

6. Сысоева О.Н., Лытнева Н.А. Развитие инновационных методов в управлении результативностью хозяйственных систем //Вестник Орловского государственного аграрного университета. – 2012. – №3 – С. 87-90.

Парушина Наталья Валерьевна

*д. э. н., заведующая кафедрой бухгалтерского учета, анализа и аудита
ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»
e-mail: parushinan@rambler.ru*

Потапова Виктория Спартаковна

*студентка 5 курса финансово-экономического факультета
ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»
e-mail: kaf_bux_uch@ogiet.ru*

Зубовский Дмитрий Константинович

*аспирант кафедры бухгалтерского учета, анализа и аудита
ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»
e-mail: ogiet@orn.ru*

УДК 338.246.025.2

Е.А. Тюхова, О.А. Шапорова

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Особое место в системе государственного управления занимает государственный финансовый контроль, осуществление которого является одним из условий эффективного использования бюджетных средств и государственной собственности. Государственный финансовый контроль в России развивается в двух направлениях: финансовый контроль (или финансовый аудит) и аудит эффективности использования бюджетных средств. Приоритетное развитие аудита эффективности в системе государственного контроля является сегодня стратегической задачей контрольных органов России. Аудит эффективности – это новый для России, но широко распространенный в развитых странах вид государственного аудита, который, в отличие от финансового аудита, проверяющего достоверность финансовой отчетности и непротиворечивость законам и установленным нормативным правовым актам осуществленных финансовых операций, ставит во главу угла результативность, экономичность, продуктивность использования государственных (и муниципальных) финансовых и материальных ресурсов.

Ключевые слова: бюджет, финансовый контроль, аудит эффективности, бюджетные расходы.

В экономически развитых странах традиционный государственный финансовый контроль за целевым использованием бюджетных средств уже давно дополняется аудитом эффективности, то есть проверкой эффективности расходования бюджетных средств.

Государственный финансовый контроль (ГФК) – одна из важнейших

функций государственного управления, которая направлена на вскрытие отклонений от принятых стандартов законности, целесообразности и эффективности управления финансовыми ресурсами и иной государственной собственностью, а при наличии таких отклонений – на своевременное принятие соответствующих корректирующих и превентивных мер.

В России ГФК главным образом реализуется в регламентированной законодательством деятельности специальных государственных органов (Счетной палаты РФ, Главного контрольного управления Президента, Департамента государственного финансового контроля и аудита Минфина РФ, Главного управления федерального казначейства Минфина РФ, Министерства РФ по налогам и сборам, Федеральной службы налоговой полиции, Государственного таможенного комитета РФ, Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю, различных департаментов банковского контроля Банка России, а также различных государственных органов, в пределах своих полномочий осуществляющих ведомственный финансовый контроль) по оценке государственных программ и аспектов бюджетного процесса, а также по надзору и проверке органов государственной власти, организаций и их объединений с целью соответствия целевому назначению, рациональности, полноты и своевременности направления и использования государственных финансовых ресурсов, вскрытия резервов в их формировании и расходовании, выявления отклонений от законности и эффективности финансово-хозяйственных операций и их отражения в отчетности, установления полноты и своевременности расчетов с государственным бюджетом и внебюджетными фондами, а также выявления резервов повышения эффективности деятельности и роста доходов государственного бюджета.

Необходимость развития государственного финансового контроля обусловлена следующими причинами:

- необходимость повышения результативности, действенности и эффективности государственного финансового контроля;
- необходимость существенного улучшения деятельности исполнительных органов власти и иных организаций, использующих государственные ресурсы;
- потребность усиления прозрачности деятельности организаций, использующих средства бюджета;
- расширение сферы казначейского обслуживания бюджета;
- перспективы перехода на бюджетирование по результатам деятельности.

К числу факторов, способствующих возникновению и быстрому развитию аудита эффективности, следует отнести:

Во-первых, повышение экономического потенциала общества, при котором закономерно происходят качественные изменения в социально-экономической, политической и др. сферах, что прямо или косвенно оказывает влияние на повышение роли высших органов финансового контроля и результативности их деятельности.

Во-вторых, в развитых странах сформировались и в основном реализуются общепринятые международные принципы и правовые основы подготовки проекта государственного бюджета, его исполнения, а также международные стандарты финансовой отчетности, международные стандарты аудита. Результатом этого является возрастание степени прозрачности и публичности бюджетного процесса, что также гарантирует предупреждение различного рода злоупотреблений и нарушений при расходовании бюджетных средств.

В-третьих, в зарубежных странах сформировалась эффективная система государственного финансового контроля, в которой законодательно разграничены функции внешнего контроля, осуществляемого независимыми и подотчетными лишь парламентам своих стран высшими органами финансового контроля и внутреннего контроля, действующего в рамках исполнительной власти через систему казначейства и различных органов контроля министерств и ведомств. При этом высшие органы финансового контроля играют ведущую роль по отношению к структурам внутреннего контроля. В процессе проведения финансовых проверок они оценивают контрольно-ревизионную деятельность последних и, в зависимости от уровня ее качества, соответствующим образом используют полученные результаты при организации своей работы по контролю за исполнением бюджета.

В развитых странах применение аудита эффективности в деятельности высших органов финансового контроля неуклонно растет и в некоторых странах уже достигло 60-70 процентов от общего объема их работ. Связано это, прежде всего, с тем, что в этих странах сложилось сильное гражданское общество, интересы которого власть не может игнорировать. Высокая степень ответственности власти перед обществом позволила не только добиться высокого уровня дисциплины, соблюдения законности при использовании общественных финансовых и материальных ресурсов, но и заставляет власть активно искать пути повышения социально-экономической результативности использования общественных ресурсов.

Большую помощь в этом поиске органам власти оказывают органы высшего финансового контроля, которые, проводя аудит эффективности, выявляют факты нерезультативного, неэкономного или непродуктивного использования общественных средств при реализации программ или в деятельности государственных органов, организаций и на основе системного анализа выявленных фактов дают рекомендации, направленные на повышение эффективности использования общественных средств. За счет этого без увеличения (а часто даже при уменьшении) расхода ресурсов удается достигать большей социально-экономической результативности использования общественных средств.

Широкое распространение аудита эффективности объясняется тем, что за рубежом органы внешнего контроля играют ведущую роль в системе государственного финансового контроля (ГФК), используют результаты деятельности органов внутреннего контроля и оценивают его действенность. Это избавляет внешних аудиторов от необходимости проведения сплошных проверок счетов и финансовой отчетности непосредственных получателей бюджетных средств,

позволяет уделять больше внимания вопросам эффективности и рациональности использования средств. Аудит эффективности на международном уровне считается перспективной формой государственного финансового контроля. Аудит эффективности становится приоритетной формой контрольных мероприятий в деятельности высших органов ГФК. Аудит эффективности – это оценка адекватности достигнутых в процессе деятельности государства результатов намеченным целям.

Необходимость внедрения развития аудита эффективности обусловлена важностью оценки экономического и социального эффекта от расходования государственных средств в условиях совершенствования бюджетного процесса и предупреждения финансовых нарушений. Следствием аудита эффективности, возглавляемого высшими органами ГФК государств, станет повышение качества управления государственными ресурсами. При этом необходимо создание условий для его внедрения и развития, гармонизации правовой и методологической базы ГФК в целом, финансового аудита и аудита эффективности в частности.

В экономическом состоянии современной России обозначилась потребность в активизации государственных контрольных инструментов. На практике сегодняшний государственный финансовый контроль не совпадает с процессом всеобщего перехода к действиям, которые ориентированы на достижение результата. Несмотря на предпринимаемые в стране усилия, до сих пор не выработаны подходы к формированию системы государственного контроля, ориентированного на более позитивный итог. Однако экономика государства естественным образом стремится адаптироваться к новым условиям. Поэтому финансовый контроль постепенно переходит от традиционных форм проверки, сложившихся в годы Советской власти, к контролю эффективного, результативного и экономного использования государственных ресурсов. Все это неизбежно приводит к необходимости внедрения в государственный контроль аудита эффективности государственных ресурсов.

Аудит эффективности – относительно новая форма аудита, которая является результатом интеграции государственного финансового контроля и аудита. Аудит эффективности (наряду с традиционным финансовым аудитом) должен занимать доминирующую позицию в структуре учета в рамках государственной контрольной системы, ибо его цель – дать гарантии эффективного использования государственных ресурсов.

Появление аудита эффективности как особого вида контроля можно отнести к 70-м годам прошлого века, когда собственно было зафиксировано появление термина «аудит эффективности» в Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году. В Декларации отмечается, что кроме финансового аудита (проверка целевого использования средств и ведения финансовой отчетности), важность которого неоспорима, имеется также другой вид контроля (его задача несколько иная) – определить, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. В последу-

ющем аудит эффективности получил широкое развитие и распространение за рубежом, его доля в общем количестве проверок, проводимых органами государственного контроля, составляет уже 50-60 процентов.

Термин «аудит эффективности» известен в практике управленческого аудита как аудит с формированием оценки эффективности производства и финансовых вложений, производительности и рациональности использования средств.

Необходимость аудита эффективности обусловлена спросом на более гибкие и эффективные по затратам формы управления, кроме того финансовые аналитики и законодатели нуждаются в достоверной финансовой информации, а также в информации по показателям деятельности органов управления.

Возникновение аудита эффективности в системе государственного контроля обусловлено необходимостью контролировать не только целевой характер государственных расходов, но и оценивать их результативность. Аудит эффективности является достаточно сложным и многоплановым инструментом контроля, который включает в себя такие основные функции, как контроль за экономической обоснованностью, правоммерным, целевым и эффективным использованием государственных финансовых ресурсов; анализ результативности использования государственных финансовых ресурсов; проверка эффективности деятельности государственных органов при реализации предусмотренных положений финансовой политики, в том числе расходования бюджетных средств.

Особую разновидность аудита эффективности представляет аудит эффективности расходования средств государственного бюджета (аудит эффективности бюджетных расходов), ориентированный на активизацию контроля за бюджетным процессом не только на стадии распределения и доведения государственных средств до их потребителей, но и включая оценку эффективности, целесообразности и результативности бюджетных расходов. Таким образом, обеспечивается контроль за принятием экономических решений (отдельными аспектами финансовой экономической политики) с точки зрения их результативности.

Аудит эффективности бюджетных расходов – продукт объединения ГФК и аудиторской деятельности, который заимствовал некоторые их черты. Поскольку аудит эффективности – деятельность уполномоченных государственных органов и аудиторов по оценке эффективности операций с государственным имуществом и бюджетными средствами, то его правомерно считать отдельным видом ГФК. Выделим, прежде всего, критерии, на основе которых это направление контроля будет включаться в систему ГФК.

Теперь согласно этим элементам определим место аудита эффективности в системе ГФК.

1. Субъектами аудита эффективности являются уполномоченные законодательством органы ГФК, имеющие достаточную квалификацию и опыт ревизионной работы, а также привлекающиеся на договорной основе частнопрактикующие аудиторы и научные работники, занимающиеся данной проблемой.

2. Объектами аудита эффективности являются все организации, предприятия, учреждения, которые управляют, распоряжаются государственным имуществом и производят расчеты и операции с бюджетными средствами, а также имеющие обязательства перед бюджетами всех уровней и внебюджетными фондами.

3. Предмет аудита эффективности должен представлять собой единый участок финансовой деятельности. Например, отдельная государственная программа, управление конкретным объектом государственной собственности, реализация определенного государственного контракта. Такое сужение рамок аудита эффективности позволит сосредоточить внимание аналитика на одном ревизионном участке и повысит качество исходного заключения. Метод аудита эффективности не отличается от методов ГФК и аудита, но с учетом его специфики необходимо уточнить применение отдельных методов и приемов на различных этапах. В любой ревизионной работе выделяют несколько этапов: планирование, контрольно-аналитический этап, обобщение результатов.

4. Форма проведения аудита эффективности будет зависеть от его специфики и ограниченного предмета, так как он может охватывать лишь отдельную программу, вид деятельности или конкретное имущество.

Таким образом, аудит эффективности по перечню системообразующих признаков является одним из направлений деятельности ГФК.

Аудит эффективности в сфере исполнения бюджета можно разделить на: аудит экономности использования государственным органом государственных средств, затраченных на достижение конкретных результатов его деятельности; аудит продуктивности использования государственным органом трудовых, финансовых и прочих ресурсов в процессе производственной и иной деятельности, а также использования информационных систем и технологий; аудит результативности деятельности государственного органа по выполнению поставленных перед ней задач, достижению фактических результатов по сравнению с плановыми показателями с учетом объема выделенных для этого ресурсов. В настоящее время аудит эффективности является одним из основных видов контроля исполнения государственного бюджета, осуществляемого высшими органами финансового контроля зарубежных стран.

В методике проведения аудита эффективности использования государственных средств, разработанной Счетной палатой, все виды проверок условно подразделены на две группы.

Первая группа – это проверки эффективности, связанные с исполнением государственных функций, в частности: проверки эффективности использования государственных средств, направленных на выполнение государственных функций, реализацию целей социально-экономической политики государства; проверки использования государственных средств отдельными министерствами, ведомствами или бюджетными учреждениями при выполнении возложенных на них функций и решении поставленных социально-экономических задач; проверки эффективности использования государственных средств в отдельных сферах или видах деятельности, осуществляемых несколькими министерства-

ми, ведомствами и бюджетными учреждениями.

Вторая группа включает в себя проверки федеральных программ, в реализации которых принимает участие несколько министерств, ведомств, бюджетных учреждений и иных организаций (федеральные целевые программы, федеральная адресная инвестиционная программа, программы развития регионов).

Работа над ее совершенствованием продолжается до сих пор, однако к ее реализации перейти пока не удастся. Основная причина торможения – отсутствие системной и глубокой проработки вопроса, устойчивость корпоративных заблуждений, дороговизна организации аудита эффективности в бюджетных организациях и учреждениях.

Изначально предполагалось, что внедрение аудита эффективности будет идти параллельно с реформой бюджетного процесса и, в первую очередь, с внедрением бюджетирования, ориентированного на результат. Согласно методологии такого бюджетирования, проверяемые организации должны устанавливать в плановых документах количественно измеримые показатели непосредственных и конечных результатов. Отчетность о выполнении установленных показателей и достижении результатов деятельности составляет информационную базу для проведения аудита эффективности. Однако пока внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, не доведено до логического завершения.

Аудит эффективности бюджетных расходов можно рассматривать как важный этап в процессе совершенствования системы государственного финансового контроля, перевода системы контроля на современный профессиональный уровень, отвечающий потребностям реформирования российской экономики.

Список литературы:

1. Двуреченских В.А., Чегринцев Е.А., Чернавин Ю.А. Основы государственного аудита // Методология контроля общественных финансовых средств: материалы Межвузовской научно-практической конференции / Под общ. ред. В.А. Двуреченских. – М.: Финансовый контроль, 2014. – 218 с.
2. Мельник М.В. Эволюция государственного финансового контроля и аудита // Сибирская финансовая школа. – 2011. – № 6. – С. 178–183.
3. Воронин Ю.М., Мешалкина Р.Е. Стандартизация финансового контроля: Россия и мировой опыт: учебник для вузов. – М.: Финансовый контроль, 2013. – 204 с.
4. Фадейкина Н.В., Мельник М.В., Ядыкина Е.Ю. Международные стандарты высших органов финансового контроля и практика их применения. – Новосибирск: САФБД, 2012. – 154 с.

Шапорова Ольга Александровна

*д.э.н., профессор кафедры бухгалтерского учета, анализа и аудита
ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»
e-mail: shaporova8484@mail.ru*

Тюхова Елена Анатольевна

*к.э.н., доцент кафедры бухгалтерского учета, анализа и аудита
ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»
e-mail: tuhova1310@mail.ru*