

4.2. ПЕРСПЕКТИВЫ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Бурнашева Э.И., аспирант кафедры аудита

Сибирский университет потребительской кооперации

Для эффективного управления государственными средствами в соответствии с приоритетами государственной политики актуальным является определение результативности деятельности государственных унитарных предприятий. Автором выделены проблемы внедрения аудита эффективности в систему государственного финансового контроля. Предложены перспективы развития аудита эффективности государственных унитарных предприятий.

В настоящее время экономика Российской Федерации требует полностью модифицировать потенциал государственного финансового контроля, что соответствует стратегической задаче повышения эффективности российской государственности. Нынешний период реформирования экономики государства и проведение административной реформы требует внедрения новой формы контроля – аудита эффективности. Внедрение аудита эффективности в систему государственного финансового контроля помогает не только более эффективно контролировать целевой характер использования государственных ресурсов, но и оценивать их результативность. В настоящее время наблюдается реформирование финансового контроля в направлении трансформации от традиционных проверок правильности, целесообразности и законности распределения государственных финансовых ресурсов к контролю с позиции эффективного, результативного и экономичного использования государственных средств в форме аудита эффективности.

Основная цель реформы бюджетного процесса – создание условий и предпосылок для предельно эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами экономической политики. Суть такой реформы заключается в том, чтобы сместить бюджетный процесс от управления ресурсами бюджета, т.е. затратами, к управлению результатами.

Важным результатом такой политики является значительное сокращение государственных унитарных предприятий, что подтверждается данными Федеральной службы государственной статистики РФ о количестве организаций (рис. 1).

Эта тенденция сложилась в результате активной приватизации государственного имущества, что привело к общему сокращению числа государственных унитарных предприятий в 2009 г. по сравнению с 2004 г. на 29 тыс. предприятий. Для оценки эффективности государственной политики в этой сфере применимы инструменты аудита эффективности.

Аудит эффективности государственных унитарных предприятий включает не только анализ аспектов управления финансами, но и полностью управленческой деятельности. Институциональная составляющая данного вида контрольной деятельности связана с повышением роли государственных финансов в экономике развитых и развивающихся стран, с развитием систем государственного финансового контроля, когда контроль только за

распределением и учетом расходования государственных средств уже недостаточен, полностью не отвечает потребности эффективного государственного управления, и в этой связи возникает необходимость качественного повышения эффективности самой системы контроля, как внешнего, так и внутреннего [4]. Решение этой проблемы видится именно во внедрении аудита эффективности.

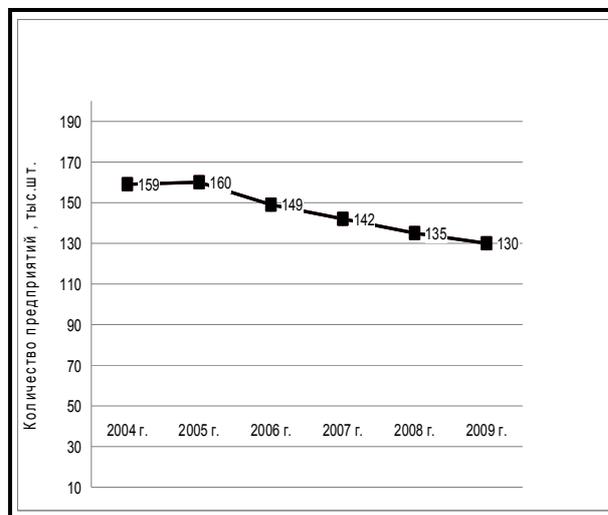


Рис. 1. Количество государственных унитарных предприятий за 2004-2009 гг.

Своевременность более широкого применения аудита эффективности в деятельности государственных унитарных предприятий определяется потребностью в получении достоверной финансовой информации для оценки их деятельности, в том числе в сфере управления финансами.

Главная цель проведения аудита эффективности в государственных унитарных предприятиях – это качественное улучшение процесса управления государственными финансовыми и другими ресурсами путем обеспечения системы государственного управления достоверной, полной и объективной информацией относительно эффективности функционирования организаций, вовлеченных в бюджетный процесс.

Внедрение аудита эффективности государственных унитарных предприятий в систему государственного финансового контроля сопровождается рядом проблем:

- трудоемкость структурного составления критериев эффективности;
- отсутствие систематизированной нормативно-правовой базы на уровне государственного финансового контроля;
- неадаптированность информационной базы для реализации контроля эффективности в государственных унитарных предприятиях;
- отсутствие четких ориентиров развития государственного сектора экономики на долгосрочную перспективу;
- отсутствие должным образом обученных, квалифицированных кадров, специализирующихся на аудите эффективности.

Но прежде всего в обществе должно быть сформировано понимание важности и необходимости применения аудита эффективности государственных унитарных предприятий в системе государственного финансового контроля. Для этого прежде всего необходимо определиться с терминами «аудит» и «эффективность» в контексте государственного финансового контроля.

Согласно Закону «Об аудиторской деятельности», аудит – это независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. Термин «эффективность» в контексте аудита обозначает показатель, определяющий степень соответствия результатов того или иного вида деятельности цели, которую преследует данный вид деятельности, или ожидаемому эффекту, а также определяющий соотношение между прогнозируемым и реальным воздействием на определенную деятельность.

Таким образом, правовое регулирование аудита эффективности не может строиться на тех же началах, которые установлены для финансового аудита в силу принципиального различия юридического характера названных правоотношений. В связи с этим нормативно-правовые акты, регулирующие финансовый аудит, представляют интерес исключительно в целях определения сущности содержания понятия «аудит», т.е. характера действий, осуществляемых органом финансового контроля при проведении аудита эффективности, однако они не могут должным образом регулировать правоотношения по поводу аудита эффективности.

Сложности в формулировании юридического понятия «аудит эффективности» вызваны прежде всего неоднозначным подходом к пониманию его места в механизме государственного финансового контроля. Действующее законодательство не решает данный вопрос. Бюджетный кодекс РФ (БК РФ) называет в качестве принципа бюджетной системы Российской Федерации «эффективность использования бюджетных средств» и раскрывает его содержание так: «При составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного объема средств». Кроме того, в части ст. 179 БК РФ установлено, что «по каждой долгосрочной целевой программе проводится программа оценка эффективности ее реализации». Федеральный закон «О Счетной палате РФ» называет «определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности» в качестве одной из задач данного органа государственного финансового контроля. Кроме того, Счетная палата РФ осуществляет контроль за «эффективностью использования иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством РФ от иностранных государств и финансовых организаций», «эффективностью использования средств федеральных внебюджетных фондов и валютных средств, находящихся в ведении Правительства РФ» [3].

Таким образом, законодательство РФ, помимо «традиционных» видов контроля по обеспечению законности финансовых операций в отдельных отраслях экономики и государственного управления, устанавливает иное направление – контроль за эффективностью использования государственных финансовых и материальных ресурсов. Именно это обстоятельство является основной предпосылкой для выделения аудита эффективности в отдельный специфический вид государственного финансового контроля, регулируемый новыми нормативно-правовыми актами.

В настоящее время вопрос о месте аудита эффективности исследуется в рамках публично-правовых отношений. Между тем в теории публичного права так и не сложилось единого мнения относительно места, которое занимает аудит эффективности в механизме государственного финансового контроля.

Отдельные исследователи считают, что аудит эффективности – это конкретное контрольное мероприятие в процессе осуществления государственного финансового контроля, т.е. применяют к нему те же положения, что и к государственному финансовому контролю. Другие склонны ограничивать государственный аудит эффективности от государственного финансового контроля, выделять его в отдельный вид [6].

В современных условиях интенсификации финансово-экономической деятельности государства, изменения приоритетов бюджетной системы в связи с ориентированностью на конкретный результат, традиционные виды контроля не могут целиком обеспечить основную цель государственного финансового контроля – повышение эффективности финансово-экономической политики. А.А. Ялбулганов справедливо замечает: «Финансовый контроль не может сводиться только к контролю за соблюдением финансового законодательства. Его содержание богаче: финансовый контроль как разновидность государственного контроля – это еще и контроль экономический (хозяйственный), способный реально оценить эффективность и целесообразность тех или иных операций с государственным имуществом с позиции государственных интересов» [8].

В связи с этим недопустима недооценка аудита эффективности и придание ему подчиненного значения в механизме государственного финансового контроля. Тем более недопустимо рассматривать аудит эффективности вне механизма государственного финансового контроля. Аудит эффективности прежде всего направлен на обеспечение цели государственного финансового контроля, что позволяет соотносить эти категории как форму и содержание. Аудит эффективности как вид государственного финансового контроля направлен на реализацию конкретной части государственного контроля – контроля за эффективностью (результативностью) использования государственных финансовых и материальных ресурсов получаемых уполномоченными органами, учреждениями, организациями на основе правовых норм и в процессе финансовой деятельности государства [3].

Аудит эффективности является наиболее перспективным способом контроля процесса приватизации и деятельности государственных унитарных предприятий. С внедрением аудита эффективности в систему государственного финансового контроля установится качественное управление, так как он исследует, насколько можно полагаться на структуру управления, проверяет ошибкоустойчивость и полноту управленческой информации; выявляет слабости управления, которые могут повлиять на адекватность финансовой отчетности и другой важной для хорошего управления информации, проверяет эффективность работы внутреннего контроля. Также аудит эффективности предлагает свои рекомендации, направленные на повышение эффективности управляющей структуры.

Таким образом можно констатировать следующее: аудит эффективности представляет собой самостоятельный вид государственного финансового контроля;

в предмет аудита эффективности входит проверка степени результативности расходования государственных средств и (или) использования государственной собственности.

Применение аудита эффективности в системе контроля деятельности государственных унитарных предприятий должно осуществляться с учетом следующих особенностей:

- специфичность критериев эффективности с учетом требований продуктивного, экономичного и результативного управления ресурсами и ответственностью власти перед обществом;
- реорганизации и приватизации большинства государственных унитарных предприятий в другие организационно-правовые формы надлежит уделить наиболее пристальное внимание, так как большое воздействие на их деятельность оказывает ориентированность на достижение социальных целей в ущерб экономическим.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об аудиторской деятельности [Электронный ресурс] : федер. закон от 30 дек. 2008 г. №307-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Аманжолова Б.А. Методология и технология аудита эффективности деятельности муниципальных унитарных предприятий [Текст] / Б.А. Аманжолова / СибУПК. – 2010. – 160 с.
4. Егорова Е.М. Аудит эффективности бюджетных расходов [Текст] : науч. изд-е / Егорова Е.М., Балашова Н.Н. – Волгоградская гос. сельхоз. академия. – Волгоград, 2008. – 96 с.
5. Российский статистический ежегодник [Электронный ресурс]: 2006-2009. Режим доступа: <http://www.gks.ru>.
6. Рябухин С.Н. Аудит эффективности [Текст] : учеб. / С.Н. Рябухин ; Акад. труда и соц. отношений. – М. : АТИСО ; Экономика, 2009. – 602 с.
7. Саунин А.Н. Аудит эффективности государственных средств : вопросы теории и практики [Текст] / А.Н. Саунин. – М. : Высшая школа, 2005. – 311 с.
8. Ялбулганов А.А. О правовом регулировании государственного финансового контроля [Текст] / А.А. Ялбулганов // Юрист. – 1999. – №2.

Ключевые слова

Аудит эффективности; государственные унитарные предприятия; государственный финансовый контроль.

*Бурнашева Эльвира Ивановна
E-mail: burnasheva_elya@mail.ru*

РЕЦЕНЗИЯ

Сегодня особую дискуссионность приобретают вопросы, касающиеся государственного регулирования экономики и степени участия государства в различных сферах и отраслях. При этом государственные унитарные предприятия являются значимым сегментом национальной экономики, эффективность деятельности которых определяет состояние приоритетных отраслей, некоторых регионов и территорий. Данная зависимость обуславливает важность исследования проблем и перспектив формирования аудиторского и аналитического инструментария, обеспечивающего объективную оценку результатов деятельности государственных унитарных предприятий.

Перечисленные обстоятельства свидетельствуют об актуальности и своевременности представленной на рецензирование статьи.

Автором представлены результаты оценки действующей практики деятельности государственных унитарных предприятий с учетом последствий реформирования системы государственных финансов. Кроме того, автором осуществлен анализ различных точек зрения отечественных ученых на роль и содержание аудита эффективности. Такая оценка позволила автору представить перспективы аудита эффективности деятельности государственных унитарных предприятий во взаимосвязи с проблемами, решение которых находится в предметной области аудита.

Актуальность исследуемых вопросов, выделение новых направлений развития теории и практики аудита позволяет рекомендовать статью аспиранта Бурнашевой Эльвиры Ивановны для публикации.

Аманжолова Б.А., д.э.н., профессор кафедры аудита Сибирского университета потребительской кооперации.