
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ОБЩЕСТВА В ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ СИТУАЦИЯХ

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

**Л. Г. Ворона-Сливинская, кандидат экономических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.**

Е.В. Сливинский. Международный банковский институт

Анализируются общие черты, присущие различным видам финансового контроля. Даются практические рекомендации методологического, нормативного, организационного характера для построения адекватной системы финансового контроля.

Ключевые слова: финансовый контроль, аудит, государственный финансовый контроль, муниципальный контроль, внутренний контроль, общественный контроль

LEGAL ASPECTS OF THE FINANCIAL CONTROL ESSENCE AND COMMON FEATURES

L.G. Vorona-Slivinskaya.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

E.V. Slivinsky. International bank institute

The common features inherent in various kinds of the financial control are analyzed. Practical recommendations of methodological, standard, organizational character for construction of adequate system of the financial control are made.

Key words: the financial control, audit, the state financial control, the municipal control, the internal control, public control

Различные виды финансового контроля – аудит, государственный финансовый контроль (далее ГФК), муниципальный, внутренний и общественный рассматриваются в литературе обычно либо порознь, либо в рамках попарных сопоставлений. Представляет интерес, на наш взгляд, ответ на вопрос, много ли существенных общих черт у всех пяти (или хотя бы у основных – аудит и ГФК) видов, поскольку от этого зависит решение многих вопросов методологического, нормативного, организационного и педагогического характера.

Управление экономическими субъектами, состоит из пяти основных блоков: первичный учет, формирование необходимых показателей (в оперативном управлении на предприятии это управленческий учет, в стратегическом – это бухгалтерский учет и т.д.), оценка достоверности полученной отчетности, анализ этой отчетности, поддержка принятия управленческих решений.

При всех видах финансового контроля логично проверять достоверность отчетности контролируемого экономического субъекта (так называемый аудит отчетности) и соответствия его деятельности требованиям законодательных и иных нормативных актов, внутренним распоряжениям руководства субъекта и т.п. (так называемый аудит соответствия). В литературе утвердилось собирательное название для этих двух типов задач

– «финансовый аудит» (а также «аудит правильности»). Финансовый аудит важен для анализа состояния контролируемого экономического субъекта, даже если такой анализ проводится в примитивном виде. Действительно, было бы странно делать какие-либо конструктивные выводы по недостоверной отчетности. А наличие существенных нарушений, выявленных в рамках финансового аудита, означает, как правило, что при их устранении состояние экономического субъекта будет другим.

В системах функционирования экономических субъектов (да и во многих неэкономических системах) обычно существуют два типа режимов: нормальные (штатные) и нештатные. Часто в задачах контроля удобно группировать все режимы первого типа в один, сохраняя множественность режимов второго типа, поскольку процедуры контроля не только идентифицируют выход из нормального режима, но и дают полезную информацию о том, какой именно из множества возможных нештатных режимов имеет место. Пограничные состояния (если таковые выделяются) в задачах контроля также естественно отнести к нештатным.

В нештатных ситуациях нередко меняются процедуры сбора информации, ее анализа и управления. Сбор информации зачастую расширяется, ее анализ становится обширнее и тщательнее, к управлению привлекаются новые ресурсы, принимаются непривычные решения и т.д. Если бухгалтерская отчетность признана аудитором достоверной, но обнажает плачевное финансовое состояние предприятия, то это одна нештатная ситуация; в ней приоритет за анализом и поиском выхода из положения. Если отчетность признана аудитором недостоверной в существенных отношениях, то это другая нештатная ситуация; в ней приоритет обычно за исправлением отчетности.

Нештатные режимы могут возникать постепенно (уменьшение рентабельности работы предприятия перед наступлением убыточности его деятельности), а могут мгновенно (нецелевое расходование бюджетных средств, крупные хищения). Как промежуточную ситуацию можно рассматривать случай возможного мгновенного возникновения нештатного режима - при наличии и доступности так называемых прогнозирующих параметров, которые влияют на вероятность этого возникновения.

Наблюдение за возникновением нештатного режима может быть непрерывным, периодическим и по обстоятельствам. В оперативном управлении часто прибегают к первому, ежегодный обязательный аудит являет собой пример второго, а инициативный аудит (допустим, после смены главного бухгалтера) – третьего случая. В экономике основными являются схемы с периодическим финансовым контролем, что связано главным образом с обычно постепенным характером изменения экономических показателей, технологическим удобством периодических проверок и сравнительно малыми потерями от задержки в идентификации нештатных режимов. Если же потери все-таки оказываются большими, то существует путь параллельного введения меньшего периода контроля (квартальный наряду с годовым и т.п.). Так происходит, например, в банковском деле, где помимо годовой отчетности надзорные органы разных стран контролируют основные показатели деятельности банков в более частом (но все равно периодическом) режиме.

Таким образом, контроль является инструментом идентификации нештатного режима функционирования проверяемой системы и обеспечения руководителей различных уровней некоторой полезной – хотя обычно далеко не всей необходимой – информацией (типа характера нештатного режима, степени его отклонения от нормального и т.п.).

В экономических системах, как правило, присутствуют и нормальный, и нештатные режимы. Из приведенной трактовки сущности контроля следует, что в экономических системах он должен присутствовать как функция практически всегда, причем на каждом уровне управления (хотя совсем не обязательно как структура). Нам не удалось построить убедительного примера, когда экономической системе было бы целесообразно функционировать без контроля. Не исключено, что необходимость контроля типична для сколько-нибудь сложных систем во всех сферах человеческой деятельности.

Обычно финансовый контроль нацелен на идентификацию нежелательных нештатных

режимов функционирования проверяемой системы. Обычно, но не всегда. Приведем пример такого сравнительно редкого явления, как контроль в качестве проверки на желательное развитие событий. Допустим, накапливается некий фонд, и после превышения накопленной суммой заранее определенного порога возникает возможность потратить избыток на благие цели (дополнительные инвестиции, повышение пенсий и др.). И здесь по мере приближения к порогу логично проводить измерения чаще, быстрее и точнее, ускорить подготовку к расходованию средств и т.д.

Исходя из сущности финансового контроля, можно охарактеризовать некоторые, общие для всех его видов, черты.

1. Нацеленность на идентификацию выхода проверяемого экономического субъекта из штатного режима функционирования. Кроме такой идентификации обычно при любом виде финансового контроля формируется некоторая полезная для руководства информация. Например, внешний и внутренний аудит, обнаружив недостоверность бухгалтерской отчетности, дают ответ на вопрос, за счет каких ее показателей это имеет место. В рамках ГФК не только фиксируется факт нецелевого использования бюджетных средств, но и устанавливается, на какие именно цели они были использованы и т.д.

В дополнение к этому финансовый (да и не только финансовый) контроль любого вида не только вносит вклад в идентификацию нештатных режимов, но и уменьшает вероятность их возникновения, поскольку зачастую во время проверки исправляются многие искажения, а сама перспектива контроля в той или иной степени удерживает от различного рода нарушений и ошибок, заставляя персонал экономического субъекта вести дела с большей тщательностью. Не надо сбрасывать со счетов и повышение уверенности различных пользователей финансового контроля в отсутствие существенных искажений отчетности и нарушений нормативных актов после положительных результатов проверки.

2. Возможные ошибки. В задачах финансового аудита в связи с характером заданий проверяющий должен дать ответ типа «да–нет» на вопрос, есть ли существенные нарушения или искажения. Таким образом, возможны ошибки лишь двух типов. Ошибка первого рода заключается в выводе проверяющего о наличии серьезных нарушений или искажений, когда на самом деле их нет. Ошибка второго рода носит противоположный характер – проверяющий не обнаружил имевшихся в реальности серьезных нарушений или искажений. Указанные ошибки могут идентифицироваться с ложной тревогой и пропуском сигнала соответственно. Вероятности этих ошибок называются рисками первого или второго рода, последний известен в аудите как риск не обнаружения.

При всех видах финансового контроля, при проверке любой отчетности (бухгалтерской, налоговой, управленческой и др.) пропуск сигнала и распространеннее, и опаснее, чем ложная тревога. Дело в том, что последняя обычно побуждает к тщательному расследованию ситуации, что, как правило, приводит к восстановлению истины, тогда как пропуск сигнала никакого стимула к тщательному расследованию не содержит. Причем пропуск сигнала обесценивает саму суть института финансового контроля. Заметим, что пропуск сигнала в финансовом контроле нередко отвечает интересам и проверяемых, и проверяющих, но противоречит обычно интересам его пользователей и всегда – народно-хозяйственным.

Вообще при всех видах финансового контроля задачи финансового аудита роднит между собой то обстоятельство, что их можно рассматривать как еще одно приложение теории принятия решений в условиях неопределенности – когда возможны всего два решения, одно из которых верно, а другое ошибочно, причем ошибка второго рода (пропуск сигнала) имеет гораздо более тяжкие последствия, чем ошибка первого рода.

3. Сговор между проверяющим и проверяемым. Ошибки первого и второго рода, конечно, могут носить непреднамеренный характер (слабая квалификация проверяющего, нехватка времени у него и т.п.), но при всех видах финансового контроля ошибка второго рода может являться и следствием сговора между проверяющим и проверяемым, что приводит к низкому качеству проверок. Вероятность такого сговора может выражаться значимой величиной. Если во многих других секторах низкокачественную продукцию

выбивает с рынка покупатель, отворачиваясь от нее (теоретически - в конечном счете, а на практике в информационном обществе – довольно быстро), то в сфере финансового контроля нередко и проверяемый, и проверяющий заинтересованы в таких проверках, которые для большинства других пользователей контрольных услуг и для всего общества являются некачественными. На этой основе между проверяющим и проверяемым может возникнуть сговор. Применительно к аудиту существуют 6 примеров такого сговора. Первый и главный из них – выдача положительного заключения без всякой проверки (так называемый черный аудит).

В рамках ГФК возможен и прямой сговор описанного выше типа, и модифицированный, когда возможности финансовых контролеров по обнаружению нарушений демпфируются давлением вышестоящих органов. То же относится и к муниципальному контролю. При внутрихозяйственном контроле наиболее вероятны два вида сговора: контролеров с горизонтальными структурами (против менеджмента) и контролеров с менеджерами (против собственников или вышестоящих органов); второй, похоже, опаснее, поскольку внутрихозяйственный контроль сильно и неустранимо зависит от менеджмента. Меньше масштабы сговора в общественном финансовом контроле, но и там они не нулевые (например, редакция может отказаться от публикации разоблачительного материала под давлением).

Таким образом, возможность сговора между проверяющими и проверяемыми является общей проблемой финансового контроля, имманентно ему присущей. Положение усугубляется еще и тем, что нередко вышестоящая над проверяемыми инстанция тоже заинтересована в таком сговоре. Так, собственники западных корпораций, замешанных в недавних бухгалтерско-аудиторских скандалах, были заинтересованы в положительных аудиторских заключениях на приукрашенную бухгалтерскую отчетность, так как это повышало курс акций корпорации и т.п. Выявление искажений отчетности в ГФК и в муниципальном контроле чревато неприятностями не только для проверяемых, но и для вышестоящих органов: могут возникнуть вопросы, почему небрежно подбирали кадры, плохо руководили их деятельностью и т.д.; не следует сбрасывать со счетов и желание защитить честь мундира. Аналогичные соображения относятся и к внутреннему контролю.

Очевидно, что в народно-хозяйственных интересах вероятность описанного сговора свести к нулю, но поскольку это нереально, конструктивная постановка задачи - резкое уменьшение такой вероятности.

4. Взаимодействие внутреннего и внешнего контроля. Следует согласиться с точкой зрения, что они дополняют друг друга, в то же время существенно различаясь, и что деятельность внешних контролеров во многом аналогична деятельности внутренних, поскольку идентичны как исходная информация, так и методы ее проверки и анализа. Внешние контролеры сначала проверяют качество внутреннего (будь то внутрифирменный или внутриведомственный) контроля, затем в зависимости от степени доверия к последнему используют в той или иной мере его результаты и планируют свою дальнейшую деятельность так, чтобы обеспечить разумный компромисс между качеством внешнего контроля и затратами на него. Эта схема работает и в ГФК, и в муниципальном контроле, и в аудите.

5. Целесообразность расширения всех видов финансового контроля на нефинансовую деятельность проверяемых. Речь идет, например, о различных нефинансовых показателях из статистической отчетности – производстве важнейших видов продукции в натуральном выражении, количестве занятых (на полных и неполных ставках) и др. А если проверяется больница или система скорой помощи города, то важно контролировать не только различные стороны финансовой деятельности проверяемых, но и показатели качества медицинского обслуживания (время его ожидания, результативность и пр.). Поскольку создавать для нефинансового контроля в каждом отдельном случае специальные структуры помимо аудиторских фирм и органов ГФК с народно-хозяйственных позиций в большинстве ситуаций нецелесообразно, нам представляется логичным в перспективе возложить такой

контроль (разумеется, не в порядке простого принудительного дополнения к сегодняшним обязанностям, а на базе разумного механизма сочетания финансовых и нефинансовых проверок) именно на аудиторские фирмы и органы ГФК. Поэтому в дальнейшем, на наш взгляд, финансовый контроль будет все больше расширяться до информационного, в рамках которого контролировалась бы вся существенная информация (за исключением действительно конфиденциальной и т.п.), порождаемая в проверяемой организации и необходимая для принятия решений ее контрагентами на различных уровнях народного хозяйства. Но даже если такое расширение окажется значительным, основная роль в информационном контроле в обозримой перспективе останется за финансовым, так что вопрос об уточнении терминологии неактуален.

6. Естественное расширение функций устоявшихся социальных институтов, изобретений и т.д. Если созданный для какой-то цели инструмент оказался эффективным, то его пытаются использовать и для других (может быть, весьма далеких от исходной) целей. Например, компьютер был создан для облегчения громоздких вычислений, но далее стал применяться и при ведении бухгалтерского учета, при редактировании, для игр и т.д.

Поэтому функции любого социального института, в том числе и финансового контроля нужно рассматривать не только в контексте его первоначального предназначения (а тем более названия), но и как результат расширения исходных функций, которое должно осуществляться преимущественно с народно-хозяйственных позиций.

Образовавшиеся таким образом услуги в аудите называются сопутствующими. Последний термин представляется точным – подчеркивается, что это не любые дополнительные услуги, а такие, которые более или менее близки по характеру к основной деятельности аудиторов. Однако термин «услуги» в данном контексте иногда режет глаз, например в случае проверки по линии ГФК эффективности расходования бюджетных средств; в подобных ситуациях лучше говорить о сопутствующих собственно финансовому контролю задачах.

Поскольку основная деятельность проверяющего при различных видах финансового контроля сравнительно схожа (равно как и управленческие потребности проверяемого), то и расширение ее на сопутствующие задачи также оказывается похожим. В такие задачи входят работы консультационного, экспертного, аналитического, информационного, обучающего и пр. характера. Скажем, такой вид деятельности органов ГФК, как аудит эффективности, заключающийся в оценке эффективности использования государственных средств, весьма характерный для Запада и развивающийся в нашей стране, имеет аналоги в других видах финансового контроля в лице аудита хозяйственной деятельности предприятия (другое название – аудит эффективности работы).

Примерно одинаковым представляется нам и подход к формированию конкретного списка допустимых сопутствующих задач при различных видах финансового контроля. Логично давать краткий их перечень (либо обобщенную характеристику) в законодательном или другом нормативном акте и более подробный перечень – в акте пониженного статуса (например, в стандарте); такой подход уже реализован в нашем аудите. В дальнейшем естественно время от времени менять в различных видах финансового контроля оба перечня, скорее всего, в сторону расширения.

7. Эффективность различных механизмов регулирования. Шесть общеэкономических механизмов регулирования – административный, экономический, этический, самоуправляемый, агрессивный и семейный – описаны как в общем виде, так и применительно к аудиту. Конечно, как и в других секторах экономики, сильными при финансовом контроле могут быть только административный и экономический. Во вторую по значимости группу для всех видов финансового контроля попадают этический и самоуправляемый, а в группу третьестепенных – агрессивный и семейный.

8. Необходимость контролировать деятельность проверяющих структур. Она особенно настоятельна, если учесть, что в аудите идеальная документация может быть составлена без проведения проверки вообще; вряд ли при других видах финансового контроля картина

принципиально иная.

Построение такой системы «контроля над контролем» достаточно специфично для различных видов финансового контроля. И даже внутри отдельных видов оно может быть различным. Например, в рамках ГФК ситуации с контролем над ведомственным контролем и над деятельностью Счетной палаты Российской Федерации будут разительно отличаться. В качестве общей черты для основных видов финансового контроля можно назвать здесь целесообразность сочетания внутреннего и внешнего контроля качества финансового контроля при ведущей роли внешнего.

9. Уровень существенности. При всех видах финансового контроля достоверной с позиций пользователей логично считать такую отчетность, которая лишь незначительно увеличивает вероятность неправильных решений по сравнению с идеальной отчетностью. Но на практике выбирается определенный уровень существенности (для всей отчетности и/или для отдельных ее статей) и при искажениях, не превышающих этот уровень, отчетность принимается достоверной. Указанный выбор делается обычно на базе основных показателей проверяемой отчетности и эмпирически подбираемых коэффициентов, на которые умножается каждый из этих показателей.

10. Риски. При всех видах финансового контроля характер рисков идентичен, равно как подход к их оценке и связь их с уровнем существенности. Об идентичности характера рисков говорилось ранее, когда шла речь о них как о вероятностях ошибок первого и второго рода. Риски при различных видах финансового контроля принято оценивать градациями (низкий, средний, высокий), хотя вполне возможна и корректна их количественная оценка числом, принимающим значения между нулем и единицей, при таком подходе оценка рисков числом и математически корректна, и практически реализуема. Естественно, что идентична во всех видах финансового контроля и связь между рисками и уровнем существенности: при изменении последнего неизбежно увеличивается риск одного рода и уменьшается риск другого рода.

А вот что касается последствий рисков, то здесь картина совершенно иная. Следствием риска не обнаружения в аудите могут быть огромные судебные иски с требованием возмещения нанесенного ущерба к аудиторам со стороны пользователей аудита. Трудно представить себе такие иски в ГФК, муниципальном и внутреннем контроле; там серьезное воздействие на контролеров, не обнаруживших существенные нарушения и искажения, возможно по линии административного механизма.

11. Применение выборочного метода. Поскольку целесообразен прямой перенос положений, сформулированных применительно к аудиту, на весь финансовый контроль, выборочный метод при всех видах финансового контроля тоже можно применять практически одинаково. Дело в том, что указанные положения отражают общие рекомендации математической статистики по применению выборочного метода в различных областях. При этом аудиторская специфика минимальна и связана в основном с тем, что аудитор нередко пользуется результатами прошлогодней проверки (что может облегчить нахождение первоначального объема выборки). Но наличие материалов предыдущих проверок характерно также для аудита бухгалтерской отчетности государственного сектора, контроля налоговой отчетности и др. Заметим, что потребность в применении выборочных методов при аудите несколько выше, чем при других видах финансового контроля.

12. Стандартизация для различных видов финансового контроля. Смысл внедрения стандартов заключается в распространении прогрессивных технологий, приемов и методов, разработанных лучшими представителями некоторой профессии, на всю профессию в целом. Стандартизацию можно рассматривать как эффективную форму внедрения прогрессивных технологий наряду с обучением, передачей опыта и др.

Основное назначение стандартов аудиторской деятельности состоит в закреплении прогрессивных технологий и методов аудиторских проверок. Но эти стандарты также способствуют регулированию отношений между различными участниками рынка аудиторских услуг, облегчению контроля над аудиторской деятельностью, применяются при

осуществлении судебных процессов и т.д. Подобный подход, на наш взгляд, может быть принят и в отношении других стандартов финансового контроля.

Сказанное позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, работа по стандартам целесообразна при всех видах финансового контроля. Во-вторых, поскольку содержание стандартов определяется преимущественно задачами финансового аудита и технологии их решения при основных видах финансового контроля довольно близки, близки, должны быть как содержание, так и структура стандартов. Скорее всего, при основных видах финансового контроля должны действовать федеральные стандарты, стандарты общественных объединений и стандарты конкретной контрольной организации или группы их (аудиторская фирма, ведомственные контролеры и т.п.). В аудите, например, целесообразность всех трех видов стандартов общепризнанна и закреплена законодательно (ст. 9 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ, ред. от 14 декабря 2001 г.).

В-третьих, принимая во внимание, что в настоящее время идут процессы интегрирования нашей страны в мировую экономику и гармонизации стандартов, представляется целесообразным, взяв за основу общепринятые мировые разработки, создавать национальную систему стандартов с учетом российской специфики. Это относится к международным стандартам аудита (МСА), ревизионным стандартам ИНТОСАИ, стандартам внутреннего аудита и др.

В-четвертых, следует принять такую последовательность отечественной стандартизации: быстрая разработка первой версии (пусть неполной и неотшлифованной) стандартов; переход к полноценной второй версии стандартов; регулярное обновление стандартов в соответствии с изменениями в отечественной экономике и законодательстве и международных прототипах.

13. Аналогия с инфраструктурными отраслями. Все виды финансового контроля принадлежат к инфраструктурному сектору экономики, поскольку финансовый контроль не создает конечных продуктов, а лишь способствует их созданию. Поэтому многие закономерности инфраструктурных отраслей вполне могут быть перенесены на финансовый контроль. Например, эффект от хозяйственных мероприятий, проводимых в рамках любой отрасли, делится на отраслевой и вне отраслевой; первый локализуется внутри отрасли, второй распространяется за ее пределами (в других отраслях). Этим другим обычно много, так как смысл инфраструктурных отраслей заключается в создании условий для лучшего функционирования других отраслей. То же характерно и для финансового контроля – его пользователи обычно рассредоточены по многим отраслям и секторам.

Особенностью инфраструктурных отраслей является сложность количественной оценки вне отраслевого эффекта от хозяйственных мероприятий, осуществляемых внутри отрасли. Это характерно и для финансового контроля. Например, крайне трудно оценить количественно повышение достоверности, допустим, бухгалтерских показателей в результате внедрения (или совершенствования) аудита. Но даже если бы это удалось осуществить, еще труднее перевести это повышение в изменение стоимостных показателей функционирования предприятия.

Вне отраслевой эффект от хозяйственных мероприятий в отраслях производственной инфраструктуры обычно значительно больше отраслевого, ввиду чего именно в нем и заключается оправдание затрат на эти мероприятия. Более того, отраслевой эффект нередко отрицателен, но в том случае, когда результирующий эффект положителен и достаточно велик, хозяйственное мероприятие представляется экономически обоснованным. Аналогична ситуация и с финансовым контролем. Повсеместное внедрение его будет означать в масштабах страны значительное по сравнению с базовым вариантом (та же технология, но без последующего финансового контроля) увеличение стоимости получения управленческой, бухгалтерской, налоговой и пр. отчетности за счет увеличения затрат труда как контролеров, так и составителей отчетности, которые знают, что их работа будет подвергнута проверке. Зато качество составленной отчетности при этом повышается. Поэтому обоснование внедрения (равно как и совершенствования) финансового контроля лежит в области вне

отраслевого эффекта, но он, как уже говорилось, не поддается количественному измерению. Тем не менее, компоненты эффекта, не допускающие стоимостной количественной оценки, нельзя игнорировать при принятии различных управленческих решений ни при одном виде финансового контроля, когда речь идет об эффективности мероприятий в его рамках; их надо учитывать хотя бы на описательном уровне.

14. Проблемы финансового контроля. Оказалось, что существует большой перечень проблем финансового контроля, касающихся всех его видов. На наш взгляд, эти проблемы рационально решать в рамках всего финансового контроля, а не применительно к отдельным его видам. Разумеется, существуют и специфические проблемы, относящиеся к определенному виду финансового контроля, которые логично решать в рамках этого вида.

Практические выводы и рекомендации

Список общих черт при различных видах финансового контроля, естественно, не ограничивается изложенным и может быть существенно расширен. Но даже приведенного списка достаточно, по нашему мнению, для того чтобы сделать ряд выводов и рекомендаций методологического, нормативного, организационного, педагогического характера.

1. Логично строить развернутую общую концепцию всего финансового контроля, а на ее основе – менее подробные частные концепции отдельных его видов. В качестве первого приближения к общей концепции можно принять, а к частной концепции аудита.

2. Естественно идентичным образом строить и законодательство по финансовому контролю – как сочетание базового закона широкого плана, охватывающего весь финансовый контроль (с примерным названием «О финансовом контроле»), с разработанными на его основе (или модернизированными) частными законами типа Закона № 119-ФЗ. В предлагаемом базовом законе целесообразно дать общий понятийный аппарат и классификацию финансового контроля, сформулировать общие для его видов положения (ответственности сторон, необходимости, как периодического финансового контроля, так и контроля по открывшимся обстоятельствам и т.д.), зафиксировать нормы взаимодействия различных видов финансового контроля. Возможно, окажется полезным внести в такой закон широкого плана и некоторые конкретные по отношению к различным видам финансового контроля положения (круг получателей бюджетных средств, чья годовая отчетность должна иметь заключение аудитора о ее достоверности; необходимость аудиторских комитетов в крупных компаниях; обязательность подразделений по внутреннему контролю в ряде организаций; подчинение органов внутреннего контроля первому руководителю компании или ее собственникам и т.д.).

3. Наличие большого числа общих черт при различных видах финансового контроля повышает целесообразность создания глобальной ассоциации финансовых контролеров, объединяющей различные их частные ассоциации. Она способствовала бы большему их общению в рамках конференций, курсов повышения квалификации, разработки стандартов и т.п.

4. Надо вести дело к созданию солидной общей системы стандартов финансового контроля, каждый вид которого будет дополнен материалами, учитывающими видовую специфику - с последующим регулярным обновлением, как общей системы, так и дополнительных материалов. Теоретически безразлично, систему стандартов, какого вида финансового контроля взять в качестве основы. Но, поскольку в настоящее время дальше всех продвинуты аудиторские стандарты, а национальные их системы базируются на МСА, целесообразно именно последнюю использовать как основу.

5. Поскольку высококачественные проверки при всех видах финансового контроля не только помогают обнаруживать нештатные режимы, но и противодействуют их возникновению, они должны осуществляться регулярно. Такие проверки должны проводиться ежегодно или не реже одного раза в два-три года (для получателей небольших бюджетных средств). Другими словами, любое контролируемое физическое лицо должно знать, что за его преднамеренные нарушения и/или искажения ему придется в недалеком будущем ответить.

6. Принадлежность финансового контроля к инфраструктурному сектору экономики и большое количество его пользователей диктует целесообразность сильного государственного регулирования и существенной государственной поддержки этой сферы. Тем более что вне отраслевой эффект от мероприятий здесь может быть весьма значительным.

7. С педагогических позиций большая общность ситуации в различных видах финансового контроля означает, что как для профилирующих, так и для смежных специальностей целесообразно перенести центр тяжести изложения на общие вопросы финансового контроля, а курсы, посвященные отдельным его видам, излагать на базе общих вопросов в несколько сокращенном виде. Например, риски ошибок первого и второго рода целесообразно излагать в основном курсе финансового контроля, а в курсе аудита сослаться на это изложение с добавлением лишь тех особенностей, которые вносятся в эти риски аудиторской спецификой (связи с аудиторским заключением, судебными последствиями и т.д.). Это относится к программам для бакалавров и тем более к магистерским программам и курсам повышения квалификации.

В заключение отметим, что окончательное решение о реализации предложенных рекомендаций должно приниматься с учетом конкретных условий, ситуаций и специфики осуществления различных видов финансового контроля.

Литература

1. Гутцайт Е.М. О концепции финансового контроля // Аудитор. 2006. № 5, 6, 7.
2. Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль. М.: изд-во «ФБК-ПРЕСС», 2002.
3. Шохин С.О. Институт независимого аудита и государственный финансовый контроль: основные направления взаимодействия // Аудиторские ведомости. 2004. № 7. С. 3–9.