
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ – ЛЕКАРСТВО ДЛЯ БОРЬБЫ С БЮРОКРАТИЕЙ¹

С.В. Степашин

Императорское православное палестинское общество
ул. Забелина, 3–2, Москва, Россия, 101000

В статье рассмотрены вопросы, касающиеся сущности и развития государственного аудита в России. Особое внимание уделено месту и роли органов государственного аудита в системе государственного управления. Автор отмечает особую роль института государственного аудита, который представляет собой не только систему независимой обратной связи, но и выступает инструментом эволюции экономики, способным эффективно влиять на процессы экономического развития. Отмечено, что важнейшим инструментом соотношения бюджетных расходов с их общественно значимым результатом является аудит эффективности.

Ключевые слова: государственные средства, экономика бюрократии, контроль, государственный аудит, аудит эффективности.

Для того чтобы общество могло получать независимую и объективную информацию по вопросам расходования государственных, а по сути общественных средств, во всем мире создаются и действуют современные органы государственного аудита. Дело в том, что информация, которую государственные чиновники предоставляют обществу, нуждается в дополнительной проверке.

По отношению к чиновникам должен действовать принцип «Доверяй, но проверяй!».

Есть такая наука – экономика бюрократии. Один из ее отцов-основателей американский экономист Джеймс Бьюкенен даже получил Нобелев-

¹ Статья с разрешения автора перепечатана из журнала «Вестник АКСОР» № 3/2011(18).

скую премию за свои открытия. Эта наука говорит, что отсутствие внешнего контроля со стороны общества приводит к тому, что чиновники быстро превращаются в бюрократов. А бюрократ уже не думает об общественном интересе. Он принимает решения и толкует законы, руководствуясь своей собственной выгодой.

Для того чтобы поставить бюрократов под контроль, общество в лице своего представительного органа – парламента – создает специальные структуры, которые способны независимо оценить и проверить деятельность органов исполнительной власти.

Понятие «государственный аудит» охватывает все, что относится к системе внешнего, независимого публичного контроля – контроля за деятельностью органов государства по управлению общественными ресурсами.

Институт государственного аудита получил широкое распространение в современном мире. Достаточно сказать, что Международная организация высших органов аудита (ИНТОСАИ), которая была создана в 1953 году, объединяет сегодня счетные палаты 186 государств. При этом наличие высших органов аудита не зависит ни от формы политического устройства стран, ни от уровня развития их экономики.

Если раньше многие просто не верили в возможность независимого контроля, то теперь российские граждане все больше осознают свое право требовать от чиновников ясного и четкого ответа, куда и как они тратят общественные средства, насколько эффективно они управляют национальными ресурсами. А органы государственного аудита являются практическим инструментом реализации этого права граждан.

В современных развитых странах органы государственного аудита имеют очень большое влияние. Например, на основе оценок и выводов аудиторов не только министры, но и целые правительства могут быть отправлены в отставку. Так не раз происходило в Соединенных Штатах Америки, в Великобритании, в других государствах.

Иногда бывает и наоборот. Например, в январе 2007 года генеральный аудитор США Дэвид Уокер, известный деятель в сфере государственного аудита, выступил с резкой критикой в адрес финансовых властей Соединенных Штатов, обвинив их в безответственной денежно-финансовой политике, несущей огромные риски для американской и мировой экономики. Уокеру пришлось уйти в отставку. Но уже через полтора года все его прогнозы полностью оправдались, и США, а затем и весь мир погрузились в пучину глубочайшего кризиса.

Высшие органы аудита во многих странах имеют двойную природу. С одной стороны, это контролирующие государственные органы, с другой – институт гражданского общества, призванный обеспечить контроль за использованием публичных ресурсов. Сам факт их существова-

ния в той или иной стране является важнейшим фактором становления демократических институтов, реализации принципа разделения властей.

Органы государственного аудита также очень важны с точки зрения обеспечения планомерного искоренения такого сложно выявляемого вида финансовых нарушений как коррупция.

Счетная палата активно участвует в реализации утвержденного президентом России Национального плана по борьбе с коррупцией. Только по итогам прошлого года в органы прокуратуры, следственный комитет и другие правоохранительные органы направлено 217 материалов, возбуждено 41 уголовное дело, к ответственным работникам проверенных организаций было применено 350 административных взысканий, уволено 15 человек.

На наших глазах в мире происходят непростые перемены. В условиях глобализации каждому государству приходится балансировать между двумя крайностями. С одной стороны, необходимо сохранить свой национальный суверенитет, при этом не закрываться от мира «железным занавесом». С другой стороны, нужно суметь воспользоваться благами цивилизации, но при этом не нанести ущерб своим национальным интересам.

Для того чтобы найти свой собственный путь в будущее, нашей стране нужно решить целый комплекс сложных экономических, политических и социальных задач. Сегодня у нас существуют все необходимые предпосылки, ресурсы и механизмы для перехода к новому типу экономики – к экономике, основанной на знаниях. Одним из таких необходимых элементов является система государственного аудита.

Эффективно работающий государственный аудит – это своеобразный страховочный механизм для будущих поколений россиян. Для государственного аудита важнейшей задачей является сохранение и приумножение общественного богатства.

Объективный анализ соответствия наших желаний и возможностей, а также контроль за эффективным использованием имеющихся ресурсов должен помочь избежать ситуаций, когда экономические преобразования нынешнего времени совершаются за счет будущих поколений россиян.

На Западе высшие органы аудита часто называют сторожевой собакой общества. Ее главная обязанность – вовремя подать сигнал в случае угрозы интересам граждан и указать, кто виноват. Для России всегда важнее был ответ на вопрос «Что делать?» Поэтому институт государственного аудита в российских условиях – это не только система независимой обратной связи, которая дает государству и обществу объективную информацию о реальном положении дел. Прежде всего, это инструмент эволюции экономики, который способен эффективно влиять на процессы экономического развития в силу своего универсального характера и особого общественного предназначения.

Еще за два года до начала активной фазы кризиса Счетная палата РФ в своих заключениях и докладах парламенту обращала внимание на высокие

риски, связанные с бесконтрольным ростом консолидированного внешнего долга. За счет активного кредитования российских предприятий и банков на внешнем финансовом рынке этот показатель на октябрь 2008 года составил 540 млрд долларов. Характерно, что собственно государственный внешний долг был на уровне около 40 млрд долларов.

В условиях обвала фондового рынка и резкого падения котировок российских акций зарубежные кредиторы стали требовать досрочного возвращения кредитов, под которые были заложены данные акции. Это стало одним из основных факторов риска для поддержания финансовой стабильности в условиях кризиса. Благодаря оперативно принятым антикризисным мерам негативного сценария развития ситуации удалось избежать.

Однако проблема обеспечения контроля за динамикой консолидированного внешнего долга сохраняет актуальность и на данный момент, так как в условиях посткризисного восстановления российские предприятия и банки все активнее выходят на международный рынок капитала. На 1 июля текущего года этот показатель составил уже 532 млрд долларов, то есть фактически сравнялся с докризисным уровнем.

В настоящее время правительство и Центральный банк РФ согласовывают поправки в действующие нормативно-правовые акты, которые позволят обеспечить мониторинг динамики внешней задолженности государственных предприятий и банков, а также удержать ее в установленных пределах.

Кризис существенно усложнил условия исполнения бюджета, сделал необходимым более эффективное и рациональное использование бюджетных ресурсов. Поэтому в соответствии с общемировой тенденцией у нас в России все больше применяются программно-целевые принципы формирования и исполнения бюджета. Правительством принята Программа повышения эффективности бюджетных расходов, которая предполагает, что большая часть бюджетных расходов будет исполняться в рамках государственных программ. Поскольку каждая программа должна иметь четкие критерии эффективности, это дает возможность органам государственного аудита соотнести бюджетные расходы с их общественно значимым результатом.

Важнейшим инструментом решения этой задачи является аудит эффективности. Этот вид аудита предполагает не только качественный анализ достижения запланированных результатов, но и разработку рекомендаций по устранению системных причин, которые препятствуют их достижению. И уже сейчас аудит эффективности играет основополагающую роль в организации деятельности Счетной палаты РФ. По итогам прошлого года в рамках аудита эффективности было проведено 14 мероприятий.

Например, в ходе проведенного в прошлом году аудита эффективности использования медицинского оборудования в рамках реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» было выявлено отсутствие единой ценовой политики. Это привело к существенной разнице импортных контрактных цен и государственных контрактов – от 1,5 до 2,5 раз. В резуль-

тате, объем неэффективного использования средств составил более 1 млрд рублей. Результаты данной проверки были доложены президенту, а по ее материалам правоохранительные органы возбудили несколько уголовных дел.

И это не частный случай. Завышение контрактных цен при осуществлении государственных закупок, к сожалению, является системной проблемой и во многом обусловлено несовершенством действующего законодательства. Дмитрий Медведев недавно оценил ежегодные финансовые потери в данной сфере в 1 трлн рублей.

Именно поэтому Счетная палата в последнее время активно работает над совершенствованием законодательного поля в данной сфере, и прежде всего Федерального закона № 94-ФЗ. В частности, совместно с Минэкономразвития и Федеральной антимонопольной службой разработан пакет поправок, который предполагает, например, учет среднерыночных цен при определении первоначальной конкурсной цены и необходимость предоставления банковской гарантии участникам конкурсов.

В стратегической перспективе во главу угла реформирования системы госзакупок поставлен переход к федеральной контрактной системе, которая предполагает снижение степени регламентированности процедур размещения заказов при одновременном распространении контроля на планирование закупок, в частности при определении цены, и фактическую реализацию уже заключенных контрактов.

Одновременно ведется работа по практическому внедрению федеральной контрактной системы, например в системе государственного оборонного заказа. И в этой работе активное практическое участие принимает Счетная палата. Также при нашем участии реализуется ряд аналогичных пилотных проектов в некоторых регионах.

Особую сложность вызывает определение эффективности так называемых инновационных расходов, то есть расходов, которые направлены на разработку и внедрение в производство новых товаров и услуг. Во многом это также обусловлено несовершенством действующего законодательства. Например, такие базовые понятия, как инновация и инновационная деятельность были определены на законодательном уровне лишь в июле текущего года. Поскольку расходы на нововведения носят рискованный характер и далеко не всегда приносят сиюминутный экономический результат, возникает потребность и в разработке специальной методологии, которая учитывала бы данные особенности.

Большинство проектов в сфере «высоких технологий» реализуется на условиях частно-государственного партнерства. Основным источником финансирования совместных проектов остаются либо бюджетные средства, либо средства государственных корпораций и банков. При этом до сих пор не разработана законодательная и нормативная база, регулирующая вопросы распределения полученных результатов научно-исследовательских работ.

Например, в ходе проверки реализации Программы «Развитие инфраструктуры наноиндустрии» мы столкнулись с ситуацией, когда вложенные в совместный с рядом крупных металлургических компаний проект бюджетные средства принесли трехкратную прибыль. Но при этом ни государство, ни представляющая его интересы в проекте организация не получили ни копейки.

Таким образом, для того, чтобы институт государственного аудита в России развивался и совершенствовался, стране нужны молодые высококлассные профессионалы, способные творчески развивать теорию, практику и, можно сказать, идеологию государственного аудита. Именно для подготовки таких специалистов в Московском государственном университете была создана Высшая школа государственного аудита.

Прошедший в ноябре прошлого года юбилейный XX Конгресс ИНТОСАИ уделил большое внимание рассмотрению и утверждению международных стандартов органов государственного аудита. Этому вопросу было посвящено отдельное пленарное заседание, на котором было утверждено 39 новых стандартов, в том числе: 28 – по финансовому аудиту; 1 – по аудиту эффективности; 3 – по аудиту соответствия; 1 – по государственному долгу; 2 – по внутреннему контролю. Таким образом, в рамках ИНТОСАИ на сегодняшний день утверждено и действует более 80 стандартов, которые, в свою очередь, используются для разработки национальных стандартов.

Последний кризис высветил полную несостоятельность однобоких концепций, зашоренность взглядов большей части «капитанов экономики» и обслуживающей их интеллектуальной элиты.

Кризис показал, что избитые клише, нежелание изучать сложные процессы по существу, а не поверхностно, чреватые далеко идущими негативными последствиями.

Оказалось, что глобализация мировой экономики не только не несет всеобщее процветание вовлеченным в нее странам и народам, но и сама является одной из основных причин кризиса. Дала сбой система, которая изначально состояла из сплошных диспропорций и несоответствий.

Так получалось, что крупнейшие развивающиеся страны (например, Китай и Россия) должны не только поставлять в развитые страны (например, в США) различные товары, но и еще постоянно давать им в долг, чтобы они имели возможность эти товары купить. То есть кто-то производит и зарабатывает, а кто-то берет в долг и потребляет.

Ясно, что бесконечно долго такая система работать не может. Однако анализ реализации антикризисных мер в разных странах показывает, что экономическая наука и практика на данный момент находятся в тупиковом состоянии. Никто пока не может сформулировать практически реализуемый план переустройства мировой экономики, который мог бы помочь преодолеть сложившиеся диспропорции в сфере производства, потребления и финансового обращения.

Это своего рода глобальный интеллектуальный вызов, на который должны откликнуться прежде всего молодые люди, которые жаждут покорить этот сложный, но бесконечно многообразный и невероятно интересный мир, чтобы точно прогнозировать тенденции общественного развития, вовремя выявлять потенциальные риски и угрозы, определять стратегические направления эффективного использования материальных ресурсов и финансовых средств. В этом плане государственный аудит открывает большие возможности и как действенное средство независимого внешнего финансового контроля, и как очень нужное лекарство в борьбе с бюрократией.

STATE AUDIT AS MEANS TO COUNTERACT WITH THE BUREAUCRACY

Sergey V. Stepashin

The Imperial Orthodox Palestine Society
Zabelina st., 3–2, Moscow, Russia, 101000

The article covers issues related to the nature and development of the state audit in Russia. Special attention is given to the place and the role of the state audit in the system of public management. The author notes the special role of the Audit chamber of the Russian Federation and the institution of the state audit as a whole, which is not only a system of independent feedback, but also the instrument of effective influencing the processes of economic development. Noted that the most important instrument of the correlation of budget spending with its socially-significant result is the efficiency audit.

Key words: public funds, economy of bureaucracy, control, public audit, audit of effectiveness.