

Внутренний и внешний контроль в компаниях с участием государства: проблемы и пути их урегулирования

Гогишвили В.А., заместитель генерального директора по экономике и финансам ОАО «Особые экономические зоны» в 2011-2012г.г.

Костин О.А., вице-президент ОАО «Газпромбанк»; генеральный директор ОАО «Особые экономические зоны» в 2011-2012г.г.

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы функционирования систем внутреннего и внешнего контроля в компаниях с участием государства. Даны рекомендации по повышению эффективности процессов управления инфраструктурными проектами, реализуемыми в рамках мер государственной поддержки.

Ключевые слова: корпоративные системы управления, внутренний контроль, инфраструктурные проекты, ключевые показатели деятельности, профильное министерство, территориальные органы исполнительной власти, административные регламенты исполнения государственных функций, государственный контроль, бюджетное финансирование.

Internal and External control in companies with a state participation: problems and ways of adjustment

Gogishvili V.A., deputy director General for Economy and Finance of JSC “Special Economic Zones” in 2011-2012

Kostin O.A., vice-president of JSC “Gazprombank”, Director General of JSC “Special Economic Zones” in 2011-2012

Annotation. This article considers topical issues of the functioning of the internal and external control in the companies with a state participation. It contains recommendations on increase of efficiency of management processes of infrastructure projects implemented under the measures of state support.

Key words: corporative control system, internal control, infrastructure projects, KPI, the profile Ministry, territorial bodies of Executive power, administrative regulations of public administration, state control, budgetary financing.

Вступление

Настоящее исследование посвящено практическим аспектам функционирования систем внутреннего и внешнего контроля в компаниях с участием государства. Вопросы коррупционной составляющей, несмотря на их актуальность, оставлены за рамками статьи. Акцент сделан на особенности принятия отдельных решений по хозяйствующим субъектам, не выходящих за рамки действующего законодательства, и именно по этой причине слабо поддающихся критике и коррекции со стороны компетентных органов, средств

массовой информации, общества в целом. Ни для кого не секрет, что последствия принятия неэффективных решений даже в рамках одной компании - это потери, зачастую исчисляемые десятизначными цифрами. В чем кроется объективная причина недостаточно эффективного контроля за расходованием государственных средств? Какие меры могли бы помочь улучшить ситуацию уже сегодня? В чьей компетенции находится принятие тех или иных решений по повышению эффективности контрольных процедур?

Наибольший интерес рассматриваемые в статье вопросы могут представлять для акционерных обществ с участием государства и унитарных предприятий, осуществляющих строительство объектов инвестиций в инженерную, транспортную, социальную, инновационную и иные инфраструктуры по программам государственной поддержки. В меньшей степени статья актуальна для крупных госкорпораций, решивших основные проблемы, связанные с внедрением корпоративных систем управления, на ранних этапах своего развития.

Влияние качества информации на эффективность контроля

Развитие корпоративных систем управления на постсоветском пространстве в частных компаниях и в компаниях с участием государства происходило по-разному. Если для первых развитие систем управления было одним из важнейших факторов выживания в условиях рынка, ситуация для последних была несколько иной. Дело в том, что становление большинства компаний с участием государства осуществлялось, как правило, на базе государственных учреждений и министерств того времени. Помимо имущества таким обществам доставались в наследство системы организации труда, учетные системы, административный ресурс. Наличие финансовых гарантий и поддержки со стороны государства давало дополнительные конкурентные преимущества. Все это обусловило, в конечном итоге, отставание в развитии корпоративных систем управления таких компаний.

В полной мере сказанное относится к информационным системам компаний. Даже сегодня не редкость, когда результаты деятельности достаточно крупных государственных и приравненных к ним компаний оцениваются лишь через призму денежного потока. Как правило, управленческая отчетность этих компаний характеризуется отсутствием необходимой детализации информации и ориентированностью на внешние запросы. Такой подход существенно отличается от наработанного за последние два десятилетия коммерческими компаниями России корпоративного опыта построения учетных систем и

создает серьезные проблемы для реализации контрольных функций и принятия эффективных управленческих решений.

Особое место в системе отчетности компаний, имеющих на балансе средства, выделенные государством на инвестиционные цели, в форме целевых поступлений и вкладов в уставные капиталы компаний, занимает информация о ходе выполнения инвестиционной программы. Используемая руководителями ответственных подразделений профильных министерств ключевая информация (прим. - касающаяся утверждения годовых планов по стройке на высшем уровне, формирования ключевой информации по фактическим результатам инвестиционной деятельности, использования материалов во внешних коммуникациях) содержит, как правило, данные по освоению бюджетных средств и не содержит сведений о планируемых и фактически выполненных объемах строительных работ. Поскольку любое перечисление средств по договорам строительного подряда, включая авансовые платежи, признается освоением средств, отсутствие в ключевой информации о выполнении инвестиционной программы данных об объемах выполненных работ создает предпосылки и условия для введения в заблуждение пользователей информации. Например, показатели выполнения инвестиционной программы за отчетный период можно существенно «улучшить», если увеличить объемы торгов и контрактации в конце отчетных периодов и перечислить подрядчикам аванс в счет вновь заключенных договоров. При этом значение показателя освоения бюджетных средств на бумаге увеличится, притом что в реальном секторе ничего не изменится. Парадокс ситуации заключается в том, что такое положение вещей устраивает и менеджеров компании, и совет директоров, и, собственно, чиновников профильного министерства. Противовесы отсутствуют.

Если источником финансирования инвестиционной программы, помимо федерального, является территориальный бюджет, возникает еще одна проблема. Поскольку в отчетах руководителей территориальных образований ключевые данные об исполнении территориального бюджета формируются на основе данных о перечислении средств со счетов казначейства на счета хозяйствующих субъектов, администрация территории часто настаивает на предоставлении хозяйствующим субъектом информации о выполнении инвестиционной программы по средствам территориального бюджета в объеме перечислений средств на счета последних. Между тем, и плановые, и фактические показатели освоения средств и выполнения объемов работ за отчетный период могут быть существенно ниже, вплоть до нулевых значений. Руководство компании оказывается перед дилеммой: направлять информацию в

соответствии с экономической логикой и внутренними правоустанавливающими документами и «рассориться» с администрацией, или же не портить отношений и отсылать администрации территории заведомо недостоверные отчеты, с данными, отличными от данных, направляемых остальным пользователям. Нет необходимости дополнительно пояснять, что основная причина таких нестыковок - отсутствие в отчетах администрации территорий необходимой детализации информации и неверно расставленные приоритеты при определении ключевых показателей деятельности.

Малозатратные с технической и финансовой точки зрения мероприятия могли бы изменить ситуацию к лучшему. Одна из таких мер - расширение перечня значимых показателей деятельности, в частности, введение обязательного требования по отражению в ключевых документах, предназначенных для советов директоров, руководителей ответственных подразделений профильных министерств, а также в отчетах, формируемых непосредственно ответственными подразделениями органов исполнительной власти территориального и федерального уровней, наряду с показателями освоения бюджетных средств, показателей объемов выполнения работ за счет бюджетных средств. На практике это означает, что в документах любого уровня, касающихся инвестиционной деятельности, обязательному одномоментному раскрытию подлежит информация по трем показателям: перечисление бюджетных средств в пользу хозяйствующего субъекта; освоение бюджетных средств хозяйствующим субъектом; объем выполнения работ хозяйствующим субъектом за счет бюджетных средств.

Как это ни парадоксально, но расстановка приоритетов в пользу показателей освоения средств бюджетного финансирования может в отдельных случаях демотивировать менеджмент компании, снижать эффективность его работы. Например, любая обоснованная экономия денежных средств по инвестпрограмме, направленная на повышение эффективности деятельности компании и свидетельствующая о высоком профессионализме команды менеджеров, «работает» против руководства компании, поскольку ухудшает показатели освоения бюджетных средств. С этим явлением наиболее часто приходится сталкиваться при снижении стоимости строительных работ в ходе проведения тендерных процедур, замене технических решений на более эффективные, экономии на оборудовании без ущерба для качества, экономии по статьям накладных расходов. Решение проблемы лежит в плоскости внедрения специфических требований к подготовке аналитической информации.

Эффективный контроль за расходованием государственных средств невозможен без качественного анализа результатов деятельности компаний. Это – аксиома. Системы контроля должны адекватно реагировать на внутренние и внешние факторы, вызывающие отклонение фактических показателей деятельности от плановых. На практике специалистам аналитических подразделений компаний приходится сталкиваться со множеством факторов, по-разному влияющих на результаты деятельности компаний. Зачастую даже при одинаковой направленности воздействия факторов на итоговое значение ключевого показателя, качественная оценка влияния факторов на конечный результат может быть диаметрально противоположной. Наглядно демонстрирует ситуацию все тот же пример с экономией средств. Так, снижение фактического значения показателя освоения бюджетных средств по отношению к плановому по причине невыполнения работ – отрицательный результат, снижение фактического значения показателя освоения бюджетных средств в результате обоснованной экономии – положительный. Простое суммирование разнонаправленных факторов приводит к искажению общей картины результатов деятельности, снижает шансы принятия эффективных решений в сфере управления.

Как правило, выявление и расчет факторов отклонений не вызывает у финансовых аналитиков особых сложностей. Проблемы начинаются на этапах систематизации указанных данных и подготовки на их основе аналитических выводов. Для чего все же нужны непростые манипуляции с результатами анализа, если итоговые показатели деятельности компании рассчитаны и информация по каждому отдельно взятому фактору влияния собрана? Причин несколько. Одна из них заключается в том, что часть факторов имеет свойство через фактические данные влиять на плановые показатели, вызывая необходимость корректировки последних. Поясним на примере выполнения инвестиционной программы. Если по результатам тендера цена договора опустилась ниже суммы, учтенной в утвержденном инвестплане, при расчете относительных показателей (процентной доли) выполнения инвестиционного бюджета плановые показатели стоимости выполнения работ необходимо скорректировать на отклонение в фактической стоимости заключенных договоров. В противном случае экономия на стоимости работ будет квалифицироваться как невыполнение плана работ и приведет к необоснованному ухудшению показателей работы компании. Влияние других факторов экономии аналогично.

Другая причина – наличие внешних факторов, влияющих на показатели деятельности компании, не зависящих от решений менеджмента компании.

Выделение их в особую группу имеет принципиальное значение для установления эффективных процедур санкционирования, формирования системы мотивации менеджмента. Как правило, в данную группу попадают факторы, связанные с изменением действующего законодательства, принятием решений вышестоящими органами управления, отсутствием финансирования, форс-мажорными обстоятельствами и др.

Еще одна причина – необходимость введения поправочных коэффициентов к отдельным факторам отклонений для обеспечения релевантности аналитических выводов при оценке эффективности деятельности компании и ее менеджмента. В начале статьи мы уже писали о том, что менеджмент компании может повысить показатели освоения бюджетных средств путем увеличения объемов выплат авансов подрядчикам. Это один из примеров, когда использование поправочных коэффициентов оправдано.

Очевидно, что для создания эффективной системы информационной поддержки процессов принятия управленческих решений, по ряду ключевых параметров необходим расчет дополнительных, скорректированных значений показателей результативности. Подобно тому, как в банковской деятельности для обозначения реальных ставок кредитования используется термин «эффективная ставка кредитования», назовем их условно эффективными значениями ключевых показателей деятельности.

Техника расчета эффективных значений показателей не является универсальной и должна учитывать уникальные условия хозяйствования компаний. Для исключения субъективной составляющей, основные факторы отклонений, принципы их группировки должны быть описаны в методических руководствах и согласованы в ответственных подразделениях профильных министерств. Годовые и квартальные управленческие отчеты хозяйствующих субъектов, материалы, направляемые в профильные министерства и внешним контролерам, должны в обязательном порядке содержать информацию об эффективных значениях ключевых показателей деятельности и базовых условиях их расчета.

Немного об управленческой отчетности в целом. Требования к подготовке управленческой информации в компаниях с участием государства имеют свою специфику. Суть ее заключается в большом объеме запросов, поступающих из министерств и от органов государственного контроля. Настройка систем управленческого учета должна удовлетворять внутренним стандартам компании и требованиям внешних пользователей, а также решать задачу сведения к минимуму времени на подготовку информации в запросном

режиме. Для обеспечения эффективной работы систем внутреннего и внешнего контроля минимальный перечень регулярной отчетности, как правило, должен содержать следующую управленческую информацию: отчет о ключевых показателях деятельности; блок отчетов по инвестиционной деятельности (по проектам); отчет о движении средств УК; БДР; БДДС; баланс, расшифровку доходов по видам деятельности, расшифровку прочих доходов и расходов; отчет о закупках, блок производственных отчетов; блок отчетов по заемным обязательствам, если они имеются; инвестиционный бюджет по АХД; отчет по рекламе и маркетинговым мероприятиям; отчет по капитальным и текущим ремонтам; отчет по начислению и уплате налогов; блок отчетов по труду; отчет по социальным выплатам и расходам социального характера. Блок отчетов по инвестиционной деятельности, как правило, содержит отчеты: инвестиционный план по строительству объектов; план контрактации; план ввода в эксплуатацию и государственной регистрации объектов; план по движению источников финансирования инвестиционной программы. Предложенный перечень отчетов не является исчерпывающим и предполагает наличие в бюджетном пакете компании дополнительных отчетов, связанных со спецификой деятельности компании.

Для обеспечения процессов принятия решений качественной информацией управленческая отчетность должна иметь высокую степень детализации и быть ориентированной на стратегические цели, поставленные перед компанией как минимум в среднесрочном периоде. При этом программный продукт, используемый в компании, должен позволять трансформировать детальную аналитическую информацию, генерируемую ответственными подразделениями компании, в компактные отчеты, предназначенные для руководства компании, совета директоров, ответственных подразделений профильного министерства, внутренних и внешних контролеров, частных инвесторов.

Источники финансирования инвестиционной программы и контрольные процедуры.

Контроль за целевым использованием бюджетных средств имеет свою специфику. График перечисления средств из бюджета на счета компании по определению не может совпадать с графиком платежей по инвестпрограмме самого хозяйствующего субъекта. Возникает, так называемое, опережающее или запаздывающее финансирование. Отставание в финансировании, как правило, характерно для территориальных бюджетов. Довольно часто случается, когда денег на текущее финансирование инвестпрограммы в целом хватает, но по одним объектам имеется резерв в объеме остатка средств для

завершения строительства в последующих отчетных периодах, по другим - средств недостаточно для покрытия расходов даже в текущем периоде. Как правило, ситуация в последующем выправляется, но задача правильного отражения и правильной интерпретации информации остается актуальной. Достоверность внешней и внутренней информации в случаях локального дефицита средств можно обеспечить введением дополнительного информационного поля под названием «временный источник финансирования». В качестве такого источника может выступать кредиторская задолженность, прибыль общества, кредитные ресурсы, средства альтернативного бюджета. В дальнейшем, при поступлении недостающих средств из бюджета на счета компании, информация в данном поле обнуляется, расходы отражаются по графе соответствующего бюджета. Предложенный способ отражения дефицита финансирования универсален и может использоваться также в отчетности профильных министерств и территориальных образований.

На практике встречается еще одна ситуация, зачастую приводящая в замешательство представителей властных структур из-за необходимости внесения изменений в утвержденные отчеты по инвестпроектам. Это - перераспределение объемов освоения бюджетных средств между федеральным и территориальным бюджетами в данных учета фактических результатов деятельности. Необходимость в такой корректировке источников финансирования возникает из-за изменения долевого соотношения средств федерального и территориального бюджетов с учетом фактического поступления средств из бюджетов на отчетные даты.

Если администрация территорий, помимо финансирования проекта путем перечисления средств управляющим компаниям, использует схемотехнику заключения прямых договоров с подрядчиками (прим. – в рамках подписанных на правительственном уровне соглашений), фактические данные об освоении средств территориального бюджета по прямым договорам поступают от исполнительных органов власти территорий непосредственно в ответственные подразделения профильных министерств минуя управляющие компании. При этом, независимо от способов финансирования, за управляющей компанией сохраняется ответственность за процедуры агрегирования информации, а также за выполнение ряда контрольных функций по проекту в целом. Такая ситуация порождает серьезные проблемы в сфере управления, для избежания которых функция интеграции информации в сводную отчетность по прямым договорам администрации должна быть закреплена за управляющей компанией. Вопрос распределения полномочий и ответственности должен быть урегулирован на

уровне профильного министерства и территориальных органов власти и закреплён в регламентных документах этих органов исполнительной власти.

Каков оптимальный порядок финансирования инвестиционных программ? По мнению органов государственного контроля, объём бюджетных средств на счетах компаний с участием государства должен быть минимальным. С такой позицией сложно не согласиться. Вместе с тем попробуем взглянуть на проблему под другим углом. Дискретность перевода средств со счетов Федерального казначейства и его территориальных подразделений на счета компаний составляет на практике не более двух-трех перечислений в год. При невыполнении Федеральным казначейством плана по бюджетным поступлениям, либо по ряду других причин, объёмы бюджетного финансирования могут быть секвестированы вплоть до нулевых значений. При этом, вне зависимости от внешних факторов, за хозяйствующим субъектом сохраняются обязательства по выполнению действующих договоров, новой контрактации и обеспечению деятельности подразделений компании, задействованных в выполнении инвестиционной программы.

Один из принципов внутреннего контроля гласит, что субъекту нельзя предписывать контрольные функции, не обеспеченные средствами для их выполнения (принцип сбалансированности). Согласно основным требованиям к организации системы внутреннего контроля, во избежание безответственности недопустимо закрепление отдельной функции за двумя или несколькими центрами ответственности (требование единичной ответственности). Вследствие этого принятие решений по снижению объёмов финансирования до уровня ниже минимальной потребности в средствах с учетом планов по контрактации выходит за рамки компетенции менеджмента компании и является прерогативой министерства финансов и профильного министерства. Поскольку обозначенные решения связаны с рисками потери компанией финансовой устойчивости, они должны приниматься с учетом всестороннего анализа прогнозных показателей по проекту и быть закреплёны в распорядительных документах министерств. Принципы распределения компетенций и ответственности по порядку финансирования хозяйствующих субъектов должны быть отражены в нормативных документах министерства финансов, профильного министерства и в уставных документах компании, реализующей проект.

Какие действия можно и должно предпринять, если средств на счетах компании больше, чем составляет минимальная потребность в них? Вариантов несколько: вывести часть средств путем снижения размера уставного капитала/ возврата

средств целевого финансирования; приобрести на период прогнозируемого профицита средств государственные ценные бумаги; выкупить используемое в проекте имущество, находящееся на балансе Федеральных агентств; оставить деньги на счетах компании, разместив их в депозитах государственных банков; использовать несколько способов оптимизации объема бюджетных средств на счетах компании одновременно. Для каждой конкретной ситуации оптимально свое решение. Например, снижение размера уставного капитала целесообразно, если дальнейшие вложения бюджетных средств в компанию не предполагаются по причине корректировки, завершения, заморозки, закрытия проекта. Вывод средств через выкуп государственных ценных бумаг предпочтителен в случаях краткосрочного профицита средств. Снижение объема средств на счетах компании не оправдано (прим – частично, либо в полном объеме), если компания в рассматриваемом периоде является планово убыточной и не имеет иных источников для покрытия операционных убытков, кроме доходов от размещения средств в депозитах. Несомненно, решение данного вопроса также является компетенцией министерства финансов, профильного министерства, совета директоров компании и должно приниматься уполномоченным органом на базе системного анализа материалов, предоставленных финансовой службой компании и/или внешними консультантами. Как показывает практика, в абсолютном большинстве случаев, несмотря на крайнюю важность вопроса, решения, касающиеся утверждения оптимальной потребности компании в бюджетных средствах и способов корректировки объема средств на счетах компании, буксуют на этапе обсуждения вопроса в министерстве финансов и в профильных министерствах. Решения по дальнейшему финансированию управляющей компании из бюджета в рамках ранее утвержденных планов живут при этом своей жизнью и зависят, в том числе, от выполнения, теперь уже профильным министерством, все того же показателя освоения бюджетных средств. В условиях явного дисбаланса полномочий и ответственности руководителей соответствующих звеньев вертикали управления менеджмент управляющей компании становится объектом постоянной критики со стороны внешних контролеров и чиновников властных структур. Последствия очевидны – это ослабление имиджа управляющих компаний, дискредитация государственных программ и многомиллионные потери из-за неэффективного использования денежных средств.

Требует внимания со стороны органов исполнительной власти еще одна проблема – существенное недофинансирование проектов из средств территориальных бюджетов. В случае смешанного финансирования программ

из федерального и территориального бюджетов - это, скорее, правило, чем исключение. Какие действия должен предпринять менеджмент компании в ситуации, когда, кроме устных заверений администрации территории погасить задолженность по финансированию, на руках ничего нет? Имеет ли менеджмент компании право остановить стройку федерального масштаба до момента погашения задолженности территориальным образованием? Кто будет нести ответственность за невыполнение плановых показателей по проекту в этом случае? А если стройку не останавливать и допустить перекося в финансировании, не приведет ли это к разбирательствам со стороны органов государственного контроля и последующим санкциям со стороны внешних органов управления? Типичная ситуация – компетенции не расписаны, менеджмент компании пытается из двух зол выбрать меньшее, чиновники используют сложившуюся ситуацию для удовлетворения своих карьерных амбиций.

Отдельные вопросы покрытия убытков и распределения чистой прибыли в компаниях с участием государства.

Поскольку показатели доходности являются важнейшей составляющей целевых показателей инвестиционного проекта и напрямую влияют на оценку результативности работы менеджмента компании, крайне важно правильно подавать в управленческой отчетности информацию о прибылях и убытках общества. Возможностей улучшить результаты «на бумаге» множество. Иногда для этого достаточно просто следовать правилам бухгалтерского учета. Приведем один из примеров. Компании, осуществляющие строительство и эксплуатацию объектов инфраструктуры, по обычным видам деятельности, таким как эксплуатация объектов инфраструктуры, относятся, как правило, к категории низкорентабельных или убыточных. При этом доходы от непрофильной деятельности, например, в виде процентов от размещения свободных денежных средств в депозитах в период строительства, доходов от ценных бумаг, доходов от продаж непрофильного имущества, в таких компаниях могут существенно превосходить результат от основной деятельности. Если при подготовке данных в управленческих справках, отчетах прибыль показать одной строкой, картина получится искаженной и не позволит принять адекватных управленческих решений. Для справедливой оценки результатов деятельности компании во всех источниках ключевой информации необходима дополнительная расшифровка показателей прибыли на прибыль от профильных видов деятельности и результат по прочим доходам и расходам. Причем, если формат источника информации предполагает наличие лишь

одного показателя прибыли, предпочтение следует отдать показателю прибыли от профильных видов деятельности.

Ранее мы уже отмечали, что в случае задержек с финансированием из бюджета, прибыль общества и заемные средства могут выполнять роль временных источников финансирования инвестиционной программы. Вместе с тем, на практике встречается зеркально противоположная ситуация, когда бюджетные средства выступают в качестве источника покрытия убытков общества. В полной мере это относится к результатам деятельности управляющих компаний, осуществляющих реализацию инфраструктурных проектов, период убыточности которых составляет, как минимум, несколько лет. Как квалифицировать данную ситуацию? Есть ли у нее признаки нецелевого использования средств? Ответ на вопрос неоднозначный и требует комплексного анализа плановых и фактических показателей проекта. Если полученные убытки не выходят за рамки плановых показателей убыточности в стоимостном и временном измерениях, а специальные источники, выделяемые на покрытие убытков на начальном этапе реализации проекта, например, субсидии, отсутствуют, признаков нецелевого использования средств нет. Бюджетные средства можно признать временным источником финансирования убытков. В случае, если убытки по проекту превышают запланированные значения, прогнозы пессимистичны и не позволяют рассчитывать на получение прибыли для их покрытия в обозримом будущем, следует говорить о появлении признаков нецелевого использования бюджетных средств. В этом случае для принятия эффективных управленческих решений крайне важно разобраться в причинах разбега плановых и фактических показателей проекта. Является ли убыток следствием изъянов в подготовке инвестиционного плана проекта, показатели доходности которого оказались, мягко говоря, завышенными? Или же оказалась недоработанной схемотехника запуска и поддержки инвестиционного проекта? А может причина в неэффективной работе отдельных управленцев в звеньях вертикали управления? Или же сработали внешние факторы, предугадать влияние которых при подготовке инвестиционного проекта было невозможно? Выводы о наличии, либо отсутствии признаков нецелевого использования средств и последующие меры регулирующего характера должны быть адекватны ответам на перечисленные вопросы.

Поговорим немного о субсидиях на покрытие убытков по инфраструктурным проектам. То, что механизм субсидирования является актуальным и востребованным, ни у кого не вызывает сомнения. Вопрос в другом – по каким основаниям и в каком объеме компании могут претендовать на получение

субсидий? Субсидирование по своей природе - это инструмент для покрытия части убытков по стратегически важным для государства направлениям деятельности. Особо подчеркнем, что субсидированию подлежат не виды деятельности и виды расходов, а подтвержденные убытки компании в сумме, не превышающей величину расходов по установленному перечню статей расходов. Именно по этой причине, субсидирование, например, не может применяться для целей персональной мотивации (премирования) менеджмента компании. Несоблюдение данного принципа создает условия для необоснованных с экономической точки зрения и выпадающих из системы внутреннего контроля выплат в пользу топ-менеджмента и провоцирует коррупцию. Выплата субсидий также не целесообразна, если компания имеет положительное сальдо по денежному потоку и положительную динамику по показателям доходности. С другой стороны, механизм субсидирования достаточно эффективно можно применять в качестве альтернативного инструмента для покрытия части операционных убытков на этапах становления компаний с участием государства с целью недопущения расходования на эти цели средств, выделенных из бюджета под инвестиционные программы.

Рассмотрим также некоторые особенности расходования компаниями с участием государства прибыли на социальную программу. Нонсенс, но факт - в частных компаниях этим вопросам уделяется гораздо больше внимания, чем в компаниях с участием государства. Не потому ли, что деньги там имеют персонифицированных хозяев? У акционеров частных компаний всегда есть четкое понимание того, что средства на социальную программу они отдают из собственного кармана, и что расходование этих средств улучшает комфортность рабочей среды и повышает доходы компании. Слабый контроль над социальной программой в компаниях с участием государства закладывается, как правило, уже на этапе планирования. В бюджетных пакетах, направляемых для рассмотрения в совет директоров, часто отсутствуют документы с расшифровкой планируемых на социальную программу расходов. Перечень и величина расходов в большей степени зависят от амбиций руководства компании, степени активности административных подразделений и профсоюзного комитета. Все эти нюансы делают невозможным принятие советом директоров общества взвешенных решений по социальной программе и последующий контроль исполнения этих решений.

Справедливости ради необходимо отметить, что органы исполнительной власти в последнее время достаточно плотно занялись вопросами нормирования расходов на социальные нужды коллективов и социальные пакеты топ-менеджеров государственных компаний. Лимитирование отдельных расходов

по социальной программе и социальным пакетам (прим. - с учетом обычаев делового оборота, масштаба деятельности и результативности компаний) на уровне органов исполнительной власти, с одной стороны, и регламентное закрепление полномочий и ответственности по вопросам распределения прибыли и социальных льгот за членами советов директоров компаний и ответственными подразделениями профильных министерств, с другой стороны, может улучшить ситуацию в данном направлении.

Темой многочисленных дискуссий является вопрос распределения прибыли госкомпаний на дивидендные выплаты. Установленная распоряжением Правительства¹ норма отчислений прибыли госкомпаний в бюджет с 2012 года в объеме 25% от прибыли по РСБУ в реальных условиях хозяйствования оказалась слабо реализуема. Многие компании «ушли» от обязательств по выплатам дивидендов, нарастив «бумажные» убытки. Для повышения эффективности принятых решений органами исполнительной власти прорабатывается вопрос² изменения расчетной базы для выплаты дивидендов. Рассматриваются варианты перевода расчетной базы для выплаты дивидендов с 2014-2015 годов с прибыли по РСБУ на прибыль по МСФО, а также повышения норматива отчислений прибыли до 35% от прибыли по МСФО с 2016 года.

Помимо положительного эффекта, связанного с определенным увеличением наполняемости бюджета, указанные меры могут иметь негативные последствия. К таковым относятся: понижение инвестиционной привлекательности российского бизнеса из-за ухудшения статистических данных о состоянии экономики, снижение прозрачности бизнеса из-за значительного роста числа аффилированных структур, увеличение объемов вложений средств компаниями в рискованные проекты.

Совершенно очевидно, что нормирование объема дивидендных выплат – это вынужденная мера, компенсирующая отсутствие эффективных механизмов контроля над прибылью в условиях слабой управляемости менеджмента компаний и доминирующей в сфере предпринимательства бизнес-идеологии минимизации выплат в пользу государства. Невозможно решить столь серьезный вопрос при помощи одного ключевого решения. Необходим целый комплекс мер, имеющий конечной целью создание эффективной системы противовесов (ограничений) в сфере управления компаниями с участием государства. Создание такой системы могло бы снизить актуальность мер по нормированию дивидендных выплат в пользу традиционной концепции

¹ Распоряжение Правительства РФ №2083-р от 12 ноября 2012г.

² Газета «Коммерсантъ» от 18 февраля 2014г., Самоубытственная отчетность

распределения прибыли общества на дивиденды по остаточному принципу, что предполагает исключение из базы для расчета дивидендов прибыли, направляемой на инвестпрограмму, на пополнение собственного оборотного капитала с учетом стратегии роста компании и политики заимствований, а также на создание страховых резервов. К системе противовесов можно отнести такие меры, как установление на законодательном уровне ограничений в сфере использования госкомпаниями новых финансовых инструментов, осуществления портфельных инвестиций, диверсификации бизнеса, включая направление средств на развитие непрофильных видов деятельности, а также внедрение систем мотивации, устанавливающих зависимость величины бонусного фонда топ-менеджмента в том числе от дивидендных выплат.

Отдельные вопросы внешнего контроля в системе управления компаниями с участием государства

Немного о внешнем контроле компаний с участием государства. В настоящее время достаточно много внимания уделяется вопросу повышения эффективности работы внешних контролирующих органов. В разрабатываемой Минэкономразвития³ концепции реформы контрольной системы делается акцент на изменение ключевых целей проверок с поиска нарушителей на минимизацию потенциальных угроз. На практике это означает использование принципа существенности при формировании выборки проверяемых хозяйствующих субъектов. Эффективность контроля компаний, попавших в выборку, предлагается оценивать, в том числе, через соотнесение объема выявленных замечаний и объема средств, потраченных на осуществление контрольных функций. Изменения такого рода затрагивают критерии оценки эффективности аудита, но сохраняют действующие критерии оценки деятельности самого хозяйствующего субъекта. Задумаемся, всегда ли преобладание такого подхода оправдывает себя? В отношении проверок ФНС, по всей видимости - да, в остальных случаях - не все так однозначно. Существует множество приемов, позволяющих усилить негативные выводы, не прибегая к явным искажениям информации в отчете. Один из них - изложение информации о негативных моментах деятельности компании нарастающим итогом, т.е. включая информацию, полученную в ходе проводимых ранее проверок. Такой прием позволяет сохранить объем замечаний по компании даже при наличии положительной динамики в результатах ее деятельности в проверяемом периоде. Другой способ - усиление негативной оценки результатов деятельности за счет расширенного толкования сути отдельных

³ РБК, новости, 13 мая 2014г., Минэкономразвития предложило реформу надзора за бизнесом.

хозяйственных операций. Например, типовую операцию по краткосрочному размещению временно свободных инвестиционных средств на собственных депозитных счетах компании в крупнейших банках можно трактовать как нецелевое использование, либо отвлечение бюджетных средств.

Низкая значимость результатов работы внешних контролеров, в части, касающейся выводов, связанных с положительными аспектами деятельности компаний, в критериях оценки их результативности приводит к нарушению в отчетах контролеров объективного соотношения позитивной и негативной информации, что затрудняет принятие в последующем эффективных решений на всех уровнях вертикали управления, дискредитирует государственные программы, отпугивает частных инвесторов.

И еще одна, требующая внимания, особенность государственного контроля. Мониторинг систем внутреннего контроля профильных министерств и в связке с ними ряда государственных компаний является составной частью проверок, проводимых органами государственного контроля в рамках аудита эффективности органов исполнительной власти. Специфика работы органов контроля, связанная с масштабностью задач, колоссальными объемами проверок, ориентированностью на вопросы эффективности расходования бюджетных средств, отодвигает на второй план задачи аудита систем внутреннего контроля вертикали управления проектами, реализуемыми в рамках программ государственной поддержки. Отсутствие развернутых планов проверок, полноценных замечаний, выводов и рекомендаций по данному направлению работы в отчетах внешних контролеров при очевидной актуальности вопроса подтверждает это. Проблема налицо, ее надо решать. Один из возможных способов – привлечение к оценке систем внутреннего контроля внешних консультантов, в частности, аудиторских компаний, наработавших за последнее десятилетие большой опыт анализа и оценки систем внутреннего контроля. Использование этого потенциала для разработки и включения в административные регламенты исполнения государственных функций контрольных процедур, связанных с исполнением профильными министерствами функций по управлению компаниями с участием государства, а также для аудита систем внутреннего контроля органов исполнительной власти, придание большей значимости оценке систем внутреннего контроля в программах проверок, проводимых органами государственного контроля, могло бы способствовать улучшению ситуации в данном направлении.

Заключение

Критерием эффективности систем внутреннего контроля является соблюдение принципов контроля и требований по организации систем внутреннего контроля. Оценка качества реализации данного постулата в компаниях с участием государства дает неутешительную картину. Приходится констатировать, что большая часть принципов и требований (сбалансированности, соответствия, подконтрольности, ущемления интересов, единичной ответственности и др.) либо вовсе не работает, либо работает с существенными ограничениями.

Одна из серьезных проблем – низкое качество информации, генерируемой компаниями, и неэффективная расстановка приоритетов в ключевой информации. Принципиальное значение имеет изменение на всех уровнях вертикали управления подходов к оценке эффективности выполнения осуществляемых за счет средств бюджетного финансирования инвестиционных программ, в частности, смещение ключевых акцентов с показателей объемов освоения бюджетных средств на показатели стоимостной оценки объемов выполнения работ за счет бюджетных средств. Данная мера могла бы способствовать созданию условий для существенного снижения текущей потребности в финансировании инвестиционных программ за счет средств бюджета.

Эффективность контрольных процедур, а также мер регулирующего характера напрямую зависит от качества процедур и методик, используемых в анализе результатов хозяйственной деятельности. В условиях воздействия на компанию множества разноплановых факторов, релевантная оценка результатов деятельности возможна лишь при условии использования в процессах управления, наряду со счетными значениями ключевых показателей деятельности, скорректированные их значения, учитывающие особым образом влияние на совокупный результат: факторов экономии, внешних факторов, факторов поведенческой психологии менеджмента. В частности, при оценке результативности менеджмента для получения справедливой картины целесообразно исключить влияние не зависящих от решений менеджмента факторов.

Отсутствие естественных противовесов в вертикали управления компаниями с участием государства формирует особую поведенческую психологию менеджмента компаний и чиновников государственных структур. Управленческие решения, в том числе решения экономической и финансовой направленности, как правило, принимаются с учетом баланса интересов, степени влияния и расстановки сил во властных структурах. В условиях, когда

в сфере управления процессами налицо дисбаланс компетенций и ответственности и отсутствует полноценный внутренний и внешний контроль, а бюджетные средства используются как инструмент для удовлетворения карьерных амбиций, говорить об эффективности управления можно лишь с известной долей осторожности. Решение вопроса лежит в плоскости реализации одного из важнейших требований системы внутреннего контроля – требования ущемления интересов, которое гласит, что для любого участника процесса необходимо создавать специальные условия, при которых любые отклонения ставят его в невыгодное положение и побуждают к урегулированию «узких мест». Систематизация и регламентация процессов на всех уровнях вертикали управления компаниями с участием государства, разделение и персонификация полномочий и ответственности могли бы изменить ситуацию в лучшую сторону.

Литература:

1. Бурцев В.В., Система внутреннего финансового контроля коммерческой организации, Аудит и Финансовый Анализ (www.auditfin.com), 2004, №1