На правах рукописи

Пулькина Людмила Павловна

СОВРЕМЕННЫЕ ФОРМЫ КОНТРОЛЯ ОБЩЕСТВА НАД ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКОЙ

Специальность 08.00.01 – Экономическая теория

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Томск 2010

Работа выполнена на кафедре общей экономической теории ГОУ ВПО «Новосибирский государственный архитектурно-строительный университет (Сибстрин)».

Научный руководитель:	доктор экономических наук, профессор Гусейнов Рифат Мир-Ахмед оглы
Официальные оппоненты:	доктор экономических наук, профессор Скрыльникова Наталья Александровна
	кандидат экономических наук, доцент Рыжкова Марина Вячеславовна
Ведущая организация:	Сибирская академия государственной службы г. Новосибирск

Защита состоится 21 октября 2010 г. в 14-00 на заседании Диссертационного совета Д 212.267.11 в ГОУ ВПО «Томский государственный университет» по адресу: 634050, г. Томск, ул. Герцена 2, 12 корпус, 121 ауд.

Отзывы на автореферат присылать по адресу: 634050, г. Томск, пр. Ленина, 36, главный корпус ТГУ, диссертационный совет Д 212.267.11

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке ГОУ ВПО «Томский государственный университет» по адресу: 634050, г. Томск, пр. Ленина, 34а.

Автореферат разослан «_17__» _сентября 2010 г.

Ученый секретарь диссертационного совета, д.э.н., доцент — Е.В. Нехода

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Рыночная экономика привела к принципиальным изменениям в системе социально-экономической политики государства. Исследование методов и результатов экономической политики – важнейшая задача экономической теории. Общество должно знать об эффективности функционирования всех ветвей власти на всех уровнях управления государством. Общество должно осуществлять независимый контроль над деятельностью власти. Одним из способов общественного контроля является профессиональный независимый аудит государственной политики.

В России в настоящее время признан и законодательно определен государственный, но не общественный аудит. Парадоксальность ситуации состоит в том, что органы государственного контроля осуществляют контрольные функции по отношению к государственным органам власти. Власть контролирует сама себя. Понимая необходимость контроля как функции управления, государственные чиновники сопротивляются контролю. Л.И. Абалкин писал: «Свою деятельность государство реализует через многочисленный слой чиновников. Со временем они приобретают колоссальную силу, формируют свои (отличные от государства как такового) интересы и могут существенно деформировать прогресс… Борьба с чиновниками и бюрократизмом (а он продукт государства, а не чиновников) остается крайне актуальной»[1].

Таким образом, возникает очевидность и необходимость введения общественного контроля над деятельностью всех ветвей власти.

Понятие общественного контроля с трудом входит в сознание граждан, властных структур и научного сообщества. О необходимости контроля и реакции на него властных структур писал В.И. Ленин: «Происходит повсеместный, систематический, неуклонный саботаж всякого контроля, надзора и учета, всяких попыток наладить его со стороны государства… На деле же этими благовидными словечками прикрывается срыв контроля, превращение его в ничто, в фикцию, игра в контроль, оттяжки всяких деловых и практически-серьезных шагов, создание необыкновенно сложных, громоздких, чиновничье-безжизненных учреждений контроля, которые насквозь зависимы от капиталистов и ровнехонько ничего не делают и делать не могут»[2].

Существующие виды государственного и негосударственного контроля: мониторинг, ревизия, экспертиза, проводимые государственными и общественными организациями, не дают в полной мере объективной оценки и установления причин проблемных ситуаций. Такую оценку позволяет дать независимый общественный контроль – аудит во взаимосвязи с другими существующими видами контроля.

Контроль общества в форме рыночного инструмента – аудита – является прогрессивным и современным, позволяющим выявлять причины проблемных ситуаций, выполнить анализ, дать им оценку, прогнозировать возможные по-

---

[1]Абалкин Л.И. Возвращение в политическую экономию // ЭКО. - 2009. - № 1. - С. 142 -153.

[2]Ленин В. И. Грозящая катастрофа и как с ней бороться / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. : 5-е изд. - М., Т. 34. - С. 190, 194

следствия. Аудит выполняет комплексное исследование и контроль над социально-экономической политикой как системой, предлагает варианты разрешения проблем и способы управления общественно значимыми процессами.

Существующий опыт и международная практика работы национальных счетных палат (СП), образуемых органами государственной законодательной власти для контроля над властью исполнительной, подтверждает, что они не являются в полной мере независимыми: члены СП назначаются органами власти, оплату за выполненную работу получают в рамках финансирования из государственного бюджета, отчитываются перед государственными органами власти; отсутствует договорная система выполнения работ. Счетная палата Российской Федерации – государственный орган финансового контроля – в соответствии с законом осуществляют ревизию эффективности целевого использования бюджетных средств, а не аудит эффективности социально-экономической политики. Следовательно, отсутствие независимого от власти контроля вызывает необходимость его осуществления.

Неопределенная законодательно, но фактически осуществляемая экспертиза функционирования всех органов власти как единой системы требует глубокого диагностического исследования, который носит название «аудит государственной социально-экономической политики», «аудит государственной кадровой политики», «аудит государственной социальной политики».

Аудиту должна подвергаться государственная социально-экономическая политика как система управления обществом, обеспечивающая его эффективность. Аудиторская деятельность предусматривает и оказание органам государственной власти сопутствующих аудиту услуг, направленных на достижение целей государства и решение задач социального правового государства. Регулирование аудиторской деятельности, ее качества и эффективности осуществляется в соответствии с федеральным законом «О саморегулируемых организациях» от 01.12.2007 № 315-ФЗ и федеральным законом «Об аудиторской деятельности» от 30.12.2008 № 307-ФЗ и реализуется на основании аудиторских стандартов, которые являются основанием для доказательства в суде качества проведения аудита и определения меры ответственности аудитора. Результаты аудита определяются реализацией его основных принципов: этикой профессионального поведения, независимостью, профессионализмом, объективностью, конфиденциальностью.

Необходимость выбора и применения методов общественного контроля над социально-экономической политикой государства и определяет **актуальность темы диссертационного исследования**.

В рамках диссертационного исследования рассматривается один из основных методов общественного контроля, присущих рыночной системе – метод общественного аудита.

Аудит как государственный и общественный институт охватывает весь комплекс мер государственной социально-экономической политики, включая институциональную, инновационную, производственную, финансовую, демографическую, экологическую и иную многообразную деятельность государственных органов управления.

В настоящее время особую остроту приобретает проблема общественного контроля над реализацией приоритетных национальных проектов, которые охватывают одновременно различные отрасли государственной деятельности, а финансирование – различные статьи госбюджета, бюджетов различных уровней и внебюджетных фондов. Несмотря на определенную конъюнктурную политическую нагрузку, приоритетные национальные проекты должны привести и уже приводят к значительным положительным социально-экономическим результатам и, несмотря на кризис, разразившийся в 2008 году, продолжают находиться в центре внимания федеральных и региональных органов власти.

Реализацию государственной социально-экономической политики нужно рассматривать комплексно и системно, что предполагает расширение направлений аудиторской деятельности.

Степень разработанности проблемы. Теоретическую и методологическую базу исследования составляют теоретические разработки отечественных и зарубежных ученых, которые с разных методологических позиций (марксистских, кейнсианских, неоклассических, институционалистских) рассматривали проблемы государственной социально-экономической политики и контроля над деятельностью органов власти. Это, прежде всего, работы К. Маркса, А. Маршалла, Дж. Кейнса, Дж. Гэлбрейта, Дж. Робертсона, Т. Стиглица, О. Уильямсона, Ф. Хайека, Д. Норта, К. Эрроу, В.И. Ленина, Л.И. Абалкина, В.В. Леонтьева, Г.П. Литвинцевой, Т.В. Никоновой, Р.М. Нуреева, Ю.Г. Одегова, С.А. Сухарева, В.Л. Тамбовцева, А.Е. Шаститко, А.Д. Шеремета. Актуальность и методологическое значение работ перечисленных авторов несомненны. Однако некоторые аспекты анализа эффективности государственной социально-экономической политики и ее направлений не нашли должного отражения в исследованиях ученых.

По-прежнему остаются слабо освещенными вопросы, представляющие особый интерес: законодательное определение управленческого аудита и аудита государственной социально-экономической политики; создание нормативно-правовой базы для осуществления общественного контроля в сфере государственного управления; рынок аудиторских услуг в области государственной политики и государственного управления и конкуренция на нем; определение принципов, показателей, ограничений и критериев аудиторской деятельности в сфере государственной социально-экономической политики и ее направлений; разработка и внедрение стандартов этого вида аудита; оценка эффективности аудита государственной социально-экономической политики на всех уровнях управления.

В специальной литературе рассматриваются, как правило, лишь общие теоретические вопросы аудита государственной политики. Существующие методики проверок Счетной палатой РФ и аудиторские стандарты, разработанные в соответствии с федеральным законом «Об аудиторской деятельности» и международными стандартами, не отражают в полной мере всех особенностей аудита социально-экономической политики.

Это предопределило выбор темы, постановку целей и формулировку задач, структуру и логику исследования.

Цель диссертационной работы – определение эффективности социально-экономической политики с помощью рыночного инструмента управления – аудита, путей ее реализации на основе выяснения влияния факторов, обеспечивающих экономический рост и безопасность государства, социально-экономическую стабильность и социальную справедливость.

Достижение цели исследования определило постановку и **решение следующих задач**:

- определение необходимости и возможности осуществления общественного контроля над государственной социально-экономической политикой посредством независимого аудита деятельности всех ветвей власти на всех уровнях государственного управления;
- определение необходимости оценки эффективности государственной социально-экономической политики;
- разработка методики, показателей и критериев оценки эффективности социально-экономической политики и организации системы диагностических исследований;
- анализ и оценка приоритетности выбранных направлений социально-экономического развития и воздействия государства на всю систему для достижения приемлемого уровня и качества жизни населения;
- формулировка рекомендаций по корректировке положений социально-экономической политики, методов их реализации;
- определение необходимых условий функционирования аудиторских организаций нового направления, предложенного в работе, и профессиональных требований к аудиторам;
- уточнение понятия «аудиторские риски» при проведении аудита государственной социально-экономической политики и ее структурных элементов.

Объектом исследования является государственная социально-экономическая политика, которая должна обеспечить устойчивый рост уровня и качества жизни населения.

Предметом исследования является эффективность социально-экономической политики и меры по ее реализации с применением методов общественного контроля.

Область исследования. Содержание диссертации соответствует области исследования специальности 08.00.01 п. 1.1. – роль и функции государства и гражданского общества в функционировании экономических систем; формирование экономической политики (стратегии) государства Паспорта специальностей научных работников (экономические науки).

Методологической основой решения сформулированных задач явились методы системного, ситуационного, экономического, социального анализа и экономико-статистического анализа, положения современных методик оценки эффективности государственных программ, аудиторской диагностики. Математическая обработка данных проводилась с использованием программы Microsoft Excel.

Эмпирическую основу диссертационной работы составили статистические данные, данные социологических и социально-экономических исследований, отражающие показатели социально-экономической политики.

Нормативно-правовая база представлена Конституцией Российской Федерации, отечественным и зарубежным законодательством, законами и законодательными актами, принятыми органами власти и их институтами по вопросам социально-экономической политики; нормативными материалами международных организаций и отечественных институтов, международными стандартами системы качества ISO, TQM.

В качестве **информационной базы** использованы нормативно-правовые, программные документы органов власти, материалы периодических изданий и материалы, содержащиеся в работах отечественных и зарубежных ученых, данные государственной и международной статистики.

В работе проведены соответствующие аналитические расчеты, классификации, группировки и обобщения.

В процессе исследования получены следующие **научные результаты.**

1. На основе систематизации различных форм и видов контроля доказана необходимость введения новых рыночных инструментов общественного контроля, формы которого динамично развиваются и расширяются. Новые формы необходимо применять при оценке государственной социально-экономической политики. Существующие виды государственного и негосударственного контроля: мониторинг, ревизия, экспертиза, проводимые государственными и общественными организациями, не дают в полной мере объективной оценки и установления причин проблемных ситуаций. Такую оценку позволяет дать независимый общественный контроль – аудит, не исключающий, а дополняющий своей системностью уже существующие виды контроля. Характерная для рыночной экономики форма контроля – аудит – рассматривается как социально-экономический институт, которому присуща вся атрибутика общественного института (устойчивость формы организации, реализующей важные общественные функции; подчиненность формальным и неформальным правилам функционирования, вносящим строгие ограничения в деятельность, исходя из общественных интересов и коллективных целей; обеспечение в результате функционирования устойчивого и надежного развития политической и экономической системы; экономия на издержках управления социально-экономическими процессами).

2. Аргументировано, что для получения объективной оценки результатов государственной социально-экономической политики независимый контроль общества должен выполняться внешними аудиторами. Независимый аудит позволяет профессионально и более объективно выявлять причины проблемных ситуаций, выполнить их анализ, дать им оценку, прогнозировать возможные последствия, которые формируют технологию и этапы исследования и контроля государственной политики.

Предложенная автором методика ставит: целью процедур аудита - оценку эффективности государственной политики; задачами – технологии проведения

аудита, принципы, методы, этапы, подходы, основы взаимодействия аудиторской организации с экономическими субъектами.

3. Обоснована и аргументирована необходимость оценки обществом эффективности государственной социально-экономической политики, определены ее показатели и методы расчета. Под эффективностью понимается фактический результат по отношению к требуемому (желаемому), т.е. степень достижения цели. Критерием экономической эффективности должен быть показатель, который определяет количественную оценку эффективности на всех уровнях власти, согласованный в отраслевом разрезе; динамика обобщающего показателя должна отражать реальную экономию ресурсов; обобщающий показатель по своему содержанию должен быть эквивалентом критерия эффективности.

Методика расчетов позволяет унифицировать применение интегральных показателей оценки эффективности, учесть наиболее важные, в том числе не применяемые ранее факторы. Формула расчета показателей эффективности социально-экономической политики представляется в двух вариантах: в виде суммы интегральных показателей каждого приоритетного национального проекта и в сумме интегральных показателей результатов различных направлений аудита. Интегральные показатели определяются с помощью количественного и качественного значения суммы рейтингов частных показателей, входящих в интегральный показатель, скорректированный на коэффициент изменения их структурных составляющих в динамике.

4. Уточнено и сформулировано понятие «аудиторские риски» при проведении аудита государственной социально-экономической политики и ее направлений, дана авторская трактовка этого понятия. Для целей исследования государственной социально-экономической политики и ее направлений риск следует понимать в двух аспектах:

- риск как искусство получения и увеличения социально-экономического результата, получение наивысших результатов при оптимальном приемлемом соотношении результата и риска;

- риск как вероятность потери части ресурсов, недостижение намеченных результатов при осуществлении государственной деятельности, вероятность неблагоприятного исхода.

В диссертации исследуются также аудиторские риски при проведении аудита государственной социально-экономической политики.

Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования. Полученные результаты расширяют представление об управленческом аудите вообще, об аудите государственной социально-экономической политики, в частности.

Обоснованы направления аудита государственной социально-экономической политики: аудит государственной социально-трудовой политики, областью исследования которого являются условия, в которых формируется ВВП, федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации, а также бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов; аудит государственной кадровой политики – область исследования формирования, развития и эффективного использования человеческого потенциала; аудит государственной со-

циальной политики – диагностика, анализ и оценка эффективности исполнения социальных функций и обязательств государства.

Теоретическая значимость работы состоит в обосновании необходимости и возможности применения разработанных теоретических и методических положений общественного контроля государственной социально-экономической политики на всех уровнях всех ветвей власти и в оценке ее эффективности.

Технология аудита позволяет выявлять и минимизировать возможные риски в управлении государством и его аудите для принятия управленческих решений в области государственной политики.

Методика аудита государственной социально-экономической политики основана на существующих положениях финансового аудита и государственного контроля, поддерживается соответствующим количественным анализом, позволяющим проводить расчет частных, обобщающих и критериальных показателей. Предлагаемая формула расчета эффективности государственной социально-экономической политики способствует более полному охвату факторов в системном подходе к исследованию.

Результаты исследования совпадают с некоторыми положениями нового федерального закона «Об аудиторской деятельности»[3]. Доказана необходимость совершенствования законодательной и нормативно-правовой базы и приведения ее в соответствие с объективными экономическими законами.

Результаты исследования могут быть использованы в деятельности аудиторских и консалтинговых фирм, практической деятельности служб управления трудовыми ресурсами, при подготовке в учебных заведениях экономистов и менеджеров, в дополнительном и послевузовском образовании, при подготовке и повышении квалификации руководящих работников и специалистов органов власти и организаций всех форм собственности.

В настоящее время результаты исследования используются при чтении лекций, проведении практических занятий по дисциплине «Экономическая теория» и могут быть использованы при чтении спецкурсов «Государственная политика», «Формы общественного контроля».

Апробация результатов исследования. Основные результаты и выводы диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международных, всероссийских и региональных конференциях «Рынок: проблемы переходной экономики» (Новосибирск, 2006-2009), «Управление в социальных и экономических системах» (Пенза, 2006), «Экономика и управление в современных условиях» (Красноярск, 2007).

Основные положения диссертации изложены в 14 печатных работах, опубликованных в сборниках научных работ и в периодических изданиях, в том числе в двух научных журналах «Экономические науки» (г. Москва, 2007) и «ЭКО» (г. Новосибирск, 2008), рекомендованных ВАК для опубликования основных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата экономических наук, общим объемом 13,12 п.л.

---

[3]Об аудиторской деятельности : [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 30.12.2008 № 307—ФЗ / URL: http://www.rosec.ru/audit/standard/standard_32.html (дата обращения 03.04.2009).

Структура диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы, включающего 246 источников и 8 приложений. Работа иллюстрирована 8 таблицами и 8 рисунками**.**

Содержание работы. Во введении обосновывается актуальность темы исследования, оценивается степень ее разработанности, формулируются цель, задачи, объект и предмет исследования, его теоретическая, методологическая и эмпирическая база, характеризуется научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы.

В первой главе диссертации «Теоретические аспекты общественного контроля над социально-экономической политикой государства» рассматриваются принципы, процесс формирования и эволюции государственной социально-экономической политики. Исследуются функции государства, направленные на поддержание макроэкономических показателей, обеспечивающих необходимый уровень и качество жизни населения.

Определяется и теоретически обосновывается авторское определение эффективности государственной социально-экономической политики; оценки эффективности; способов и методов измерения; критерии показателей эффективности и требования к оценкам.

На основе анализа законодательных и нормативно-правовых актов, аудиторских стандартов, принципов и соответствующих им законодательных актов рассматривается процесс регулирования аудиторской деятельности в области государственной социально-экономической политики; предложена авторская классификация аудиторской деятельности.

Во второй главе «Общественный контроль над эффективностью государственной социально-экономической политики посредством аудита» доказывается необходимость применения методов, принципов и видов общего аудита к аудиту эффективности государственной социально-экономической политики и сопутствующих ему услуг.

Исследуются методики проведения разных видов аудита и определяется методика и права аудиторов при проведении аудита эффективности государственной социально-экономической политики. Предлагаются правовое обоснование, условия и технология проведения аудита эффективности государственной социально-экономической политики, реализуемой в форме приоритетных национальных проектов.

Аудит рассматривается как функция государственной социально-трудовой политики и ее структурных элементов, сферы, в которой формируется ВВП и средства государственных финансовых ресурсов.

В рамках системного подхода рассматриваются риски государственной социально-трудовой политики, риски экономических субъектов, риски аудитора, управление которыми обеспечивает эффективность результатов аудита государственной социально-трудовой политики, являющейся составной частью контроля над государственной социально-экономической политикой.

В заключении сформулированы общие выводы диссертационного исследования и рекомендации по их применению.

В приложении представлен инструментарий формирования системы государственной социально-экономической политики, включая: новые направления государственного аудита, правовые документы; классификация, приемы и методы анализа аудиторской информации; этапы управленческого аудита; система государственной политики в форме приоритетных национальных проектов и демографической политики; таблицы, рисунки и графики, отражающие анализ уровня и качества жизни населения, методика расчета показателей эффективности, методика аудита государственной социально-экономической политики.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. На основе систематизации различных форм и видов контроля доказана необходимость введения новых рыночных инструментов общественного контроля, формы которого динамично развиваются и расширяются. Отсутствие законодательной и нормативно-правовой базы, публикаций по теме исследования предопределило необходимость подробного изучения условий становления контроля общества над органами государственной власти на всех уровнях, применения рыночного инструмента диагностики, исследования и анализа – аудита – во всех сферах управления. В целях выработки единого подхода к выполнению аудита государственной политики исследовались различные направления аудита.

Из существующих направлений аудиторской деятельности в правовом порядке закреплены только государственный финансовый контроль (аудит)[4] и финансовый аудит[5] организаций, банков, финансовых организаций и внебюджетных фондов. Законодательно не определены, но выполняются специалистами по нормам и стандартам аудита «экологический аудит», «организационный аудит», «аудит персонала», «стратегический аудит» и другие виды исследований и контроля.

Анализ литературы по исследованию рынка аудиторских услуг позволяет сделать выводы о необходимости совершенствования и развития новых видов и направлений аудиторских услуг, которые требует рынок. Отсутствие рынка аудиторских услуг в области государственной политики, уровня и качества жизни населения свидетельствует о наличии объективной потребности в развитии управленческого аудита всех ветвей власти на всех уровнях.

---

[4]О Счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс] : фед. закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ // КонсультантПлюс. Версия Проф. Доступ к локальной сети б-ки НГАСУ (Сибстрин); (Дата обращения 03.10.2006)

[5]Об аудиторской деятельности [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 07.08.2001 № 119—ФЗ : (с доп. и изм. по состоянию на 08.11.2006) / URL: КонсультантПлюс. Версия Проф. Доступ к локальной сети б-ки НГАСУ (Сибстрин); (Дата обращения 25.12.2006).

Для достижения целей настоящего исследования государственная социальная политика нами рассматривается в значении термина «государственная социально-экономическая политика». Государственная социально-экономическая политика призвана реализовать функции государства, направленные на поддержание макроэкономических пропорций, обеспечивающих необходимый уровень и качество жизни населения.

Подход автора настоящего исследования совпадает с мнением И. Адизеса: «эффективна та система, которая а) функционирует, б) дает результаты и с) результаты эти служат цели»[6]. Понятие «эффективность» является решающим критерием состояния экономики. Количественное определение эффективности нужно рассматривать с учетом социальной значимости целей. Поэтому о результативности социально-экономической политики государства можно судить по уровню и качеству жизни населения. Количественное состояние эффективности необходимо рассматривать с учетом социальной значимости целей, т.е. качества.

Различие между показателями эффективности и качества состоит в том, что показатели эффективности характеризуют процесс и эффект от функционирования, а показатели качества – пригодность системы для реализации ею своего предназначения.

Социальная эффективность – степень достижения результатов социальных отношений и социальных процессов, необходимых обществу в сложившихся конкретных условиях, гармонизация интересов общества и социальных групп.

Сегодня никто не возражает против вмешательства государства в регулирование рыночной экономики на различных уровнях управления и контроля общества над органами государственной власти (рис.1). Вопрос заключается в глубине и методах регулирования рыночной экономики.

Развитие государственного управленческого аудита сдерживается рядом проблем:

-отсутствием независимого контроля общества над органами государственной власти;

- отсутствием нормативно-правовых основ, регламентирующих деятельность аудиторских и консалтинговых фирм в области государственной социально-экономической политики;

- отсутствием требований к уровню квалификации аудиторов этого вида аудита;

- отсутствием рынка аудиторских услуг государственной социально-экономической политики,

Для создания единого подхода и единой системы нормативно-правовых актов и положений при осуществлении аудита государственной социально-экономической политики на национальном уровне необходима их сбалансированность с международными требованиями.

---

[6]Адизес И. Практическая лингвистика : [Электронный ресурс] // URL: http://www.hbr-r.ru/article/404/ (дата обращения: 06.12.2009).

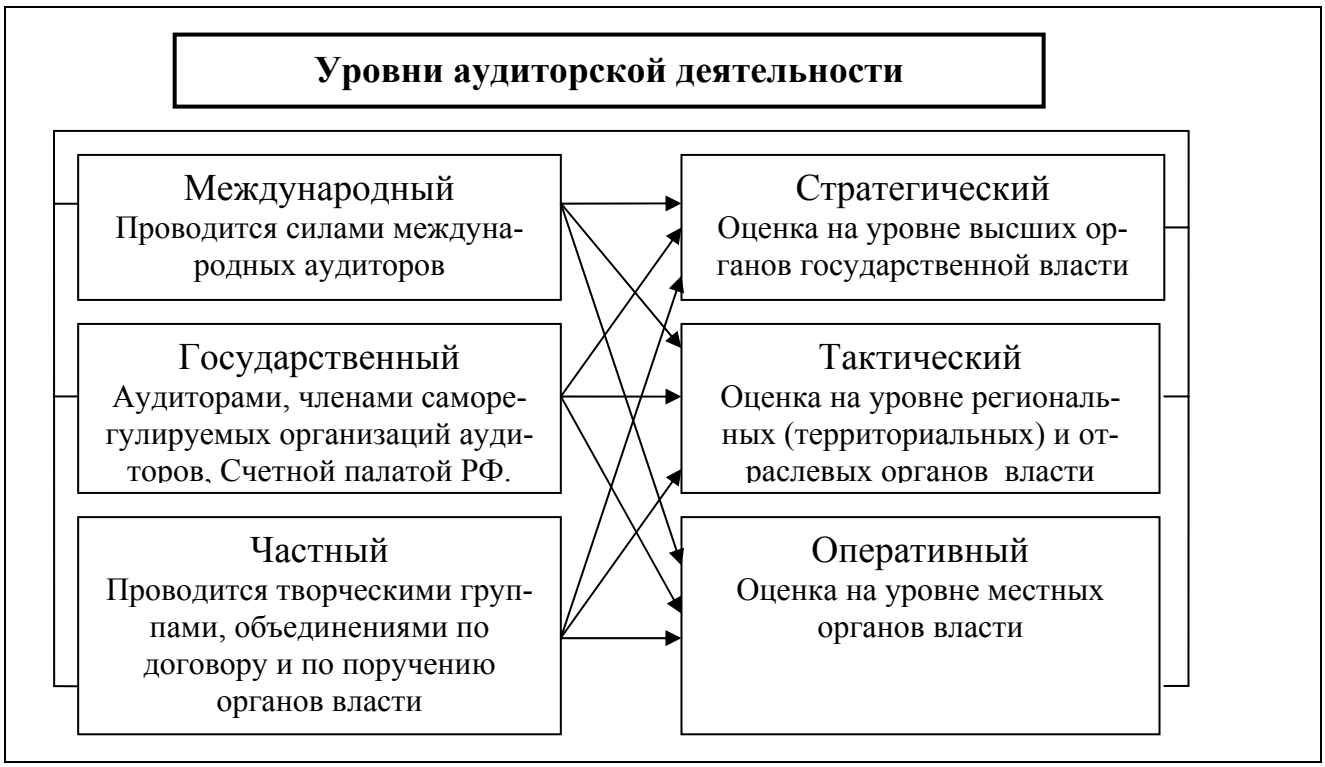

Рисунок 1- Взаимосвязь уровней аудиторской деятельности

2. Аргументировано, что для получения объективной оценки результатов государственной социально-экономической политики независимый контроль общества должен выполняться внешними аудиторами. Автором предложено и теоретически обосновано определение понятия «аудит государственной социально-экономической политики» как комплексной и системной оценки эффективности функций, выполняемых всеми ветвями власти на всех уровнях. Исследование включает диагностику, анализ, оценку и рекомендации по совершенствованию аудиторского исследования в соответствии с разработанными методиками, показателями, критериями, ограничениями, правилами (стандартами) аудиторской деятельности. Определено право аудиторов на политическую оценку деятельности органов власти.

Понятие «общественный аудит» объединяет в себе систему независимого контроля общества над деятельностью всех органов власти на всех уровнях (а не только в области финансов, как это существует в настоящее время) на основе понимания, взаимодействия и сотрудничества и обратной связи в предоставлении информации о реальном положении дел в экономике.

Аудит государственной политики – это контроль общества над деятельностью органов государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной на всех уровнях, а также средств массовой информации. С учетом функционально-ресурсного подхода государственный аудит можно структурировать на финансовый, конституционный, стратегический (политический), аудит государственной социально-экономической политики (рис. 2).

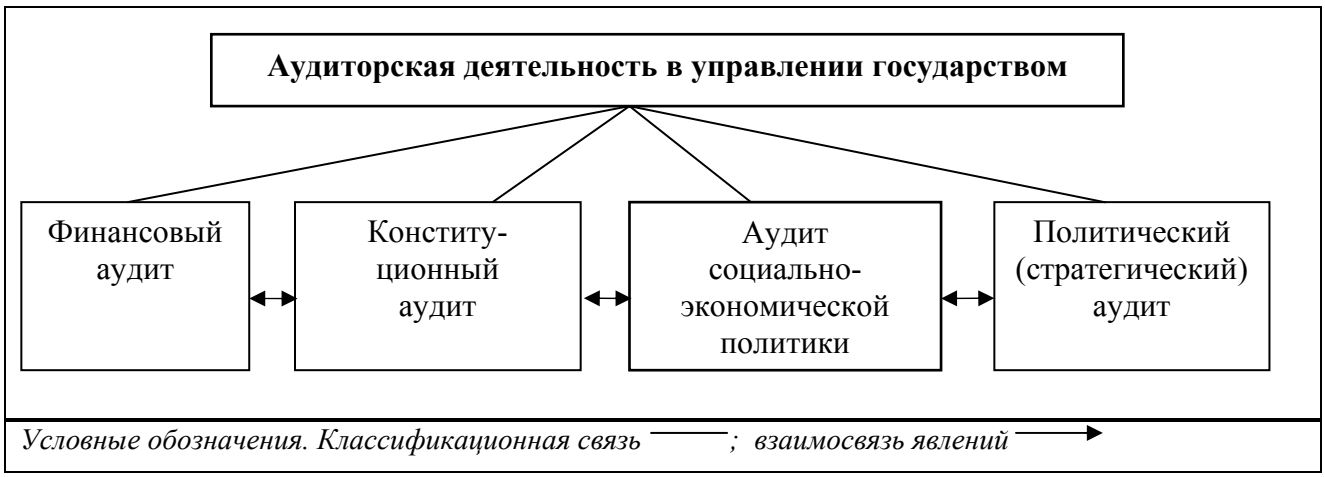

Рисунок 2 - Схема системы аудита в управлении государством

Аудит социально-экономической политики решает задачи соответствия общественных желаний и возможностей роста благосостояния населения, контроля над эффективным использованием ресурсов, развития социального государства, формирования условий развития человеческого капитала.

Важнейшими принципами аудита государственной социально-экономической политики являются: системный подход к проблеме, реальность и обоснованность плановых, нормативных и прогнозных показателей. Основанием их объективности является статистический учет, который требует ряда преобразований для полного информационного мониторинга социально-экономической политики.

Аудит обеспечивает управление государством объективной, достоверной и профессиональной информацией, результатами диагностики эффективности государственной политики. Классификация аудита представлена в таблице 1.

3. Обоснована и аргументирована необходимость оценки обществом эффективности государственной социально-экономической политики, определены ее показатели и методы расчета. Существующие международные методики проведения аудита, государственного финансового контроля (СП России), финансового хозяйственного аудита достаточно полно отражают особенности всех направлений и вопросов аудита. В основу методики аудита государственной социально-экономической политики
положены существующие положения общего аудита, скорректированные на специфические вопросы видов управленческого аудита.

В работе исследованы и предложены к применению методики и технологические этапы проведения аудита государственной социально-экономической политики во взаимосвязи (рис. 3).

Государственная социально-экономическая политика реализуется в форме государственный федеральных целевых программ и приоритетных национальных проектов.

При проведении предварительной диагностики определено, что приоритетные направления социально-экономического развития России и обозначение их в форме национальных проектов выбраны правильно и своевременно.

Таблица 1 - Классификация аудита государственной социально-экономической политики

№ п/п	Признак классификации	Тип аудита социально-экономической политики	Основные характеристики
1	2	3	4
1	Миссия аудита	Аудит соответствия	Определяется соответствие фактических результатов с заявленными целями и соответствие технологических процедур достижению целей.
		Аудит эффективности	Определяется эффективность проводимых мероприятий и функций субъектов аудита по достижению целей.
2	Направления диагностики	Аудит правовой базы социально-экономической политики государства	Определяется наличие показателей, критериев, методов регулирования и процедур, меры ответственности в законодательных, нормативных документах (в том числе международного права) по теме проверки.
		Аудит экономической базы социально-экономической политики	Определяется система экономических, финансовых, человеческих, кадровых, материальных ресурсов, необходимость и направленность (в том числе приоритетная) затрат на ее реализацию и развитие
		Аудит социальной политики	Определяются законодательные и фактические возможности доступа населения к благам и услугам
		Аудит социально-демографической структуры	Определяются социальная и социально-демографическая структуры, использование экономически активного населения по отраслям экономики и регионам
		Аудит уровня жизни населения	Определяются методы и процедуры формирования доходов и заработной платы, формирование величины показателей уровня жизни, размеры социальных расходов.
		Аудит государственной кадровой политики	Определяется методология формирования государственной кадровой политики, эффективность применения методов и процедур
		Аудит трудового потенциала	Определяются потребность трудового потенциала определенного количества и качества, его наличие по заданным параметрам, эффективность использования.
3	Обязательность проведения	Внешний	Проводится силами международных независимых аудиторов, определенных органами государственной власти. Проводится независимыми организациями (комплексом организаций, объединенными в один целевой проект), имеющими соответствующую аккредитацию (до 2009 г.. лицензию), являющимися членами саморегулируемых организаций
		Внутренний	Проводится Счетной палатой РФ, счетными палатами субъектов РФ Проводится внутренними аудиторами организаций

Продолжение таблицы 1

4	Обязательность проведения	Обязательный Инициативный	Проводится в определенных нормативным регулированием случаях по поручению органов государственной власти. Проводится по решению исполнителей социальной политики (программы) и служит контролем ее реализации.
5	Периодичность проведения	Текущий Оперативный (специальный) Регулярный Периодический	Проводится по заранее установленному регламенту за определенный период времени Проводится по оперативному распоряжению органов государственной власти. Проводится через определенные промежутки времени Проводится с определенной периодичностью, с неизменной методикой и инструментарием по тем же направлениям и в тех же объектах
6	Уровень субъектов	Общегосударственный Субъектов федерации Региональный Отраслевой	Служит удовлетворению общегосударственных потребностей. Обеспечивает необходимой достоверной информацией о состоянии условий и экономического положения. Служит информацией для федеральных органов власти и основой корректировки и реализации социальной политики в субъектах федерации. Служит информацией для федеральных органов власти и основой корректировки и реализации социальной политики в регионах. Служит информацией для федеральных органов власти и основой корректировки и реализации социальной политики в отраслях.
7	Уровень субъектов аудиторской деятельности	Международный Государственный Частный	Проводится силами международных аудиторов (экспертов) Проводится Счетной палатой РФ, правительством (министерствами) РФ, счетными палатами субъектов РФ. Проводятся научными творческими группами (в том числе Российской академии наук), объединенными в научные проекты для исследования и объективной оценки социально-экономического положения, научной разработки инструментов и методов ее реализации, научного стратегического и среднесрочного планирования.
8	Уровень исследования и оценки	Стратегический Тактический Оперативный	Оценка производится на уровне высших органов государственной власти. Оценка производится на уровне региональных и отраслевых органов власти. Оценка производится на уровне местных органов власти.
9	Полнота охвата изучаемых объектов	Полный Локальный Тематический	Охватывает все объекты Охватывает отдельно выделенную группу объектов или один объект Включает все объекты по одной тематике (направлению, параметру)

			Окончание таблицы 1
10	Виды анализа	Комплексный и системный Выборочный Ситуационный Прогнозный Причинно-следственный Сравнения (сопоставления)	Используется весь арсенал методов Анализу подвергаются объекты и направления, выбранные по специальной методике-выборке. В зависимости от особенностей изучаемого объекта или направления исследуемого вопроса применяются наиболее приемлемые методы. Анализируются проводимые мероприятия в определенных сложившихся условиях, определяется их оптимальность и степень эффективности в достижении целей. Формируются модели настоящего состояния объекта и прогнозные Позволяет определить причинно-следственные связи между условиями и событиями, позволяет разрешать проблемную ситуацию Важнейший метод любой формы аудита, лежит в основе аудита, диагностики и консультирования
11	Направления проведения анализа	Анализ ресурсов Анализ затрат Анализ эффективности Анализ развития	Оценивается уровень, динамика, структура, движение, состав объекта аудита Оценивается затратоемкость основных направлений и мероприятий социально-экономической политики. Оценивается уровень, динамика всей политики, проводится факторный анализ и анализ соотношения изменений показателей, оценивается теснота связи уровней, показателей и мероприятий социально-экономической политики. Анализ источников и использования финансовых средств, степень достижения конечных результатов.
12	Характер услуг аудиторской деятельности	Услуги действия Услуги контроля Информационные услуги	Формирование необходимых технологических документов для достижения целей. Аудит проводится с целью контроля соответствия фактического состояния плану реализации, контрольным показателям социальной политики и ее направлений; контроль эффективности проводимых мероприятий и степени достижения целей. Процедуры прохождения и применения информации
13	Форма собственности	Государственная Частная Смешанная	Анализ производится в соответствии с целями и задачами собственника
14	Источники финансирования	Государственный бюджет Средства частных организаций и лиц Смешанное финансирование	Анализ производится в соответствии с целями и задачами собственника, оценка эффективности с учетом финансовых возможностей собственника

Однако имеют место следующие недостатки:

1) перекрестность задач приоритетных национальных проектов и федеральных программ и их финансирования;

2) несовпадение сроков реализации национальных проектов с периодами исполнения текущего бюджета;

3) отсутствие мер, принимаемых к должностным лицам и исполнителям за неисполнение или ненадлежащее исполнение требований и показателей приоритетных национальных проектов;

Рисунок 3 - Взаимосвязь этапов и методик проведения аудита государственной социально-экономической политики

4) содержание документов сводится к установлению процедур распределения финансовых ресурсов между бюджетами и доведению их до получателей, установлению льгот и субсидий, а также к установлению форм документов и документооборота;

5) не предусмотрена публичность и доступность для экономистов-аналитиков достоверной целевой информации об исполнении бюджетов национальных проектов, о социально-экономических результатах;

6) доступная информация о реализации приоритетных национальных проектов позволяет дать в основном лишь их политическую оценку;

7) создание Экспертного совета по мониторингу и отслеживанию хода реализации приоритетных национальных проектов увеличивает объем аналитической информации и количество контролеров, но не повышает ответственности исполнителей за достижение конечного результата;

8) просчеты в национальных проектах исправлялись в ходе их реализации «с колес», в оперативном порядке принимались корректирующие, но несбалансированные законодательные и нормативные акты.

Проведенное исследование приоритетных национальных проектов подтверждает основную гипотезу: план реализации проектов не был продуман изначально, принимаемые меры нацелены «на процесс», а не «на результат». Диагностика в системе социально-экономической политики (рис. 4) является наиболее слабым элементом, ограничивающим эффективность всей системы государственной политики.

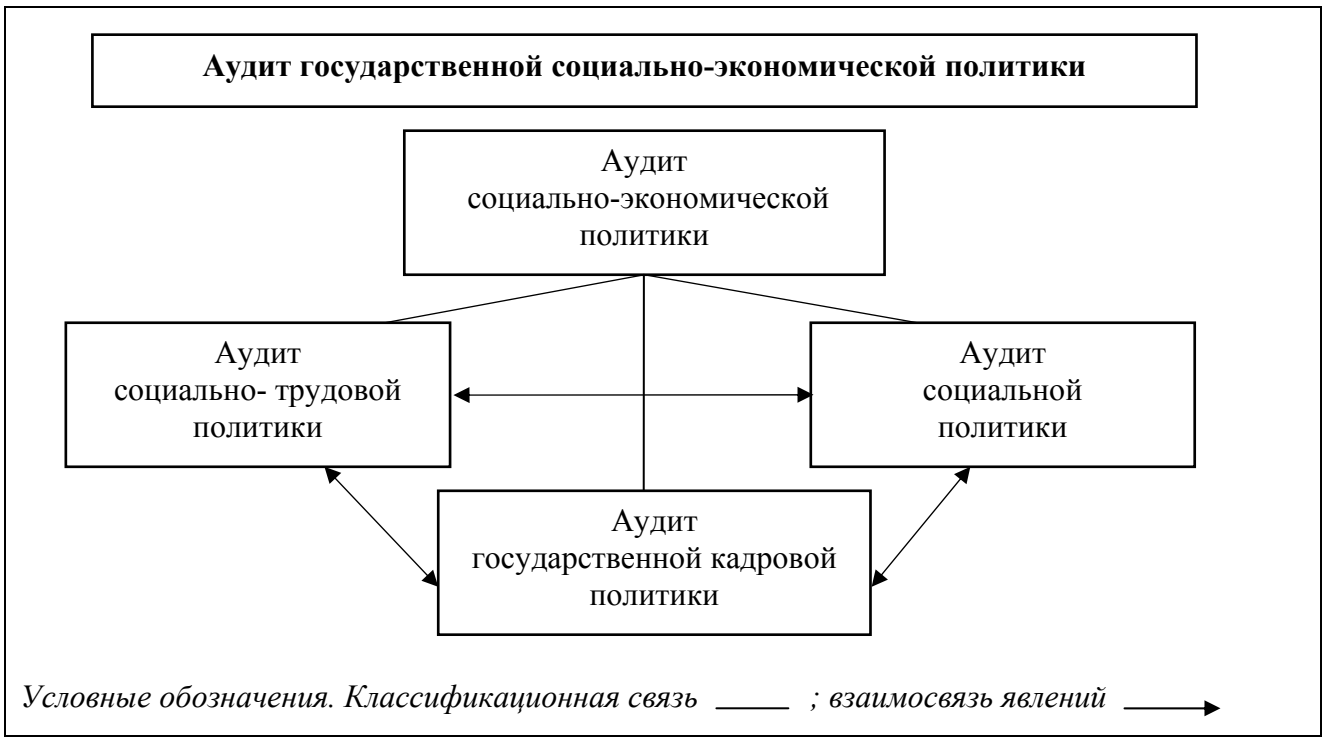

Рисунок 4 - Схема системы аудита государственной социально-экономической политики

Все это дает право автору исследования как аудитору применить один из возможных вариантов аудиторского заключения: отказаться от дачи аудиторского заключения об оценке эффективности государственной социально-экономической политики в части приоритетных национальных проектов из-за отсутствия необходимого объема информации, документов, отчетов, хотя политическую оценку дать необходимо.

Методика расчета комплексной оценки эффективности государственной социально-экономической политики основана на трудах А.Л. Вайнштейна и С.А. Айвазяна и существующих Методик Минэкономразвития РФ с помощью интегральных показателей на основании весовых коэффициентов (табл.2).

Исследование эффективности государственной социально-экономической политики с применением предложенной в настоящей работе структуры государственного аудита, а именно, аудита государственной социально-трудовой политики, позволило рассчитать уровень текущей эффективности и определить

положительную тенденцию состояния государственной социально-экономической политики в докризисный период 2005–2007 гг.

Таблица 2 - Определение общих и частных интегральных индикаторов социально-трудовых отношений

Индикатор социально-трудовых отношений	
Показатель	**Содержание показателя**
1. Забастовки	Отражает уровень неудовлетворенности отношениями между сторонами
2. Численность пострадавших при несчастных случаях на производстве на один рабочий день	Отражает состояние техники безопасности
3. Численность пострадавших при несчастных случаях на производстве со смертельным исходом на 1000 работающих	Отражает социальную ответственность государства и бизнеса к работающему населению
4. Численность населения с впервые установленным профессиональным заболеванием	Отражает состояние лечебно-профилактического состояния и жизнеобеспечения работающего населения
5. Потери рабочего времени от несчастных случаев	Отражает неиспользованные возможности роста ВВП и недостаточный контроль общественных организаций
6. Нарушение сроков выплаты заработной платы	Отражает экономическую незащищенность работающих

Для объективной оценки эффективности государственной социально-экономической политики необходимо определить единую методику расчета показателей, придав ей статус государственного норматива.

Два варианта исследований методом аудита показывают положительную тенденцию развития направлений государственной социально-экономической политики. Объективную оценку эффективности государственной социально-экономической политики можно дать, изменив сроки проведения аудита от разового к текущему, периодическому.

Количественно измеренный в соответствии с предложенной в работе методикой расчета общий интегральный показатель оценки эффективности государственной социально-трудовой политики, состоящий из оценки эффективности труда, социально-экономических отношений и трудового потенциала в количественном выражении определяется как сумма отношений значений частных интегральных показателей в 2007 г. (отчетный период) к значению этого же показателя в 2005 г. в базовом периоде, скорректированного на весовой коэффициент.

Абсолютная суммарная количественная величина интегрального показателя комплексной оценки показывает положительную динамику развития государственной социально-экономической политики. Однако более полную картину дает анализ каждого конкретного индивидуального интегрального показателя. Так, интегральный показатель трудового потенциала показывает снижение определяемых к базовому значений показателей образования, здоровья и культуры. Их значения показывают необходимые направления действий органов

власти для достижения целей государства – роста уровня и качества жизни населения. Кроме того, необходим систематический анализ по единой или однотипной методике с едиными или однотипными показателями для определения их динамики (рис. 5).

Рисунок 5 - Взаимосвязь видов и направлений аудиторского анализа

4. Уточнено и сформулировано понятие «аудиторские риски» при проведении аудита государственной социально-экономической политики и ее направлений, дана авторская трактовка этого понятия. Принятие решений в области государственной социально-экономической политики выполняется в условиях неопределенности и риска. При определении рисков следует руководствоваться стандартами аудиторской деятельности в области финансового аудита. Эффективность аудиторской проверки зависит от квалификации и специализации аудитора в области государственной социально-экономической политики. Важным обстоятельством при проведении аудита является участие в проверке экспертов. Учитывая особенности управленческого аудита, следует

ужесточить (по сравнению с финансовым аудитом) требования к квалификации аудиторов в области государственной социально-экономической политики.

Профессиональными аудиторами в этом виде аудита могут быть специалисты, имеющие диплом о высшем образовании в области экономической теории, экономики труда, прошедших дополнительную подготовку в области государственной социально-экономической политики, экономики труда и управления человеческими ресурсами, имеющие сертификат, подтверждающий квалификацию, а также квалификацию экспертов, привлекаемых к проверке по отдельным специфическим вопросам.

Риски государственной политики можно классифицировать на:

- риск исполнителя (государственной власти);
- риск аудитора.

Причинами возникновения *рисков государственной власти* при осуществлении социально-экономической политики являются:

-ошибки при определении приоритетных направлений государственной политики;

- ошибки при формировании социально-экономических проектов, их показателей и критериев;

- неисполнение межгосударственных или неадаптируемость национальных методик определения показателей и критериев к международным (МРОТ, прожиточного минимума);

- отсутствие координации государственной социально-экономической политики на всех уровнях управления;

- ненадлежащее исполнение и ошибки при выполнении государственных проектов.

Аудиторскими рисками (рисками неэффективности аудита) являются:

- применение неэффективных, несоответствующих ситуации методов проведения исследования;
- получение недостоверной информации;
- сбор интересных, но не нужных фактов;
- упущение существенной информации;
- использование несущественных и несоответствующих ситуации стандартов оценки получаемой информации, критериев эффективности системы государственной социально-экономической политики;
- неправильное решение под влиянием взглядов руководителей исследуемых экономических субъектов.

Уменьшить риски можно, реализовав предложения и выводы, сформулированные в данной работе.

Настоящее исследование соответствует паспорту специальности 08.00.01 и еще раз напоминает, что экономист-теоретик должен уметь анализировать экономическую ситуацию и экономическую политику не только на уровне абстрактных лексических рассуждений, но и на уровне конкретных количественных показателей эффективности. Метод аудита как инструмент рыночной экономики дает возможность наиболее достоверных и независимых диагностик и анализа государственной социально-экономической политики.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

Публикации в изданиях, определенных перечнем ВАК РФ:

1. Пулькина, Л.П. Государственная социально-экономическая политика должна подвергаться независимому аудиту // Экономические науки. – 2007. - № 12 (37). – С. 169-172 . – 1,33 п.л.
2. Пулькина, Л.П. Аудит государственной социально-экономической политики // ЭКО. – 2008. - № 4. – С. 139-147. – 1,13 п.л.

Публикации в прочих научных изданиях:

3. Пулькина, Л.П. Современные методы измерения социально-экономической эффективности // Труды НГАСУ / под ред. Ю.Л. Сколубовича. Новосибирский государственный архитектурно-строительный университет. – Новосибирск, 2006. - т. 9. № 1 (35). - С. 151-160 - 1,4 п.л.
4. Пулькина, Л.П. Аудит социально-экономических отношений // Труды НГАСУ/ под ред. Ю.Л. Сколубовича. Новосибирский государственный архитектурно-строительный университет. - Новосибирск, 2006. - т. 9. № 2 (36). - С. 109-114. - 1,03 п.л.
5. Пулькина, Л.П. Социально-экономическая эффективность и современные методы ее измерения // Сборник тезисов докладов 63-й научно-технической конференции. – Новосибирск.: НГАСУ(Сибстрин). 2006. – С. 18. - 0,17 п.л.
6. Пулькина, Л.П. Эффективность образования // Управление в социальных и экономических системах: Сборник статей IV международной научно-практической конференции / под общ. ред. С.Д. Резника. - Пенза.: ПГСХА, 2006. - С. 166-168. – 0,90 п.л.
7. Пулькина, Л.П. Аудит приоритетных национальных программ // Рынок: проблемы переходной экономики: Сб. тезисов докл. Всероссийской конф. преподавателей и научных работников технич. вузов, посвященной 50-летию кафедры общей экономической теории НГАСУ (Сибстрин). – Новосибирск. : НГАСУ (Сибстрин), 2007. - С. 24. – 0,16 п.л.
8. Пулькина, Л.П. Эффективные пути и средства формирования личности специалиста // Место и роль воспитательной работы в формировании: личности специалиста: Сб. тезисов док. Региональной научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава 6-7 февраля 2007 / НГАСУ (Сибстрин). - Новосибирск, 2007. – С. 4-6. – 0,42 п.л.
9. Пулькина, Л.П. Приоритетные национальные проекты и их аудит // Труды НГАСУ / под. ред. Ю.Л. Сколубовича. Новосибирский государственный архитектурно-строительный университет. – Новосибирск, 2007. - Т. 10. - № 2 (40). - С. 83-87. - 1,4 п.л.

10. Пулькина, Л.П. Эффективные пути и средства формирования личности специалиста // Экономика и управление в современных условиях: Материалы межрегиональной научно-практической конференции 29 ноября 2007. Часть II / Сибирский институт бизнеса, управления и психологии. – Красноярск, 2007. – С. 370-376. -1,52 п.л.
11. Пулькина, Л.П. Системный подход к диагностике эффективности приоритетных национальных проектов // Актуальные проблемы строительной отрасли. : Сб. тезисов док. Всероссийской конференции, 65-й научно-технической конференции НГАСУ (Сибстрин). - Новосибирск, 2008. - С. 27. – 0,15 п.л.
12. Пулькина, Л.П. Риски в аудите государственной социально-трудовой политики // Рынок: проблемы переходной экономики: Сб. статей V Всероссийской конференции преподавателей и научных работников технических вузов, посвященной памяти В.А. Первушина / НГАСУ (Сибстрин). – Новосибирск, 2008. - С. 110-114. – 1,4 п.л.
13. Пулькина, Л.П. Государственная социально-трудовая политика: оценка эффективности подготовки специалистов // Актуальные проблемы строительной отрасли: Сб. тезисов док. Всероссийской конференции, 66-й научно-технической конференции НГАСУ (Сибстрин). - Новосибирск, 2009. - С. 29. - 0,15 п.л.
14. Пулькина, Л.П. Государственная социально-трудовая политика: оценка эффективности // Актуальные проблемы строительной отрасли: Сб. тезисов док. Всероссийской конференции, 66-й научно-технической конференции НГАСУ (Сибстрин). - Новосибирск, 2009. - С. 30. - 0,15 п.л.