

# 1. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

## 1.1. ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЯХ И ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Хажаев И.Г., соискатель

*Всероссийская государственная  
налоговая академия Минфина РФ*

В статье рассматриваются проблемы построения системы эффективного финансового контроля новой для российской экономической действительности организационно-правовой формы – государственных корпораций. Особое внимание уделяется проблемам построения действенной системы внутреннего аудита на основе введения новых организационных форм с учетом опыта функционирования контрольно-ревизионных управлений внутри государственных предприятий и государственных корпораций.

Сегодня государственные корпорации (ГК) находятся в центре научного и общественного внимания. В научной литературе неоднократно осящались мнения экспертов о влиянии современных ГК на бизнес и экономику в целом, при этом учеными ставится под сомнение необходимость их многочисленного создания и эффективность этого организационно-правового института. Но в Российской Федерации, если обратиться к ее истории роль государства в экономической системе традиционно была очень велика. После провала эпохи перестройки и эпохи 1990-х гг. при сохранении рыночной системы начался достаточно активный поиск форм государственного участия в экономике. ГК как раз и оказалась одной из подходящих форм. Однако при этом указанный институт еще недостаточно сформировался, а его невысокая эффективность позволяет вообще ставить под сомнение его необходимость.

В марте 2008 г. проблемам ГК был посвящен доклад, подготовленный экспертным советом комитета Совета Федерации Федерального Собрания РФ по промышленной политике. В докладе была выражена вполне обоснованная обеспокоенность тем, что организационно-правовая форма ГК позволяет выводить значительное количество активов в негосударственную собственность без обеспечения должного контроля над ними со стороны государства. Повышенная самостоятельность ГК вызывает опасения экспертов, ведь санкции к руководителям ГК за невыполнение заявленных программ в законах не предусмотрены. Авторы доклада делают вывод о том, что, создав ГК, государство потеряло над ними контроль: «Государство должно незамедлительно вернуть себе властные функции, переданные госкорпорациям, которые оно не в состоянии контролировать».

Также было выражено беспокойство по поводу отсутствия ответственности руководства ГК и отмечено, что необходимо «прописать в законодательстве формы ответственности руководства госкорпораций за результаты их деятельности, в том числе финансово-хозяйственной».

В связи со сложившимся положением глава Счетной палаты РФ С. Степашин, выступая на XII конференции Ассоциации контрольно-счетных органов РФ, выразил

мнение о необходимости провести государственный аудит в ГК. «Мы уверены, что бюджетные средства, передаваемые в управление этим институтам в целях более быстрого и эффективного их освоения в критически-важных секторах экономики и инфраструктуры, должны быть объектом постоянного внимания со стороны внешнего государственного аудита. Мы приступили к работе по формированию системы аудита государственных корпораций. Вы знаете, когда были созданы эти госкорпорации, существовала некоторая проблема: имеет ли право Счетная палата проверять их в связи с тем, что это новая форма собственности. Сегодня этот вопрос не стоит. На этот год у нас запланирована проверка шести госкорпораций. По одной мы уже начали работу – по «Олимпстрою». Таким образом, мы можем сегодня соблюсти необходимый баланс между самостоятельностью и подконтрольностью госкорпораций», – уверен он.

Подобное заявление было сделано заместителем главы Министерства финансов РФ Т. Нестеренко по итогам заседания кабинета министров: «Российское правительство намерено рассмотреть вопрос об установлении финансового контроля со стороны Счетной палаты над всеми госкорпорациями».

Можно предположить, что в связи с тем, что данная тема уже неоднократно обсуждалась, ГК все-таки попадут под контроль экспертов Счетной палаты РФ. Но, помимо эффективной системы внешнего контроля, которая в настоящий момент только выстраивается, по нашему мнению, для ГК необходимо создание и системы внутреннего аудиторского контроля, которая позволит как повысить эффективность внутреннего менеджмента и качество принятия решений, так и позволит подготовиться к будущим проверкам.

Как известно, внутренний аудит сегодня – это деятельность по предоставлению независимых и объективных гарантий и консультаций для совершенствования хозяйственной деятельности организации. Внутренний аудит помогает предприятию достичь поставленных целей, используя систематизированный и последовательный подход к оценке и повышению эффективности процессов управления рисками, контроля и корпоративного управления. Именно внутренний аудит является объективным источником информации, помогающим менеджеру по-новому посмотреть на вещи и оценить качество выполнения принятых управленческих решений.

Сейчас у ГК существует еще достаточно размытая система внутреннего (контрольно-ревизионные управления) и внешнего контроля в лице чиновников (наблюдательный совет), но государственные контрольные органы оказываются в стороне.

Но возникает вопрос: нужен ли собственникам и менеджменту компании именно внутренний аудит или более полезными являются функции, которые в российских компаниях традиционно выполняют службы внутреннего контроля (СВК) и контрольно-ревизионные управления (КРУ). Заметим, что в современной практике западных компаний наибольшее распространение получили службы внутреннего аудита; СВК встречаются значительно реже, и вовсе не распространены аналоги КРУ. Сколько органов контроля необходимо иметь в компании и какие именно, определяет потребность собственников и менеджмента. Немалую роль в принятии решения играет состояние контрольной среды в компании и, если

говорить более широко, уровень развития корпоративной культуры. Если системы внутреннего контроля и управления рисками не выстроены или работают неэффективно, поле деятельности для внутреннего аудита очень сильно сужается, поскольку его задача – оценить эффективность этих систем. В данном случае первоочередными задачами менеджмента компании являются проектирование и внедрение системы контроля – этим в российских компаниях традиционно занимаются СВК. Поскольку построение СВК – процесс трудоемкий и длительный, на определенном этапе (пока не выстроена эффективная система контроля) возникает объективная необходимость наличия в компании отдельного подразделения – КРУ. В данном случае КРУ будет фокусироваться на выявлении ошибок и злоупотреблений, выполняя роль корпоративного полицейского. Но следует помнить, что ревизионная деятельность по своей сути направлена на ретроспективу, т.е. на уже произошедшие события и их последствия. Внутренний аудит ориентирован на перспективу, т.е. на анализ будущих событий, которые могут неблагоприятным образом сказаться на деятельности отдельных подразделений или компании в целом. Иначе говоря, ревизия оценивает последствия уже реализовавшихся рисков, в то время как внутренний аудит оценивает возможность и предлагает пути снижения рисков и негативных эффектов их воздействия. Наличие в компании КРУ ни в коей мере не означает ненужности во внутреннем аудите – все определяется тем, на каком этапе своего развития находится компания и в каком направлении с точки зрения внутренней корпоративной культуры она будет двигаться.

И в то же время и наличие внешнего аудита в любом его виде также не снимает необходимости построения системы внутреннего аудита.

- Во-первых, внешний аудит традиционно занимается подтверждением достоверности финансовой отчетности компании и фокусируется на операциях и событиях, способных оказать материальное воздействие на финансовую отчетность компании. Внутренний аудит направлен прежде всего на оценку существующих систем контроля и управления рисками компании и фокусируется на операциях и событиях, препятствующих эффективному достижению компанией поставленных целей.
- Во-вторых, внешний аудит в рамках оказания аудиторских услуг не производит оценку экономической обоснованности управленческих решений и эффективности деятельности подразделений компании, что обычно входит в одну из задач аудита внутреннего.
- В-третьих, внешний аудит служит прежде всего интересам внешних заинтересованных сторон – потенциальных инвесторов, кредиторов и др., тогда как внутренний аудит в первую очередь служит интересам советов директоров и менеджеров компании. Подчеркнем, что эффективный внутренний аудит может снизить затраты компании на внешний аудит, но не сможет отменить необходимость внешнего аудита для компании.

Современный внутренний аудит способен и должен выполнять разнообразные и масштабные задачи.

- Во-первых, он оценивает систему внутреннего контроля в части достоверности информации, соблюдения законодательства, сохранности активов, эффективности и результативности деятельности отдельных операционных и структурных подразделений.
- Во-вторых, проводит анализ и оценку эффективности системы управления рисками и предлагает методы снижения рисков.
- В-третьих, оценивает соответствие системы корпоративного управления компании принципам корпоративного управления.

Хотелось бы заметить, что в большинстве случаев высшее исполнительное руководство независимо от формы собственности склонно рассматривать внутренний аудит как ресурс, решающий управленческие задачи по построению системы контроля. Это не может не вызывать опасений по поводу объективности внутреннего аудита, поскольку в этом случае внутренним аудиторам предстоит фактически оценивать то, что они сами разрабатывали и внедряли. Построение системы внутреннего контроля не является задачей внутреннего аудита, поскольку строить систему внутреннего контроля должен сам менеджмент. Мы считаем необходимым в системе внутреннего аудита крупной ГК предусмотреть отдел контроля качества внутреннего аудита.

Такое решение позволит высшему руководству:

- наладить эффективный контроль за автономными подразделениями организации;
- выявить внутрифирменные резервы и определить наиболее перспективные направления развития организации;
- обеспечить консультациями сотрудников финансово-экономических, бухгалтерских и других служб.

В общем случае этапы создания отдела внутреннего аудита выглядят так:

- необходимо четко определить круг вопросов, которыми будет заниматься новый отдел;
- однотипные задачи нужно объединить в группы, а на их основе следует сформировать «звенья» отдела, каждое из которых будет специализироваться на своем участке;
- далее разрабатывают схемы взаимоотношений между группами, определяют обязанности, права и ответственность каждой структурной единицы;
- «звенья» соединяют в единую «цепь» – отдел внутреннего аудита – и определяют его организационный статус;
- выработанные решения закрепляют в должностных инструкциях и положениях об отделе внутреннего аудита;
- разрабатывают стандарты внутреннего аудита;
- отдел внутреннего аудита интегрируют в структуру управления предприятием.

Внутренние аудиторы составляют отчет по форме, которую разработала сама компания. Этот документ должен содержать:

- перечень выявленных отклонений;
- обстоятельства, при которых они были найдены;
- оценку выявленных отклонений;
- рекомендации по их возможному устранению;
- прогноз возможных последствий внедрения этих рекомендаций;
- конструктивные предложения, которые помогут организации.

В обязанности руководителя службы внутреннего аудита должно входить не только обязанности по управлению работой других сотрудников, но и обязанности по контролю ее качества. В его обязанности также входит:

- руководить разработкой внутрифирменных аудиторских стандартов, генеральных планов деятельности внутренних аудиторов и аудиторских программ;
- управлять разработкой бюджетов и смет внутреннего аудита, в том числе базовых методик проверок;
- консультировать руководство по самым важным вопросам;
- принимать заказы на проверки каких-либо объектов;
- участвовать в наиболее значимых проверках;
- проводить анализ и оценку аудиторских заключений и сообщать результаты высшему руководству;
- координировать взаимодействие внутренних и внешних аудиторов, которые проверяют организацию;
- участвовать в разрешении различных конфликтных ситуаций, в том числе споров с налоговой инспекцией.

Подводя итоги, отметим, что на сегодняшний день складываются благоприятные условия для того, чтобы

внутренний аудит продемонстрировал свои широкие возможности и доказал свою необходимость в системе функционирования государственных корпораций. В сегодняшнем виде – при сознательно ослабленном контроле и самостоятельном определении основной части своих задач – ГК представляются инструментами не столько модернизации, сколько коррупции. Однако исправление этих недостатков, возможно, и сделает ГК действенным инструментом модернизации. Таким образом, наличие эффективного внутреннего аудита становится критичным для успешного развития ГК в условиях быстрых изменений внешней среды, повышения сложности процессов управления, разделения функций владения и управления бизнесом. Насколько при этом внутренний аудит будет полезным для корпорации, зависит в значительной степени от того, какие задачи будут перед ним поставлены.

### Литература

1. Абдуллаев Н.А. Методологические основы управления имуществом казны [Текст] : монография / Н.А. Абдуллаев. – М., 2002.
2. Ведута Е.Н. Государственные экономические стратегии [Текст] / Е.Н. Ведута. – М., 1998.
3. Винслав Ю. Государственное регулирование и проектирование корпоративных структур [Текст] / Ю. Винслав // Российский экономический журнал. – 2006. – №1.
4. Винслав Ю. Отечественные ФПГ: достигнутые рубежи и задачи развития [Текст] / Ю. Винслав // Российский экономический журнал. – 1997. – №9.
5. Ионов М. Роль государства в экономике [Текст] / М. Ионов // Экономист. – 2004. – №8.

### Ключевые слова

Государственная корпорация, финансовый контроль, аудит, модернизация, управление, ревизия, эффективность, собственность, коррупция, инновации.

*Хажаев Ильдар Гаяревич*

### РЕЦЕНЗИЯ

Затронутая автором проблематика весьма актуальна в современной российской экономической и политической науке. Дело в том, что с самого момента создания первых государственных корпораций учеными, экспертами и рядом политиков ставится под сомнение необходимость существования этого института. Автор исходит из положения, что роль государства в экономике Российской Федерации всегда была высока, и государство, государственные предприятия играли роль локомотива российской экономики. В то же время развал командно-экономической системы фактически лишил государство действенных инструментов такого влияния.

Государственные корпорации (ГК) могут восполнить образовавшийся пробел, но только при эффективной системе внешнего и, как отмечается в статье, внутреннего контроля. Ведь в современной экономике важную роль играет не столько институт собственности, особенно когда речь идет о крупном бизнесе и крупных производствах, а институт управления. Важным же звеном системы управления является система финансового контроля.

Автор стоит не на позициях критики института ГК, только потому, что это государственные предприятия, которые по определению не могут быть эффективными, а предлагает модель повышения их эффективности, с учетом особенностей именно государственного предпринимательства.

Проведенный в статье анализ, конечно, не дает однозначного ответа о путях построения предлагаемой системы, но поднимает целый пласт проблем. Необходимо не ликвидировать крупные ГК, а сделать их эффективными.

В работе затрагивается и зарубежный опыт функционирования внутреннего контроля в крупных корпорациях, на основе чего делаются перспективные выводы и даются конкретные практические предложения.

В целом статья может быть рекомендована к публикации в журнале, определенном Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

*Рыкова И.Н., д.э.н., профессор, научный редактор ИД «Финансы и кредит»*

## 1.1. FINANCIAL CONTROL PROBLEMS AND EFFECTIVENESS MANAGEMENT INCREASING IN STATE CORPORATIONS

I.G. Khazhaev, Competitor

*Tax Academy of Russian Federation of Ministry of Finance*

The problems of effectiveness financial controlling system construction for new Russian legal-organization form – state corporations are considered in this article. Special attention was focused on internal audit effective system forming on the base of new organization forms implementation in consideration with experience of supervisory departments functioning inside the state enterprises and state corporations.

### Literature

1. M. Ionov. The state role in economics // Economist. 2004. №8.
2. Y. Vinslav. State regulation and projecting of corporate structures // Russian economical journal / 2006. №1.
3. Y. Vinslav. Bomeestic FPG: reached boundaries and development goals // Russian economical journal. 1997. №9
4. E.N. Veduta. State economic strategies. M., 1998.
5. N.A. Abdullaev. Methodological bases of treasury property management. Monograph. M., 2002.

### Keywords

State corporation, financial control, audit, modernization, management, inspection, effectiveness, property, corruption, innovation.