуществляются разумно и на цели, соответствующие интересам инвесторов. Подчиненный правителю государственный финансовый контроль не мог справиться с этой задачей. Поэтому правители некоторых стран начали создавать органы государственного финансового контроля, обладающие функциональной и организационной независимостью от распорядителей государственных средств, то есть реализующие внешний по отношению к распорядителям государственных средств финансовый контроль. Одновременно, стала устанавливаться практика публичного оглашения (публикации) государственных бюджетов, а также публичного оглашения (публикации) результатов контроля исполнения этих бюджетов, полученных органами внешнего финансового контроля.

Например, в 1714 году в Пруссии – ведущем Немецком государстве, по указу прусского короля Фридриха Вильгельма I была создана «Генеральная счетная палата» (позднее – Высшая счетная палата) как самостоятель-

ный, независимый от государственной администрации коллегиальный контрольный орган. Палате поручалась ревизия счетов государственного бюджета, о результатах которой она представляла отчет в форме так называемых, примечаний. Высшая счетная палата контролировала доходы и расходы государства на предмет их формальной и бухгалтерской правильности. В ее задачи также входила подготовка рекомендаций по улучшению состояния доходной части бюджета. Первоначально свои результаты Палата сообщала монарху, а в 1848 году, когда Пруссия стала конституционной монархией, годовые наблюдения также стали подаваться Парламенту. После того, как Пруссия провела объединение Германии в 1871 году Высшая счетная палата стала высшим учреждением финансового контроля Германии.

В Австрии зарождение государственного финансового контроля в форме, близкой к современной, также относится к восемнадцатому столетию и связано с основанием в 1761 Судебной Палаты Учета (Hofrechnungskammer). В 1866 году в Австро-Венгерской империи была установлена непосредственная ответственность Счетной палаты (Rechnungshof) перед Императором. В 1919 году в связи с установлением Австрийской Республики Счетная палата Австрии была реорганизована и стала подотчетной Национальному собранию, а ее мандат и полномочия расширились и включили все государственные экономические операции и государственные долги.

В большинстве провинций Франции в начале XIV столетия также были установлены Королевские Палаты Отчетностей, которые были упразднены в 1793 году в ходе Французской Революции. Позднее, в 1807 году французским императором Наполеоном I был создан высший орган государственного финансового контроля Франции – Счетный Суд (Cour des Comptes). За Судом были закреплены полномочия финансового суда, а его основное назначение состояло в помощи Парламенту и Правительству в наблюдении за процессом исполнения государственного бюджета. Следует заметить, что и по настоящее время функция Суда не претерпела существенных изменений. С «легкой руки» Наполеона I аналогичные контрольные органы были созданы и в других странах, вошедших в зону французского влияния.

Например, хотя начало государственного финансового контроля на территории, включающей современное Королевство Бельгия, относится к четырнадцатому столетию, но в форме близкой к современной, орган высшего государственного финансового контроля (Счетный Суд) установился в 1807 году в период Французской аннексии. В своей современной форме Счетный Суд Бельгии был установлен после обретения ею независимости в 1830 году и его существование было отражено в Конституции 1831 года. Статья 180 Конституции устанавливает обязанности Суда, включая обследование отчетностей Правительства. Она также устанавливает обязанность Суда сообщать о результатах своей работы Парламенту. Впоследствии это было зафиксировано законом 1846 года, который сохраняет силу по настоящее время.

По образцу французского Счетного Суда (Cour des Comptes) был создан Счетный Суд в Греции (Эллинский Республиканский Счетный Суд), который был установлен Указом от 27 сентября 1833 года.

В Англии государственный финансовый контроль также долгое время полностью подчинялся монарху и лишь в середине XIX века были предприняты первые

большие шаги, направленные на усиление роли Парламента в контроле государственных расходов на общественные нужды и установление в стране внешнего, по отношению к распорядителям бюджетных средств, финансового контроля.

Принятый в 1866 году Акт о Департаментах казначейства и аудита⁴, во-первых, установил обязательную годовую отчетность всех государственных органов, а, во-вторых, утвердил положения о Генеральном контролере и аудиторе⁵ и о Казначействе и Департаменте аудита⁶. По Акту 1866 года за Генеральным контролером и аудитором были закреплены две главные функции – контролировать выпуск денег Банком Англии⁷ и осуществлять аудит счетов всех государственных ведомств, а также отчета Правительства Парламенту. Результаты исследований, проводимых Генеральным контролером и аудитором, докладывались Парламенту и рассматривались специальным Парламентским комитетом – Комитетом Счетов государственных учреждений⁸.

Начало государственного финансового контроля в Нидерландах прослеживается с 1386 года, но до сих пор органы государственного контроля в Нидерландах по традиции выполняют работу от имени монарха.

Начало государственного финансового контроля на территории современной Италии относится к еще к римскому времени, но в форме, близкой к современной, высший орган государственного финансового контроля Италии – Счетный Суд (Corte dei Conti) был установлен Законом № 800 1862 года. Он объединил четыре суда (находившееся в Турине, Флоренции, Неаполе и Палермо), которые существовали до провозглашения в 1861 году Королевства Италии. По закону 1862 года Corte dei Conti были предоставлены функции учета, юрисдикции и предварительной проверки. Эти функции сохранились и позже в Итальянской Конституции 1948 года.

В Португалии самое раннее упоминание о государственном финансовом контроле относится к 1389 году. Поскольку Португалия начиная с одиннадцатого столетия была монархией, то функции государственного финансового контроля практически всегда тесно связывались с контролем наполнения «королевского кошелька». В 1849 году в Португалии был создан высший орган государственного финансового контроля – Счетный Суд (Cour de Contas), но, поскольку конституционная монархия в Португалии была установлена только в XX веке, до этого времени Счетный Суд был подчинен непосредственно монарху.

Развернувшийся в XIX веке процесс создания органов внешнего государственного финансового контроля (аудита) успешно продолжился и в XX веке.

В частности, в 1921 г. в США в результате принятия Акта о бюджете и учете (The Budget and Accounting Act) был создано Главное контрольно-ревизионное управление США (General Accounting Office – GAO). Как отмечено в преамбуле указанного Закона, он был разработан, чтобы улучшить управление и контроль за использованием правительственных финансовых средств.

К середине XX века Высшие Органы Финансового Контроля (ВОФК)⁹ уже функционировали в большинст-

⁴ Exchequer and Audit Departments Act (1866).

⁵ Comptroller and Auditor General (C&AG).

⁶ An Exchequer and Audit Department (E&AD).

⁷ The Bank of England.

⁸ The Committee of Public Accounts (PAC).

⁹ В англоязычной транскрипции – Supreme Audit Institutions (SAI).

ве демократических стран мира. Постепенно в мире утверждалось осознание общественной значимости функционирования этих органов, общности решаемых ими задач, применяемых методов и подходов. Государства, на определенном этапе своего развития (особенно этому способствует укрепление демократических принципов государственного управления), начинают более широко использовать «общественную» функцию финансового контроля, чаще всего в форме государственного аудита¹⁰.

Отметим, что государственный аудит как система внешнего, независимого публичного аудита деятельности органов государственной власти по управлению общественными ресурсами особенно характерен для стран, государственное управление которых базируется на демократических принципах и, прежде всего тех, в экономике которых широко применяется независимый аудит. Чаще всего государственный аудит подразумевает подотчетность правительства, других органов исполнительной власти перед избранным народом парламентом. (В ряде стран, унаследовавших французскую (наполеоновскую) модель функционирования ВОФК как финансовых судов, отчетность ВОФК перед парламентом не является обязательной, однако, и в этих странах «общественная» функция ВОФК сохраняется).

Наследуя реализованную еще в монархических государствах идею установления внешнего финансового контроля за государственными доходами и расходами, государственный аудит в условиях демократического государства становится важнейшим инструментом реализации одной из основополагающих демократических идей – идеи о необходимости практического участия граждан (избирателей, налогоплательщиков) в прямом или косвенном управлении государственными ресурсами (финансовыми, материальными, интеллектуальными).

В XX веке в подавляющем большинстве стран мира были созданы и успешно функционировали ВОФК, осуществляющие внешний государственный финансовый контроль за распоряжением общественными (публичными) ресурсами.

В результате осознания общности целей, задач, функций ВОФК возникла идея создания Международной организации высших органов финансового контроля – ИНТОСАИ¹¹.

В ноябре 1953 года в столице Кубы Гаване собрался I учредительный Конгресс ИНТОСАИ, на котором присутствовали представители ВОФК из 34 стран мира. Девизом своей деятельности молодой ИНТОСАИ выбрал латинский девиз «*Experientia mutua omnibus prodest*» («Взаимный опыт приносит пользу всем»). Сегодня в ИНТОСАИ входят ВОФК 185 стран мира, а указанный девиз продолжает оставаться руководящим принципом ее работы.

Деятельность ИНТОСАИ оказала существенное влияние на развитие внешнего государственного финансового контроля в современном мире. Особое внимание ИНТОСАИ уделял вопросам независимости ВОФК от органов и должностных лиц, распоряжающихся государственными (общественными) финансовыми ресурсами, вопросам взаимоотношений ВОФК с органами законодательной и исполнительной власти, особенностям

проведения аудита государственного сектора, аудита правительственных доходов и расходов, вопросам законности, рациональности, экономности и эффективности управления государственными (общественными) финансовыми и материальными ресурсами.

Огромное значение для развития внешнего государственного финансового контроля в современном мире сыграло принятие в 1977 году на состоявшемся в городе Лиме IX Конгрессе ИНТОСАИ Лимской декларации руководящих принципов контроля¹².

В этой Декларации были закреплены важнейшие принципы организации высшего финансового контроля в современных государствах мира. В частности, было подчеркнуто, что «Организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность власти перед обществом». Также было обращено внимание на важность независимости высшего контрольного органа от органов и должностных лиц, распоряжающихся общественными финансовыми ресурсами, были определены основные функции ВОФК, применяемые ими виды государственного аудита.

В Декларации было подчеркнуто, что «цели контрольной работы высшего контрольного органа – законность, правильность, эффективность и экономичность управления денежными и материальными средствами – в основном одинаково важны», а для достижения этих целей высший контрольный орган может применять как традиционный финансовый аудит¹³, предусматривающий проверку законности и правильности распределения финансовых средств и ведения бухгалтерских счетов, так и аудит эффективности¹⁴, который направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Аудит эффективности включает не только специфические аспекты управления, но и всю управленческую деятельность, в том числе организационную и административную системы.

Появление и развитие аудита эффективности как разновидности государственного аудита тесно связано с проведением во многих странах, прежде всего США, реформ государственного управления, имевших целью повышение эффективности и качества предоставляемых государственных услуг за счет повышения эффективности бюджетных расходов. Даже происхождение самого термина «*performance audit*» тесно связано с термином «*performance budget*», который был предложен созданной в 1947 году в США комиссией Гувера¹⁵. Эта комиссия, преследуя цель разработать меры, направленные на развитие экономики США, повышение эффективности и качества предоставляемых государством услуг, предложила принципиально новый способ бюджетирования федерального бюджета (получивший название «*performance budget*»), который переносил акцент с затрат государственных ресурсов на исполнение государственных функций, осуществление деятельности и достижение результатов (в России подобное бюджетирование обычно называют «бюджетирование, ориентированное на результат»).

¹² Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году.

¹³ В оригинале – «аудит правильности» (*regularity audit*).

¹⁴ В оригинале – аудит выполнения (*performance audit*).

¹⁵ Официальное название – The Commission on the Organization of the Executive Branch.

¹⁰ В большинстве стран мира используется более точный термин – аудит правительства (*Government auditing*).

¹¹ The International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI.

Развитие и широкое внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, проходило в русле тенденций общей политики правительства демократических стран, направленной на совершенствование государственного управления. Эту политику часто именуют «политика трех Е» по начальным буквам слов *economy* (экономика), *efficiency* (эффективность, продуктивность) и *effectiveness* (результативность)¹⁶, выражающих основные ее направления.

Почти в то же время, как правительства целого ряда демократических государств объявили о своем стремлении к реализации «политики трех Е», ВОФК этих стран начали развивать специальный вид аудита для исследования эффективности выполнения этих трех Е. В США и ряде других стран этот аудит получил название «performance audit»¹⁷. Эта деятельность ВОФК была не только поддержана парламентами, но, более того, в законах многих стран¹⁸ была закреплена обязанность ВОФК проводить аудит, нацеленный на повышение экономичности, производительности и результативности деятельности органов государственного управления, государственных организаций или программ, поскольку проведение такого аудита – важнейший элемент регулирования государственного управления, помогающий правительству и государственным учреждениям успешно добиваться удовлетворения спроса граждан на установление более эффективного, продуктивного и экономного государственного управления.

Лимская декларация ИНТОСАИ закрепила эту международную практику.

В своей деятельности ИНТОСАИ выделила девять наиболее важных направлений, для развития которых были созданы следующие комитеты и рабочие группы:

1. Комитет стандартов аудита.
2. Объясняющий комитет стандартов.
3. Комитет стандартов внутреннего контроля.
4. Комитет Информационно-технологического (ИТ) аудита.
5. Комитет государственного долга.
6. Рабочая группа по экологическому аудиту.
7. Рабочая группа по приватизации.
8. Рабочая группа по оценке Программ.
9. Рабочая группа по аудиту международных организаций.

Эти Комитеты и Рабочие группы организуют исследования в наиболее злободневных областях «интересов» современных ВОФК.

Таким образом, история становления и развития государственного финансового контроля наглядно показывает тесную связь этого процесса со становлением и развитием товарно-денежных отношений и государств. Являясь главным участником экономических отношений, активно осуществляя финансово-хозяйственную дея-

тельность, государство имеет наибольшую заинтересованность в установлении финансового контроля, выступает главным его «заказчиком» и «потребителем».

Хотя особенности исторического развития государств находят свое отражение в особенностях организации государственного финансового контроля в каждой конкретной стране, но практически все государства активно используют в своей деятельности государственный финансовый контроль, его «надзорную», «управленческую» и «общественную» функции.

Безусловно, что государственный финансовый контроль, в том числе и государственный аудит, отличается от финансового контроля и аудита в частном секторе. Вместе с тем, эти отличия настолько не принципиальны, что, например, Международные стандарты аудита, принятые Международной Федерацией бухгалтеров (IFAC), содержат лишь небольшие дополнения, ориентированные на аудит государственного сектора, а во многих странах к решению задач государственного аудита часто привлекают негосударственных аудиторов. Это показывает, в частности, большую общность методологии, подходов, приемов и методов, применяемых при проведении аудита в государственном и частном секторах, а также общность путей и тенденций их развития.

6. РАЗВИТИЕ КОНТРОЛЬНЫХ МЕТОДОЛОГИЙ

Ранее было упомянуто, что долгое время под финансовым контролем понимали, прежде всего, деятельность, связанную с осуществлением «управленческих» или «надзорных» функций контроля, и выражающуюся в проверке учетных записей субъектов хозяйствования и контроле за полнотой поступлений государственных доходов.

Контрольная методология возникшего в конце 18-го века аудита практически не отличалась от существовавшей до этого методологии финансового контроля. Основу ее составлял аудит транзакций (сделок)¹⁹ (*audit of transaction*) или (в более поздней терминологии) финансовый аудит (*Financial Audit*), то есть аудит, который сосредотачивается, в основном, на учете и анализе финансовых транзакций, включая проверку законности и анализ финансово-хозяйственных операций, проведенных субъектом хозяйствования за проверяемый период. Основная цель этого типа аудита – составить мнение о точности, с которой в финансовых отчетах представлены финансовое положение, результаты операций и движение денежных средств экономического субъекта в соответствии с общепринятыми бухгалтерскими принципами.

Основу используемой в аудите транзакций контрольной методологии составляет последующий контроль, когда проверке подвергаются уже произведенные ранее операции, совершенные, обычно, в течение конкретного проверяемого периода времени. Как правило, на основании анализа этих операций, сопостав-

¹⁶ В рассматриваемом контексте под термином «*economy*» понимается экономичность, бережливость в расходовании ресурсов, под термином «*efficiency*» – экономическая эффективность, продуктивность, рентабельность, объем выпуска продукции на единицу затрат, а под термином «*effectiveness*» – результативность, чаще всего понимаемая как социальная эффективность, то есть достижение определенного социального результата в расчете на единицу затрат.

¹⁷ В некоторых странах подобный аудит именуется «*Value for money (VFM) audit*», а в России – «аудит эффективности использования государственных средств».

¹⁸ См., например, закон «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» – *Government Performance Results Act (GPRA)*, принятый в США в 1993 г.

¹⁹ Транзакция (от лат. *transactio* – совершение, договор): 1) банковская операция, состоящая в переводе денежных средств с одного счета на другой; 2) сделка, соглашение, сопровождаемое обычно взаимными уступками; 3) ведение дел, изменяющих финансовое состояние компании.

Возможное написание термина – транзакция. (Современный экономический словарь. Авт. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.).

ления данных учета и отчетности с реальным состоянием дел в аудируемом субъекте, делаются оценки достоверности финансовой отчетности, оценивается финансово-хозяйственная деятельность аудируемого субъекта, его финансовое положение.

Применяемые в аудите транзакций контрольные методологии, исследователи аудита обычно относят к методологиям первого поколения. Эти контрольные методологии ориентированы, прежде всего, на последующий контроль и сосредотачивают свое внимание на проверке уже совершенных отдельных операций (транзакций), формируя на основании обобщения выявленных фактов общие выводы о достоверности финансовой отчетности аудируемого субъекта, его финансовом положении, рациональности финансово-хозяйственной деятельности.

Аналогичные контрольные методологии могут применяться и при проведении аудитов других видов, например в аудите соответствия (Compliance Audit), который сосредотачивается на проверке строгого соблюдения установленных законов, правил, политик и процедур.

В отечественной литературе аудит транзакций больше известен как подтверждающий аудит. При проведении этого аудита аудитор-бухгалтер проверял и подтверждал практически каждую хозяйственную операцию, совершенную хозяйствующим субъектом, создавал собственные учетные регистры, которые затем сверял с учетными регистрами, подготовленными бухгалтером аудируемого субъекта и, таким образом, формировал мнение о достоверности аудируемой финансовой отчетности.

Вместе с тем, развитие индустриализации привело к появлению очень крупных предприятий, компаний, корпораций, со сложной и разнообразной финансово-хозяйственной деятельностью. Эти компании, как правило, имели много акционеров, активно привлекали кредиты. Поэтому потребность в аудите их деятельности была особенно осязательна. Однако размер этих компаний делал весьма затруднительным и нерентабельным исследование всех осуществленных ими в финансово-хозяйственной деятельности транзакций, то есть делал нерентабельным проведение полного финансового аудита их деятельности.

Это вызвало потребность в пересмотре существующей контрольной методологии с тем, чтобы, сохраняя приемлемое достижение целей аудита, уйти от чрезмерной детализации контроля и исследовать не все транзакции, а только наиболее существенные.

Чтобы удовлетворить эту потребность в течение 1960-ых и 1970-ых годов была разработана методология системного аудита (system audit), которую часто относят ко второму поколению контрольных методологий аудита. Эта контрольная методология рассматривает деятельность экономического субъекта как функционирование единой финансово-хозяйственной системы, отдельные элементы которой взаимосвязаны между собой и воздействуют на общий итог деятельности системы.

Системный аудит предусматривает, прежде всего, мониторинг подсистем, предназначенных для контроля транзакций. Он базируется на исследовании эффективности деятельности служб внутреннего контроля, которые создаются в крупных субъектах хозяйствования для контроля за правильностью функционирования каждого отдельного элемента и всей системы в целом. Главная задача этих служб – контроль за осуществляемыми транзакциями, предотвращение или оперативное выяв-

ление и устранение нарушений в финансово-хозяйственной деятельности экономического субъекта. Службы внутреннего контроля осуществляют постоянный оперативный текущий контроль за финансово-хозяйственной деятельностью экономического субъекта, следят за правильностью ведения бухгалтерского учета, за полнотой отражения в нем совершенных финансово-хозяйственных операций. Эти службы подчиняются управляющим и помогают им проводить постоянный мониторинг финансово-хозяйственной деятельности экономического субъекта.

Внешние аудиторы, используя контрольную методологию системного аудита, фокусируют свое внимание на наиболее существенных элементах проверяемой системы и, в первую очередь, на подсистеме внутреннего контроля, в функции которой входит детальный контроль за корректностью совершенных транзакций. Осуществляя аудит, внешние аудиторы прежде всего проверяют эффективность внутренней контрольной службы, и, если деятельность этой службы признана эффективной, то они могут не проводить всеохватывающую проверку, а ограничить свою работу выборочными проверками, тестированием отдельных объектов контроля или же обеспечить необходимое разделение задач и сотрудничество с внутренней контрольной службой.

Однако системный аудит лишь несколько облегчил для внешних аудиторов проблему аудита крупных экономических субъектов, подключив к решению этой проблемы службы внутреннего контроля, но в целом проблема аудита крупных экономических субъектов продолжала сохранять свою актуальность.

В 1980 годах было разработано третье поколение контрольных методологий – методология аудита на основе применения оценок существенности²⁰ (materiality) и моделей рисков (risk models). Аудит, базирующийся на оценке существенности и рисков, – это такой вид аудита, когда проверка осуществляется выборочно, исходя из условий деятельности экономического субъекта, то есть проверка подвергаются в основном узкие места (критические точки или точки повышенного риска), существенно влияющие на результаты деятельности аудируемого субъекта. Планируя такой аудит, аудиторы в первую очередь определяют области, где высока вероятность наличия нарушений или ошибок, где высок риск сбоев, способных оказать существенное влияние на общие результаты деятельности экономического субъекта. Такие области определяются исходя из глубокого понимания целей деятельности аудируемого субъекта, характера его деятельности, ожидаемых результатов. Ведущую роль в этом играет идентификация важнейших факторов, которые могут затронуть экономический субъект или отдельные аудируемые объекты в пределах функциональной области, а также оценка того, как экономический субъект отвечает на ключевые вызовы, возможности и критические факторы успеха, насколько возможные риски являются существенными для достижения целей его деятельности.

Определив такие области, аудиторы сосредотачивают аудиторскую работу прежде всего на них, хотя, в случае

²⁰ Существенность – предельно допустимый уровень возможного искажения отдельной статьи или финансового показателя в отчетности, а также финансовых результатов в целом, или максимально допустимый размер ошибочной суммы, которая может быть показана в публикуемых финансовых отчетах и, рассматриваться как незначительная, то есть не вводящая пользователей в заблуждение.

необходимости, их работа может охватить и области с более низкими уровнями рисков. Такой подход позволяет без существенного снижения уровня аудиторских гарантий относительно получаемого результата сократить трудоемкость аудиторских проверок, время их проведения. То есть, при таком подходе потенциальные пользователи аудиторских отчетов получают информацию, которая, хотя и не освещает всех деталей, но во всех существенных аспектах соответствует их запросам.

В 1990 годах было разработано четвертое поколение контрольных методологий – методология процессорного аудита или аудита процессов (Process audit), являющаяся дальнейшим развитием моделей риска и существенности. В настоящее время эту методологию активно используют многие аудиторские компании как национальные, так и всемирно известные (среди которых Ernest & Young, KPMG, Price Waterhouse, Arthur Andersen & Co). В процессорном аудите фокус сосредотачивается не столько на деловых процедурах, сколько на процессах, и аудит выполняется на основе:

- стратегического анализа, в котором деловая область организации рассматривается с сосредоточением на ее силе, слабости, возможностях и угрозах (SWOT-analysis), с целью предоставления аудитору понимания деятельности организации и идентификации релевантных рисков. Кроме того, осуществляется анализ стратегического планирования деятельности организаций и делается оценка, учитывает ли организация идентифицированные риски;
- делового анализа процесса на основе идентификации ключевых подпроцессов, то есть тех процессов, которые являются наиболее важными для выполнения стратегии деятельности организации. Ключевые подпроцессы рассматриваются, чтобы выявить и оценить риски для достижения целей организации и определить, какие предупредительные меры предпринимала организация, чтобы предупредить эти риски;
- эталонного тестирования ряда финансовых и нефинансовых ключевых моментов для значительных ключевых процессов в сравнимых организациях. Эти ключевые моменты фиксируются в базе данных, включая данные всех выполненных аудитов.

На основе этих исследований, выполняется сравнение деловых процедур организации и ее практики с самой лучшей практикой и средней нормой. Если имеются значительные отклонения от средней нормы, контрольный риск будет слишком высоким и в этом случае необходимо принять дополнительные контрольные действия. Если деловые процессы организации и ее практика соотносятся со средней нормой, то это будет достаточным контрольным доказательством для одобрения ее отчета.

Таким образом, развитие аудита в XIX и XX веках определялось, прежде всего, потребностями развития индустриализации, индустриального общества, потребностями создания крупных предприятий, компаний, корпораций. Главными целями аудита были защита интересов кредиторов и основной массы мелких инвесторов, создание условий для широкого привлечения инвестиций для обеспечения экономического развития в условиях эмансипации свободного предпринимательства. Дополнительными целями для государственного аудита были обеспечение стабильности общества за счет повышения ответственности власти перед обществом.

Развитие процессов индустриализации, создание крупных компаний и корпораций потребовало соответственного совершенствования применяемых в финансовом контроле и аудите контрольных методологий.

Вместе с тем, следует отметить, что все контрольные методологии индустриальной эры были ориентированы, прежде всего, на последующий контроль.

Но хорошо известно, что последующему контролю свойственен определенный разрыв между временем возникновения отклонений, недостатков или нарушений в деятельности аудируемого субъекта и временем их выявления и, соответственно, устранения. Причем, чем реже проводится аудит, тем этот разрыв больше. Очень часто этот разрыв настолько значителен, что исключает возможность без существенных потерь устранили выявленные в ходе аудита отклонения, нарушения или недостатки.

Между тем, затраты (и финансовые, и трудовые) на проведение аудита любыми из разработанных ранее контрольных методологий достаточно велики и существенно возрастают в зависимости от величины аудируемой компании. Поэтому проводится часто аудит, используя традиционные контрольные методологии, не только очень накладно, но часто просто физически невозможно. В результате существенно возрастают риски, что несвоевременно выявленные отклонения или нарушения могут нанести существенный ущерб экономическому субъекту, его собственникам, акционерам. В качестве примеров можно привести получившие широкую известность в последние годы серии финансовых скандалов, в частности, скандал, связанный с компанией Enron и проверявшей ее финансовую деятельность аудиторской компанией Артур Андерсен, судебный процесс в связи с многомиллионными премиями высшим руководителям концерна Mannesmann (Германия), расследования, связанные с американскими компаниями WorldCom, Freddie, уголовное дело против руководства французского медиаконцерна Vivendi Universal.

Эти скандалы нанесли значительный ущерб не только собственникам, акционерам данных компаний, но и репутации аудиторских фирм, подорвали доверие инвесторов к результатам аудита. Между тем, многие из этих скандалов могли бы быть предотвращены, если бы было возможным проводить аудит с большей частотой, существенно сократить разрыв между временем возникновения отклонений, нарушений или недостатков и временем их выявления и принятия соответствующих корректирующих мер.

Такую возможность открыло новое поколение контрольных методологий – непрерывный аудит, появление которого, в свою очередь, стало возможным в связи с широким развитием процессов информатизации в современном мире.

7. ИНФОРМАЦИОННАЯ РЕВОЛЮЦИЯ – НОВЫЙ ЭТАП В РАЗВИТИИ ЧЕЛОВЕЧЕСТВА

В конце XX века человечество вступило в новый этап своего развития. В мире стал разворачиваться грандиозный процесс смены технологических укладов, определяющих облик исторических эпох. На этой основе осуществляется переход исторического масштаба: от индустриального к информационному обществу. Этот процесс часто называют «информационной революцией». Он коренным образом преобразует практически все сферы человеческой деятельности. В результате развития этого процесса на смену индустриальной цивилизации приходит цивилизация информационная.

Новая цивилизация несет с собой совершенно новый стиль жизни, основанный на широком использовании достижений информационных технологий, нередко отрицающих многие методы и структуры индустриального производства, его организации.

В Окинавской хартии²¹, ратифицированной большинством стран мира, в том числе и Россией, подчеркивается, что на новом информационном этапе своего развития человечество приобретает существенные преимущества по сравнению с традиционными и индустриальными обществами, а информационно-телекоммуникационные технологии (ИТ) являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества двадцать первого века, становятся жизненно важным стимулом развития мировой экономики.

Наибольшую динамику процессу перехода к постиндустриальному обществу придает трансформация корпоративных структур, адаптирующихся к постиндустриальным реалиям. Их развитие порождает гигантский спрос на новые технологии, знания и информацию. Образование крупных корпоративных структур (корпораций) позволяет существенно снизить затраты на производство, однако, требует обеспечения надежного и «прозрачного» управления, четкого знания состояния и возможностей каждого составляющего элемента структуры.

Развитие этого процесса также привело к появлению такой организационной формы совместной деятельности, как виртуальная корпорация – временному альянсу независимых компаний для совместного решения конкретных масштабных задач. Виртуальное предприятие обладает всеми возможностями традиционного предприятия, но не имеет привычных институциональных и структурных рамок, представляя собой, по существу, квазиорганизацию. Вместе с тем, такая квазиорганизация получает принципиально новые возможности для формирования эффективных рыночных и хозяйственных жестких внутрифирменных отношений, наращивания гибких рыночных связей на базе рамочных соглашений со своими партнерами, коллективного формирования информационных ресурсов и обеспечения их доступности для всех заинтересованных участников виртуальной корпорации. Однако функционирование таких виртуальных корпораций возможно только на взаимном доверии, внутренней «прозрачности», поскольку сбой в одном звене ставит под удар достижение целей всей корпорации.

Важнейшим фактором, определяющим успешное функционирование как реальных, так и виртуальных корпораций, да и современной мировой экономики в целом является применение ИТ.

ИТ обеспечили техническую базу для создания глобальных информационных сетей, с помощью которых можно практически мгновенно передавать огромные массивы информации и финансовые средства на громадные расстояния не только внутри одной страны, но и получателям в разных странах, на разных континентах.

Это позволяет организовать оперативное управление работой и больших корпораций, имеющих свои

филиалы или представительства в разных регионах страны или даже мира, и виртуальных рабочих групп, виртуальных предприятий, управлять работой географически распределенных участников совместной деятельности.

В таких условиях все больше компаний-экспортеров приобретают статус транснациональных (ТНК), открывая филиалы и представительства в зарубежных странах, приобретая зарубежные компании или сливаясь с аналогичными компаниями за рубежом.

Интернационализация хозяйственных связей приводит к укрупнению ТНК, поскольку повышает их конкурентоспособность за счет расширения доли на рынках, снижения издержек, оптимизации структуры и производственных процессов, использования ресурсов и научных разработок, диверсификации и управления инвестициями в мировом масштабе. Соответственно, растет их товарооборот и контролируемые ими финансовые потоки, происходит процесс перерастания региональных ТНК в глобальные. Этот процесс сопровождается активизацией международных потоков капиталов, что существенно усиливает влияние ТНК на мировую экономику, позволяет ТНК не только осуществлять торговлю в мировом масштабе, но и делать масштабные зарубежные инвестиции, активно влиять на валютный рынок, на инвестиционные процессы.

Одновременно ИТ коренным образом изменили деятельность мировых финансовых институтов. Компьютеризация банковской деятельности, использование систем электронных счетов и кредитных карт, спутниковой и оптико-волоконной связи позволяют практически мгновенно перемещать финансовую информацию, заключать сделки, переводить средства с одних счетов на другие независимо от расстояния и государственных границ. Это привело к резкому сокращению трансакционных издержек и явилось одним из основных факторов образования единого мирового финансового рынка.

Однако процессы компьютеризации и глобализации финансовой сферы не только привели к свободному перемещению огромных денежных масс через национальные границы и формированию глобального финансового рынка, но существенно ослабили контроль государств за финансовыми потоками. Слабая эффективность регулирующих механизмов создает условия для дестабилизации экономической и социально-политической ситуации в отдельных странах и мировом сообществе в целом, что, в частности, находит выражение в мировых финансовых кризисах. Кроме того, слабый контроль государств за финансовыми потоками создает широкие возможности для финансовых нарушений, таких, например, как отмывание денег, что представляет собой угрозу национальной и мировой стабильности.

Применение ИТ в управлении и бизнесе имеет особое значение и на уровне отдельных экономических субъектов. ИТ открывают возможность перейти от традиционных «бумажноориентированных» способов хранения, передачи и обработки информации к более технологичным «электронным» и за счет этого снизить трудоемкость и увеличить скорость обработки и анализа больших объемов, требуемой для качественного управления, информации. Это позволяет при сокращении числа занятых и снижении управленческих расходов существенно повысить оперативность и качест-

²¹ Окинавская хартия глобального информационного общества от 22.07.2000 г. // Дипломатический вестник.

во принимаемых управленческих решений и, соответственно, поднять эффективность работы частных компаний и государственных учреждений. Для выживания в процессе глобализации хозяйствующим субъектам для успешного ведения дел необходимо применять наиболее эффективные методы для управления информационными и финансовыми потоками. Применение ИТ в бизнесе, финансово-хозяйственном управлении и учете позволяет экономическим субъектам обеспечивать высокий уровень конкурентоспособности бизнеса, оперативности и качества управления. Поэтому число компаний, применяющих ИТ в финансово-хозяйственном управлении и учете, стремительно возрастает.

Кроме того, после двух столетий технологической революции производство вещей уже перестает быть сложной проблемой. В постиндустриальную эпоху проблемой номер один становится реализация производимой продукции. От негарантированного платежеспособным спросом производства и ненужного материального существования многих вещей как раз и избавляет применение ИТ. Использование возможностей ИТ по ускоренной передаче на большие расстояния огромных объемов информации позволяет осуществлять основанное на знании реалий текущего рынка оперативное управление экономическими субъектами, в том числе и субъектами, имеющими отделения не только в пределах одной страны, но и в различных частях мира. Такое оперативное, учитывающее текущую ситуацию управление обеспечивает конкурентные преимущества экономическим субъектам, позволяет им избежать необоснованных рынком затрат, то есть оперативность и обоснованность управления становится важнейшим фактором, определяющим эффективность производства.

Достижения ИТ также создают технологический базис для развития новой, постиндустриальной экономики, которую часто еще называют «цифровой» экономикой, открывают пути для широкого внедрения принципиально новых видов услуг и форм их предоставления. Производство информации и сопутствующих ей продуктов становится важнейшим показателем экономического развития. Уже сегодня без ИТ и электронных расчетов нельзя представить деятельность современных банков. На базе ИТ во многих странах мира началось массовое внедрение систем электронной коммерции, которая упрощает систему платежей, существенно сокращает наличный оборот и радикально изменяет рынки. Активно развиваются различные виды электронного бизнеса (е-бизнеса), включающего в себя, кроме продажи товаров, маркетинг, финансовый анализ, информационную поддержку пользователей сети Интернет, сотовый Интернет и предоставление услуг мобильного банкинга, другие стремительно возникающие виды бизнеса.

Таким образом, информационная революция, базирующаяся на широком использовании достижений информационно-телекоммуникационных технологий, принесла с собой совершенно новые возможности совершенствования управления в частном и государственном секторах экономики. Использование этих возможностей способствует дальнейшему укрупнению бизнес-структур, в том числе и за счет объединения (реального или виртуального) географически разделенных структур и организации оперативного их взаи-

модействия, повышению оперативности (и качества) управления экономическими субъектами.

Вместе с тем, укрупнение бизнеса, широкое создание транснациональных компаний, свободное перемещение денежных масс через национальные границы серьезно обостряет проблемы, связанные с финансовым контролем и аудитом деятельности ТНК, с контролем национальных государств за финансовыми потоками.

8. ЗНАЧЕНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И АУДИТА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Как было показано выше, переход от индустриального к информационному обществу способствовал дальнейшему развитию торгово-экономических отношений, в том числе развитию глобализации, расширению международного товарообмена. ИТ обеспечили технологическую базу для развития процессов глобализации, вызвавших резкое расширение и усложнение взаимосвязей и взаимозависимостей людей, экономических субъектов, государств, формирование планетарного информационного пространства, мирового рынка капиталов, товаров и рабочей силы.

Глобализация торгово-экономических связей создает благоприятные условия для ускорения темпов развития производства за счет международного разделения труда, международных инвестиций. Вместе с тем, глобализация обостряет конкуренцию между товаропроизводителями, способствует укрупнению экономических субъектов, активному созданию транснациональных компаний, стимулирует развитие системы «электронных» платежей и единого мирового финансового рынка.

Расширение товарных и финансовых рынков до всемирного масштаба приводит к более жесткой конкуренции товаропроизводителей, заставляет их активно искать новые пути совершенствования бизнеса и управления им, пути повышения инвестиционной привлекательности бизнеса.

Огромное значение в этих условиях приобретает качество управления.

Обеспечение эффективной экономической деятельности в условиях интернационализации капитала и ужесточения конкурентной борьбы на мировых рынках требует оперативного принятия согласующихся с текущим состоянием экономического субъекта и мирового рынка решений и их ответственного исполнения во всех звеньях управляемой структуры, которые, например, в случае ТНК, могут быть разбросаны по всему миру.

Важнейшее значение информационной революции для экономики как раз и состоит в том, что она предоставила технологическую базу для организации такого управления. Использование ИТ для сбора, хранения и обработки учетной и другой экономической информации, создание локальных и глобальных информационных сетей для ее передачи открывает возможности значительно повысить оперативность и качество финансово-хозяйственного управления экономического субъекта, осуществлять оперативный внутренний контроль (мониторинг) его деятельности. Поэтому в эпоху информатизации стремительно растет число экономических субъектов, существенно использующих ИТ в финансово-хозяйственном управлении.

Контроль – неотъемлемая часть системы эффективного управления. Надежный контроль – эффективное средство от злоупотреблений и мошенничества, которые могут стать причиной внезапного банкротства компании, корпорации. Поэтому надежность контроля часто является главным фактором, определяющим инвестиционную привлекательность компании, корпорации.

В условиях глобализации значение финансового контроля (внутреннего и государственного) и аудита не только сохраняется, но и значительно возрастает. Причем, в связи с широким развитием транснациональных компаний и интернационализацией капиталов, финансовый контроль и аудит приобретают транснациональные черты.

Значение внутреннего (внутрихозяйственного) контроля возрастает, прежде всего, в связи с потребностями обеспечить эффективное и надежное управление деятельностью экономического субъекта.

Особую значимость надежности внутреннего контроля показала серия скандалов 2001–2002 гг. в корпоративном секторе США, связанных с махинациями с бухгалтерской отчетностью в ряде крупных компаний (Enron, WorldCom, Freddie). Основной целью этих махинаций было стремление скрыть факты неэффективного руководства, мошенничества и повысить (или сохранить) инвестиционную привлекательность компаний. Эти скандалы нанесли существенный ущерб инвестиционному климату и, следовательно, экономике США. Чтобы восстановить доверие инвесторов Конгресс США в июле 2002 г. принял Акт Сарбанес-Окслей²², ужесточающий требования к надежности внутреннего контроля за достоверностью финансовой отчетности, к раскрытию финансовой информации и аудиту компаний. Согласно этому акту генеральный и финансовые директора всех публичных компаний США должны нести персональную ответственность за надежность внутреннего контроля в своих компаниях, подписывать квартальную и годовую отчетность и нести за нее ответственность вплоть до уголовного наказания в случае выявления нарушений.

Аналогично в условиях глобализации возрастает и значение аудита.

Потребность достижения конкурентных преимуществ активизирует процесс укрупнения компаний, создание корпораций, в том числе и транснациональных. Соответственно, растет число акционеров компаний, сокращаются их возможности непосредственного контроля за деятельностью компаний.

В больших компаниях, корпорациях, в которых особенно выражено разграничение прав и функций собственников и менеджеров, приоритетной задачей становится осуществление контроля за деятельностью руководства компании со стороны акционеров. Для акционеров таких компаний аудит – основной инструмент, с помощью которого они получают возможность контролировать деятельность высших менеджеров, их ответственность за достигнутые результаты. Именно аудит, отражающий заинтересованность собственников (акционеров) в эффективном использовании принадлежащей им собственности, является важнейшим средством для обеспечения:

- защиты прав владельцев акций;

- равного отношения ко всем владельцам акций, включая мелких и иностранных акционеров;
- предусмотренных законом прав заинтересованных лиц в целях преумножения общественного богатства, создания новых рабочих мест и достижения финансовой устойчивости экономического субъекта;
- своевременного раскрытия точной информации обо всех существенных аспектах функционирования экономического субъекта, включая финансовое положение, результаты деятельности, сведения о структуре собственности и управления.

Наиболее остро потребность в аудите прослеживается в странах с англо-американской моделью корпоративного управления, для которой характерным является участие широкого круга мелких инвесторов (акционеров) в деятельности корпораций прежде всего через механизм фондового рынка: инвесторы готовы платить больше за акции компаний, эффективность деятельности которых подтверждена независимым аудитом.

В условиях глобализации аудит приобретает транснациональные черты. ТНК нуждаются в международных инвестициях и используют капиталы инвесторов из многих стран. Естественно, что иностранные инвесторы также нуждаются в результатах независимого, объективного аудита, как и национальные. И эти результаты должны быть им понятны.

Вместе с тем, быстрая мировая глобализация финансов увеличивает опасность противоречий между стандартами и методами контроля и аудита, используемыми в разных странах, системах. В этих условиях соответствие аудита знакомым для инвесторов стандартам, например стандартам МСФО или стандартам US GAAP, становится одним из важнейших факторов инвестиционной привлекательности компании.

Но особое значение в условиях глобализации приобретает государственный финансовый контроль.

Основные цели государственного финансового контроля – способствовать стабильности государства, эффективной реализации государственной политики, успешному решению задач социально-экономического развития страны – обусловлены задачами и функциями государства. Эти цели сохраняются и в условиях глобализации.

Вместе с тем, постепенное размывание экономических границ, происходящее в условиях глобализации, несет не только ускоренное экономическое развитие, но может вызвать и негативные последствия для конкретного государства, привести к существенному обострению внутрисоциальных конфликтов. Для недопущения такого развития событий требуется эффективное государственное управление, которое невозможно без действенного государственного финансового контроля. Кроме того, глобализация усиливает взаимозависимость экономической деятельности правительств участвующих в ней стран, сужает их возможности для произвольного поведения. В этих условиях и органы государственного управления, и налоговая система, и правила инвестиционной деятельности, и экономическая политика, и служба государственного финансового контроля должны более чутко реагировать на изменения параметров мировой экономики, приобретающей глобальный характер.

Нередко это действительно требует определенного ограничения суверенных функций государства и передачи некоторых властных полномочий в перечисленных сферах на уровень наднационального (регионального)

²² Акт Сарбанес-Окслей «О защите интересов инвесторов за счет улучшения точности и надежности общих раскрытий» (The Sarbanes-Oxley Act of 2002).

регулируемого, как это происходит сегодня в Европейском Союзе. В условиях глобализации происходит своеобразное согласование правил регулирования, принятых на международном уровне и имеющих рекомендательный характер, с законодательными нормами и, особенно, контролем за их исполнением на национальном уровне.

Сохранение роли государства, как гаранта стабильности общества, в условиях глобализации требует усиления всех видов государственного финансового контроля.

В условиях глобализации для конкретного государства и всего мирового финансового рынка в целом особенно важен контроль за стабильностью работы финансовой системы, включая банки, страховые компании, инвестиционные объединения и биржи. Колоссальные средства этих институтов и огромная емкость финансовых рынков резко усиливают требования к соблюдению правил и регламентов, единых для всей международной системы, прежде всего в банковской сфере, а также требования к усилению финансового контроля их деятельности. Ведь именно эта сфера является источником глобальных перемещений капитала, порождающих риски и кризисы планетарного масштаба. Не случайно, что в последние годы эксперты таких организаций, как Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк (ВБ), уделяют большое внимание внедрению в банках систем пруденциального регулирования.

В пруденциальном регулировании ведущую роль играют так называемые коэффициенты благоразумия (*prudential ratios*), предполагающие поддержание определенного соотношения между различными статьями балансового баланса, установленных надзорными органами государства и обязательного для исполнения. Например, отношения собственного капитала к активам, отношение ликвидности, то есть наличности, ссуд до востребования, казначейских и коммерческих векселей к суммарным депозитам. Самым важным из них является требование к минимальным размерам собственного капитала коммерческих банков, установленное по инициативе Банка международных расчетов в Базеле в 1988 г. Но право надзора оставлено за центральными банками соответствующих стран. Политика пруденциального регулирования призвана ослабить уязвимость экономики к рискам, порождаемым международными потоками капитала. Это особенно важно для стран с формирующимися рынками, но имеет значение и для развитых стран, где эта политика была разработана и применяется.

Пруденциальное регулирование включает развитую систему мониторинга, открытости информации и отчетности перед национальными органами надзора. Установление и поддержание пруденциальных стандартов покоятся на трех основах – государственном регулировании и надзоре, внутренних процедурах и контроле, и рыночной дисциплине.

Таким образом, в условиях глобализации государственный контроль денежно-кредитной сферы не только не теряет своей актуальности, но, наоборот, приобретает новое значение, поскольку самостоятельные государства становятся частью единой экономической системы, изменение элемента которой, безусловно, несет в себе опасность дестабилизации обстановки и в системе, и в данном государстве. Поэтому государствам необходимо сочетать контроль за состоянием

собственной денежно-кредитной сферы с поддержкой единой финансовой межгосударственной политики.

Помимо усиления государственного контроля денежно-кредитной сферы, глобализация предъявляет качественно новые требования к деятельности других государственных контрольных органов. В частности, в условиях глобализации изменяется и существенно усложняется налоговый, таможенный, валютный контроль, обостряется задача перекрытия каналов финансирования международной преступности и терроризма, использующих в своих целях инфраструктуру мировой финансовой системы. Все это требует существенного совершенствования деятельности контрольных органов, а также расширения и углубления их сотрудничества с контрольными органами других стран, поскольку без этого не может быть достигнуто реальных результатов в деле противодействия незаконному движению финансовых средств в мировом масштабе.

Для эффективного исполнения своих функций государству, по-прежнему, необходимы финансовые и материальные ресурсы. Основными источниками доходов государства в рыночной экономике являются налоговые и таможенные поступления, обеспечение которых в полном объеме – основная задача налогового и таможенного контроля. Однако в условиях глобализации размещение капитала более свободно и, при учете особенностей конкретных стран, дает возможность не только сократить производственные и транспортные издержки, но часто и налоговую базу.

В условиях глобализации различия в ставках налогообложения доходов в разных странах становятся важным фактором, оказывающим сильное воздействие на маршруты инвестиционных потоков. Если ставка налога на прибыль в другой стране существенно ниже, чем в собственной, то у предпринимателя появляется мотив для перевода туда своего производства. Экономика становится глобальной, а бюджеты стран продолжают оставаться национальными, то есть складывается противоречие между глобальным характером экономики и локальным характером налогообложения.

Уменьшение налогооблагаемой базы вызывает естественную тревогу правительств тех стран, из которых уходят налоги. Например, темпы роста инвестиций в оффшорные зоны значительно превышают средние темпы роста зарубежных капиталовложений. Размах операций оффшорных центров финансовой деятельности можно проиллюстрировать на примере трех британских островов – Гернси, Джерси и Мэн. По данным 1998 г., на каждом из них было зарегистрировано не менее 70 банков и 8 тысяч оффшорных компаний, а сумма размещенных на этих островах банковских депозитов превысила 150 млрд. фунтов стерлингов. Промышленно развитые страны, прежде всего Германия и Франция, складывающаяся ситуация все чаще называют недобросовестной (*unfair*) или пагубной (*harmful*) налоговой конкуренцией.

В условиях глобализации сложнее стало взимать налоги и с личных сбережений, поскольку ценные бумаги, портфельный капитал можно практически мгновенно и с минимальными затратами перебрасывать с одного конца земного шара в другой. Законодательные недоработки облегчают укрытие доходов с портфельного капитала от декларирования. Причем наиболее квалифицированно этим пользуются лица с максимальным уровнем доходов. В результате, в промыш-

ленно развитых странах прослеживается тенденция постепенного снижения эффективного налогообложения прибыли и капитала при одновременном повышении ставок налога на заработную плату.

В этих условиях эксперты рекомендуют усилить роль международных налоговых соглашений с особым упором на многосторонние договоры. В качестве необходимой меры признано введение режима информирования национальных налоговых ведомств резидентными компаниями об их международных сделках и операциях за рубежом. Нарастание противоречий между глобальным характером производства и сохраняющимися национальными формами его регулирования, в частности, налоговым законодательством делает актуальным вопрос о выработке единых международных норм регулирования и контроля экономической деятельности, а также о создании единой системы налогового контроля.

В условиях глобализации для государства продолжает сохранять свое значение таможенный контроль, важность которого повышается в результате интеграции государств, позволяющей организовать единое экономическое пространство.

Несмотря на то, что результатом глобализации и интеграции становится создание союзов государств, стремящихся к переходу к единой валюте (например, ЕС), но при сохранении национальных валют сохраняет свою роль и валютный контроль.

Важное место в условиях глобализации приобретает борьба с «отмыванием грязных денег». Этой борьбой по международным финансовым каналам занимается специально образованная по инициативе стран «большой семерки» в 1989 г. Международная организация по борьбе с незаконными валютными операциями (ФАТФ). ФАТФ во многих странах создает специальные органы финансовой разведки, призванные выявлять подозрительные транзакции, связанные с отмыванием грязных денег и финансированием международного терроризма. В целях координации деятельности органы финансовой разведки из 58 стран создали объединение ЭГМОНТ – аналог Интерпола, позволяющее вести активный обмен информацией, объединять усилия в противодействии отмыванию преступных капиталов. В России также формируется законодательная база борьбы с коррупцией, «отмыванием» капитала и его вывозом из страны. В соответствии с рекомендациями ФАТФ в 2001 году был принят Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»²³, и организована Федеральная служба по финансовому мониторингу, которая уполномочена отслеживать все финансовые операции сомнительного характера.

Важную роль в условиях глобализации приобретает внешний государственный финансовый контроль.

Сегодня практически во всех странах действуют органы внешнего государственного финансового контроля, которые в большинстве стран имеют статус высших органов государственного финансового контроля (ВОФК). Главная обязанность этих органов – контроль законности и эффективности управления всеми финансовыми и материальными ресурсами государства. В силу своего статуса эти органы, наряду с органами законодательной (представительной) власти, несут высшую ответствен-

ность перед обществом за эффективность государственного управления в финансово-материальной сфере. В условиях глобализации эта ответственность многократно возрастает, поскольку возрастает сложность и важность задач, решаемых этими органами.

Для ВОФК глобализация представляет собой дополнительный вызов, поскольку им необходимо адекватно отвечать на изменяющуюся окружающую среду бизнеса, на новые возможности и риски. Глобализация мировых рынков и рост международного бизнеса отражается не только на частном, но и на общественном секторе, и, следовательно, на государственном аудите. Из-за развития глобализации, быстрого роста информационных сетей во всем мире, общественная политика, эффективность государственного управления и эффективность контроля за реализацией общественной политики в разных странах мира все более и более выравниваются, новые инициативы в общественной политике, управлении и контроле чаще сравниваются с аналогичной практикой в других странах.

Как отметил в своем выступлении на XI Генеральной ассамблее руководителей контрольно-аудиторских органов Латинской Америки и Карибского бассейна генеральный контролер Панамы Альвин Виден Гамбоа, «финансовая и технологическая глобализация представляет собой не только благо, но и вызов для контрольно-аудиторских систем государств всего мира, вынуждая их становиться более эффективными и транспарентными».

Глобализация оказывает влияние практически на все сферы деятельности органов внешнего государственного финансового контроля, заставляя их и совершенствовать систему контроля за исполнением государственных бюджетов, обращая более пристальное внимание на эффективность государственных расходов, более тщательно следить за приватизационными процессами, государственным кредитованием и иными формами финансовой деятельности, более эффективно выявлять коррупцию в органах государственной власти, злоупотребления в распоряжении государственными средствами.

Потребность активного участия в процессах глобализации требует от национальных государств либерализации экономики, создания условий для более быстрого движения капитала, сближения законодательных систем различных стран, введения в странах единых правил осуществления финансовых и внешнеэкономических операций и т.д. Это заставляет государства соответственно перестраивать свои законодательные системы. При этом на органы внешнего государственного финансового контроля возлагается чрезвычайно ответственная задача – обеспечить законодателей качественной экспертизой предлагаемых изменений законодательства, правильно оценить последствия их принятия для социально-экономического развития страны. Решая эту задачу, органы внешнего государственного финансового контроля не могут оставаться на позиции безучастных экспертов, лишь наблюдающих за формированием того правового пространства, в котором им предстоит действовать, поскольку от их позиции зависит эффективность управления государством.

Положительный эффект от участия национального государства в процессах глобализации в немалой степени определяется стабильностью его политической системы, эффективностью государственного управле-

²³ Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ.

ния: долгосрочные инвестиции, способствующие развитию национальной экономики, не придут в нестабильное государство, неэффективно распоряжающееся собственными ресурсами, страдающее от коррупции и бюрократизма своих чиновников. Стабильность государства – это, прежде всего, доверие общества к государственной власти, к ее желанию преодолеть недостатки, мешающие эффективному государственному управлению. В немалой степени это доверие формируется деятельностью органов внешнего государственного финансового контроля.

Недаром в своем выступлении на XI Генеральной ассамблее руководителей контрольно-аудиторских органов Латинской Америки и Карибского бассейна Президент Панамы назвал одной из важнейших задач государственных контрольно-аудиторских органов не только четкий контроль за использованием государственных средств, но и демонстрацию населению конкретных доказательств того, что политику и государственные структуры нельзя слепо отождествлять с коррупцией, и что виновные в нарушениях и злоупотреблениях не остаются безнаказанными.

Таким образом, в условиях глобализации органы внешнего финансового контроля должны не только контролировать соблюдение законов, финансовой дисциплины, но и отстаивать прозрачность финансовой системы страны, как главного фактора, наглядно демонстрирующего и для национального общества, и для внешних инвесторов эффективность государственного управления в стране. И общество, и иностранные инвесторы должны быть уверены, что законность и эффективность деятельности органов государственного управления находится под надежным внешним контролем. Такая уверенность способствует поддержанию благоприятного инвестиционного климата в стране, регионе, является важнейшей основой для притока капитала как в государственный, так и в частный сектор. Отсутствие такой уверенности, наоборот, приводит к «бегству капитала» из страны.

Развитие глобализации вынуждает органы внешнего государственного финансового контроля не только становиться более эффективными и транспарентными при решении внутригосударственных задач, но и более активно участвовать в решении межгосударственных внешних задач.

Следствием глобализации является не только интернационализация рынков, финансов, информации, но и необходимая интернационализация контроля, имеющая целью повышение за счет использования факторов международного сотрудничества внутригосударственной эффективности деятельности контрольных органов, в частности, для пресечения тех проявлений глобализации, которые наносят ущерб интересам национального государства.

Необходимость такой интеграции всегда признавалась ВОФК, закреплена в принятых ими международных документах. Например, в Лимской декларации указано, что международное сотрудничество, обмен идеями и опытом благоприятствуют наиболее эффективному выполнению каждым национальным ВОФК поставленных перед ним задач согласно провозглашенным ИНТОСАИ принципам независимости, профессионализма, заботы об эффективности управления государственными финансами и гласности в отношении государственной власти и благодаря публикации объективных отчетов.

Потребности борьбы с негативными проявлениями глобализации заставляют органы внешнего государственного финансового контроля более широко использовать возможности международного сотрудничества для решения стоящих перед ними задач, разрабатывать такие направления сотрудничества, которые позволяли бы усиливать роль финансового контроля в жизни конкретных государств и, в то же время, использовать синергетический эффект регионального сближения.

Международное сотрудничество помогает органам внешнего государственного финансового контроля решать свою основную задачу – обеспечивать эффективное управление национальными финансами, добиваясь положительного эффекта в экономическом и социальном развитии за счет разработки новых методов, соответствующих наиболее эффективным моделям организации и управления государственными финансами.

В условиях наднациональной интеграции органы внешнего государственного финансового контроля получают возможность расширить сферу своей деятельности как количественно, так и качественно. В частности, интеграция позволяет им сделать более эффективным контроль за использованием фондов помощи, направляемых различным государствам, причем не ограничиваться лишь обычным аудитом статей национальных бюджетов, связанных с выделением средств в эти фонды, а контролировать эффективность использования выделяемых средств. В рамках интеграции ВОФК получают возможность проводить совместные контрольные мероприятия, соответствующие вызовам глобализации, развивать совместные научные исследования в области методологии контроля, разработки критериев, стандартов и директив контроля, методики совместного анализа проблем и принятия общих решений вплоть до совместной реализации конкретных инициатив в области государственного аудита, устанавливать гибкие процедуры контактов и информационного обмена.

Более того, достижения ИТ позволяют ВОФК создать международную Сеть внешнего государственного финансового контроля и, тем самым, образовать принципиально новое пространство для сотрудничества в интересах взаимного обогащения и содействия в таких областях, как контроль двухсторонних и международных проектов, надзор за использованием фондов международного сотрудничества, экологический аудит, контроль в сфере государственного долга, борьба с мошенничеством и коррупцией, контроль процессов приватизации и деятельности децентрализованных государственных структур. Создание такой единой Сети внешнего финансового контроля позволило бы обеспечить гарантию эффективности работы всей глобальной системы контроля.

Однако государства, органы государственного финансового контроля только тогда смогут эффективно бороться с негативными проявлениями глобализации, когда темпы интеграции контроля, совершенствования его деятельности не будут отставать от темпов развития глобализации. В настоящее время это еще не достигнуто. Отставание темпов интернационализации контроля от темпов развития глобализации представляет угрозу как для конкретных национальных государств, так и для безопасности всего мирового сообщества. Нарастание разрыва между состоянием контроля за перемещением в мире финансовых средств и темпами

глобализации мировой экономики, в частности, констатировал председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин в своем выступлении на XVII конгрессе ИНТОСАИ в Сеуле, отметив: «Мировое сообщество столкнулось с новым видом угроз и это требует пересмотра всей системы международной безопасности, включая выработку коллективных мер по пресечению финансовых потоков, подпитывающих террористическую деятельность».

Таким образом, переходу человечества от индустриального к информационному обществу присущи не только дальнейшее развитие торгово-экономических процессов, в том числе и глобализации, но и рост значения всех видов финансового контроля и аудита, поскольку глобализация экономики несет в себе не только благо, но и ряд негативных проблем, в том числе и в финансовой сфере. Конечно, невозможно избежать всех негативных последствий глобализации, однако, во многом предотвратить их может эффективно организованный, результативный и действенный финансовый контроль и аудит, которые могут стать эффективным инструментом сглаживания негативных последствий процесса глобализации и способствовать повышению эффекта от ее положительных моментов.

В условиях глобализации сохраняют важное значение все виды финансового контроля – внешний (аудиторский), внутренний (внутрихозяйственный), государственный, но каждый из них приобретает новые, характерные новому характеру финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов, черты.

9. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ – ОСНОВА ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И АУДИТА БУДУЩЕГО

Глобализация бизнеса, увеличивающая сложность деловых процессов, управления ими, и возможности информационно-телекоммуникационных технологий оспаривают уместность и полноценность традиционного контроля (аудита) финансовой отчетности и роли контролера (аудитора) в этом процессе.

Как было показано выше, традиционные контрольные методологии в силу своей неоперативности, трудоемкости не способны адекватно обеспечить современные потребности экономики и общества в финансовом контроле (аудите).

Вместе с тем, ИТ позволяют коренным образом изменить контрольные методологии, применяемые в финансовом контроле и аудите, сделать финансовый контроль и аудит более оперативными и действенными. Предпосылки к этому уже сформировались: в настоящее время ИТ широко применяются экономическими субъектами в финансово-хозяйственном управлении, бухгалтерском учете, активно развиваются сети передачи данных, методы автоматизации аудита.

Однако, как это характерно для большинства революций, старые, отжившие свое законы и традиции становятся препятствиями на пути внедрения нового, более прогрессивного, эффективного.

Так, серьезным препятствием к широкому внедрению ИТ в бизнес, финансово-хозяйственное управление и учет является неготовность действующей нормативной правовой базы к замене традиционных «бумажных» форм ведения документооборота и бухгалтерского учета на «электронные», и связанная с этим мето-

дологическая и инструментальная неготовность финансового контроля и аудита к осуществлению своих функций в условиях электронного документооборота и учета.

Эта неготовность законодательства и финансового контроля/аудита не позволяет экономическим субъектам, применяющим «электронный» документооборот и учет, отказаться от параллельного ведения «бумажного» документооборота и учета. Естественно, что ведение такой «двойной бухгалтерии» не снижает, а, наоборот, увеличивает расходы на управление, препятствует развитию новых форм «электронного» бизнеса. Все это, в конечном счете, является сдерживающим фактором для повышения эффективности управления, для экономического роста.

В последнее время в экономически развитых странах предпринимаются активные действия, направленные на устранение препятствий для широкого внедрения ИТ в экономику и государственное управление. Например, в США еще в 1990-ых годах были приняты акты, направленные на расширение использования ИТ в экономике и государственном управлении: Акт «О сокращении бумажной работы»²⁴, Акт Клингера-Кохена²⁵, Акт «О преобразовании управления на базе информационных технологий»²⁶.

С расширением применения ИТ в бизнесе, финансовом управлении и учете все явственнее проявляется и то, что в новых условиях старые, традиционные подходы и методы проведения финансового контроля и аудита не могут обеспечить должной эффективности и надежности, а устаревшие законы, нормы, стандарты и положения, связанные с учетом, контролем и аудитом, сдерживают развитие новой «цифровой» экономики, новых прогрессивных форм бизнеса и управления.

Понимание того, что достижение целей финансового контроля/аудита в условиях информатизации практически невозможно обеспечить без учета влияния связанных с информатизацией факторов, без адекватного ответа на порождаемые ею риски, заставило экономически развитые страны (прежде всего США) развернуть работы, направленные на совершенствование стандартов и положений, регулирующих бухгалтерский учет, контроль и аудит, на создание подходящих для данных условий методов, приемов и инструментария проведения финансового контроля и аудита.

Анализ мировых тенденций внедрения ИТ в бизнес, финансово-хозяйственное управление и учет показывает все возрастающую потребность субъектов хозяйствования отказаться от необходимости вести «двойную бухгалтерию» – «бумажную» и «электронную» и за счет этого снизить затраты на управление, повысить его оперативность и качество.

Чтобы удовлетворить эту потребность недостаточно только усовершенствовать традиционные подходы к проведению финансового контроля/аудита, применяемые методы и приемы, добавить решение новых задач (таких, например, как ИТ аудит).

В данном случае необходимы более глубокие преобразования. В условиях, когда сбор аудиторских доказательств возможен, как правило, только по электронным следам, использование традиционной, ориентирован-

²⁴ The Paperwork Reduction Act (PRA) of 1995.

²⁵ Information Technology Management Reform Act (Clinger-Cohen Act). The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1996.

²⁶ The Information Technology Management Reform Act of 1997 (ITMRA).

ной на бумажно-документированный последующий контроль контрольной парадигмы не способно в достаточной степени обеспечить достижение целей финансового контроля/аудита. Поэтому, чтобы адекватно встретить вызовы новой «цифровой» экономики и обеспечить в новых условиях достижение целей финансового контроля/аудита, требуется изменение контрольной парадигмы.

Приоритетом новой контрольной парадигмы должен стать текущий (оперативный) контроль, предусматривающий постоянный (непрерывный) контроль за всеми процессами, связанными с вводом, передачей и обработкой финансовой информации, оперативный (в режиме реального времени) анализ основных финансовых показателей, используемых при формировании финансовой отчетности, и оперативное информирование о выявленных нарушениях или отклонениях.

Основой новой контрольной парадигмы может стать методология непрерывного аудита – автоматического аудита, осуществляемого в режиме реального времени.

В Отчете о научно-исследовательской работе по непрерывному аудиту²⁷, опубликованном Американским институтом дипломированных бухгалтеров (AICPA) и Канадским институтом сертифицированных бухгалтеров (CICA), непрерывный аудит (continuous auditing – CA) определяется как «контрольная методология, которая дает возможность внутренним контролерам и внешним аудиторам обеспечить письменную гарантию для аудируемого предмета, используя ряд докладов аудиторов, выданных одновременно или с коротким промежутком времени после определения событий, лежащих в основе предмета».

Непрерывный аудит возможен только если он выполняется как:

1. Полностью автоматизированный процесс и
2. Процесс с прямым доступом к релевантным событиям и их результатам.

Единственный известный способ удовлетворять эти требования состоит в том, чтобы выполнять непрерывный аудит с помощью специализированной интерактивной компьютерной информационной системы (КИС), которая постоянно соединена через компьютерные сети и с КИС аудируемых субъектов, и с аудиторами как внутренними, так и внешними.

Поступающая и хранимая в КИС учетная информация является основой для проведения непрерывного аудита. Использование этой информации позволяет аудиторам с помощью высокоавтоматизированных контрольных инструментов и методов, работающих совместно с КИС и средствами контроля аудируемого субъекта, получить необходимые контрольные свидетельства и обеспечить возможности для проведения в режиме реального времени аудита основных финансовых показателей, используемых при формировании финансовой отчетности.

ВЫВОДЫ

Таким образом, реализация на базе ИТ контрольной методологии непрерывного аудита позволяет изменить традиционную контрольную парадигму и перейти от периодических и выборочных рецензий проведенных операций к практически непрерывному стопроцентному контролю правильности и сбалансированно-

сти проводимых операций, а также к оперативному контролю за возникающими рисками. Фактически, непрерывный аудит сдвигает центр аудита на проверку процессов в отличие от простой проверки выводов (транзакций), характерной для традиционного аудита.

Непрерывный аудит предусматривает:

1. Постоянный автоматизированный контроль вводимых в КИС данных и анализ их согласованности с данными, уже содержащимися в КИС.
2. Постоянный контроль доступа к КИС, выявление несанкционированного доступа как к данным, так и к программам.
3. Выполнение оперативного контроля финансово-хозяйственной деятельности аудируемого субъекта.
4. Постоянное отслеживание и предупреждение возникающих рисков.
5. Оперативное информирование службы внутреннего контроля и руководства субъекта хозяйствования, а также, если необходимо, внешнего аудитора, об отклонениях в функционировании аудируемого субъекта.

Непрерывный аудит позволяет внутренним и внешним аудиторам:

1. Оперативно отслеживать целостность, надежность и безопасность учетной информации, своевременно выявлять факты мошенничества и несанкционированного доступа к финансовой информации и обрабатывающим ее программам.
2. Лучше понимать и отслеживать критические точки контроля.
3. С высокой частотой выполнять анализ хранимых в КИС данных, оперативно выявлять факты мошенничества или отклонения в функционировании аудируемого экономического субъекта и информировать о них руководство субъекта для своевременного принятия необходимых мер, направленных на устранение выявленных недостатков или нарушений.

Как было отмечено, необходимым условием реализации непрерывного аудита является компьютеризация финансово-хозяйственного управления и бухгалтерского учета экономического субъекта. Также для его реализации требуется существенная доработка используемых КИС и средств их защиты. Кроме того, удаленное информирование внешнего аудитора требует использования сетей удаленного доступа (типа Интернет) и высокой степени защиты передаваемых сообщений.

Следует отметить, что современные достижения ИТ позволяют решить основные задачи, связанные с реализацией непрерывного аудита.

Безусловно, реализация непрерывного аудита требует определенных затрат на создание (или доработку) соответствующего программного обеспечения, внедрение средств передачи данных и развитых средств защиты, а также специализированных знаний и умений от персонала службы внутреннего контроля и от внешних аудиторов.

Однако эти затраты не только окупаемы, но в современных условиях необходимы.

Внедрение непрерывного аудита является выгодным для аудируемых экономических субъектов, поскольку способствует, с одной стороны, повышению эффективности их финансово-хозяйственного управления за счет обеспечения руководства оперативной информацией о текущем состоянии субъекта, а, с другой стороны, сокращению потерь от мошенничества и других

²⁷ Canadian Institute of Chartered Accountants. Research Report on Continuous Auditing. Toronto, 1999.

противоправных действий за счет оперативного выявления и пресечения таких действий.

Принципиально новые перспективы открывает внедрение непрерывного аудита и для повышения эффективности государственного финансового контроля, в том числе и налогового, а также внешнего аудита.

Для органов внешнего государственного финансового контроля большой интерес представляет также реализация непрерывного аудита исполнения бюджета.

Глобализация мировой экономики и финансовых рынков, стимулирующая неограниченные, виртуальные и непрерывные потоки активов и предъявляющая все более и более специализированные требования к коммерческой информации, также увеличивает спрос и значение достоверной финансовой информации, оперативно предоставленной потребителю. Внедрение непрерывного аудита ТНК даст возможность внутренним и внешним аудиторам оперативно контролировать финансово-хозяйственную деятельность таких компаний и их филиалов, используя специальные контрольные средства на местах и передачу требуемой им информации с помощью сети Интернет.

Бурный рост в экономически развитых странах систем электронной торговли, в том числе торговли информационными услугами и услугами связи, интерактивных розничных продаж и торговли ценными бумагами, развитие интерактивных систем приобретения также обостряет потребность в непрерывном интерактивном текущем контроле сделок, а также в аудите в режиме реального времени.

Таким образом, базирующийся на использовании ИТ непрерывный аудит позволяет преодолеть недостатки, присущие традиционному финансовому контролю и аудиту, не позволяющие эффективно применять их в условиях глобализации. Использование непрерывного аудита позволяет адекватно встретить вызовы глобализации и новой «цифровой» экономики и обеспечить в новых условиях достижение целей финансового контроля/аудита.

Непрерывный аудит принципиально изменит характер деятельности финансовых контролеров/аудиторов. Применение контрольной методологии непрерывного аудита позволит финансовым контролерам/аудиторам переложить на плечи компьютерных информационных систем большую часть рутинной работы, связанной с контролем за деятельностью экономических субъектов, и сосредоточить свое внимание на экспертно-аналитической работе, например, на аудите эффективности использования средств экономическим субъектом или органом государственного управления, что существенно повысит их влияние на совершенствование управления финансовыми и материальными ресурсами и государства, и частных фирм, компаний.

Поэтому непрерывный аудит по праву можно назвать контрольной методологией будущего, соответствующей все более явно проявляющимся за рубежом тенденциям повышения ответственности внутреннего контроля за достоверность финансовой отчетности, весьма жестким требованиям к эффективности внутреннего контроля, установленным в США и готовящимся к принятию в странах ЕС, требованиям к оперативности и эффективности государственного финансового контроля и внешнего аудита.

Литература

1. Аудит Монгомери / Дефлиз Ф.Л., Дженик Г.Р., Рейлли В.М., Хирш М.Б. / Пер. с англ. под ред. Соколова Я.В. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1997. – 542 с.
2. Внедрение аудита эффективности использования государственных средств в практику деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации (учебно-практическое пособие), Колл. авторов под общей редакцией д.ю.н. Степашина С.В. – М.: Изд. «АКСОР». 2006.
3. Камышанов П.И. Практическое пособие по аудиту. – М.: ИНФРА-М. 1996. – 552. с.
4. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Контроллинг, 1991. – № 1.
5. Никольская Ю.П. Мерзлякина Е.М. Аудит. Часть 1: Учебное пособие. – М.: Издательство МГУП, 2000. 144 с.
6. Пачоли Лука. Трактат о счетах и записях. – М.: Финансы и статистика, 1982.
7. Соколов Я.В. Очерки по истории бухгалтерского учета. – М.: Финансы и статистика, 1991. – 400 с.
8. Терехов А.А. Аудит. – М.: Финансы и статистика, 1998. – 512 с.
9. Саунин А.Н. Аудит эффективности использования государственных средств. Вопросы теории и практики. М.: , 2005.
10. Шлейников В.И. Финансовый контроль и аудит в условиях информатизации: монография / –М.: КНОРУС, 2005.
11. Bryer, R. (1998), «The Laws of Accounting in Late Nineteenth Century Britain,» Accounting History, Vol. 3, No. 1: 55-94.
12. Edwards, J.R. (1989), A History of Financial Accounting (London: Routledge).
13. Hopwood, A.G. (1987), «The Archaeology of Accounting Systems,» Accounting, Organizations and Society, Vol. 12, No. 3: 207-234.
14. Rezaee, Z., Elam, R. and Sharbatoghlie, A. (2001) «Continuous Auditing: The Audit of the Future,» Managerial Auditing Journal, Vol. 16, No. 3.

Шлейников Владимир Иванович

1.1. FINANCIAL CONTROL AND AUDIT: FROM THE PAST TO THE FUTURE (philosophy (outlines the future) financial control in Russia)

V.I. Shleynikov, Candidate of Science (Economics), Senior Lecturer, Consultant of the Accounts Chamber of the Russian Federation

The paper analyses the tendencies of development of audit and shows, that this development was stipulated, first of all, by socio economic needs of mankind to improve of production, commodity-money relations, in perfecting management by material and money resources. The basic transformations of audit were called by modifications of these needs, which became especially obvious after changes of socio economic conditions.

The analysis allowed made the prognosis, that progressing in the modern world «information revolution» and, connected with it, the passage of mankind from post-industrial to information society, per the nearest years will be a primary factor, which will be to define paths of development of audit. The author shows, that in new socio economic conditions the realization of audit inevitably will be to require passage from traditional control paradigm, mainly oriented on the following audit, to new control paradigm, which will be to put in the chapter of an angle the

continuous audit, which may be realization by way to use modern information technologies.

The outlines of the future financial audit (including in Russia) will be defined, first of all, by socio economic needs of new information epochs of development of mankind, by ability adequately to meet calls, generated by this epoch.