

СТРАНИЦА ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

КАКОЙ КОНТРОЛЬ НЕОБХОДИМ СОВРЕМЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ?

Этот вопрос может показаться надуманным. Что тут, дескать, рассуждать – чем больше, тем лучше. Однако все не так просто.

Действительно, анализируя деятельность контрольно-счетных органов иногда приходится недоумевать: вроде бы и коллектив неплохой – профессиональный, сплоченный, и руководитель отличается деловитостью и организаторскими способностями, и показатели работы высокие, а людям в регионе как жилось, так и живется нелегко. Нужно ли сегодня «мерой человека» измерять эффективность власти и контроля?

Парадоксы очевидны и при сравнительном анализе показателей работы контрольно-счетных органов. Порой диву даешься: ну как такое возможно, чтобы в регионе с ограниченными ресурсами небольшая по численности палата выдавала на-гора результаты, превышающие показатели работы таких палат, как, например, Контрольно-счетная палата Москвы? И что тут можно сказать: то ли в далеких от федерального центра области или республики укоренилось повсеместное воровство и тотальное нарушение бюджетного законодательства, то ли столичные контролеры почивают на лаврах и не стремятся к высоким показателям?

Пытаясь понять в чем дело, с неизбежностью приходишь к выводу, что наши региональные и муниципальные контролеры хоть и работают в массе своей грамотно и добросовестно (в этом нет ни малейших сомнений), хоть и вносят немалый вклад в создание целостной системы (именно – системы) финансового контроля, труд их очень сильно напоминает библейский сюжет о Вавилонской башне, которая развалилась по весьма простой причине – строители разговаривали на разных языках, не понимая друг друга.

Это не преувеличение. Так, опросив региональных и муниципальных контролеров, убеждаешься, что в настоящее время нет однозначного понимания того, что такое нецелевое или неэффективное использование бюджетных средств. Контрольно-счетные органы работают не по одному, а по не-

скольким классификаторам финансовых нарушений. Комплексная стандартизация финансового контроля была и остается нерешенной проблемой.

В планах работ контрольно-счетных палат наряду с финансовым аудитом встречаются и экспертно-аналитические мероприятия, и аудит эффективности, и даже (!) аудит стратегический... Это здорово! Но соответствует ли форма (название) этих мероприятий их содержанию?

Способствуют ли достижению целей стратегического развития регионов все возрастающие количественные показатели контроля: выявленный объем финансовых нарушений, число заведенных по материалам контроля уголовных дел?

Да и сколько его, контроля, нужно на самом деле? Какая совокупная численность контролеров нужна стране, чтобы обуздать коррупцию, банальную бесхозяйственность, прекратить хищения, прикрываемые законом о закупках?

Известно, что император Александр III, благосклонно относившийся к финансовому контролю в области казенного хозяйства, особенно на местах, на одном из отчетов государственного контролера России наложил резолюцию: **«Весьма желательно еще большее развитие Контроля»**¹. Так и написал слово «контроль» с большой буквы. В наше же время высочайшая власть, обращаясь к контролерам, строжайше потребовала: «Перестаньте кошмарить бизнес!» Наш и впрямь кошмарный бизнес прямо-таки обрадовался. Что ж, и времена иные, и люди разные. Но ведь суть воровства государственных и муниципальных (а точнее, народных) ресурсов остается неизменной. Где же истина? Посередине? Нет, там ее искать не стоит. Посередине можно увидеть проблему – большую и сложную, по-государственному важную, а именно: как, не расширяя штаты контролеров, избежать дублирования в их работе, обеспечив при этом высокое качество контроля – контроля глубинного, сущностного, а не скользящего по поверхности явлений?

В поисках ответов на сложные вопросы жизни порой бывает полезным абстрагироваться от них и взглянуть на проблему как бы со стороны. В научной литературе содержится немало тому рекомендаций. И не только в научной. Вот эзотерическое исследование Вадима Зеланда «Трансерфинг реальности». О чем эта книга и что означает термин «трансерфинг»? Значение этого слова сам автор трактует как балансирование, скольжение через пространство вариантов, в которых хранятся сценарии всех возможных событий. Трансерфинг – это принципиально иной, чем мы привыкли, способ мыслить и действовать так, чтобы получать желаемое, выбирать свою судьбу буквально, как нужную книгу в библиотечном каталоге. В это трудно поверить, но в конечном счете мы получаем то, что сами выбираем, наш выбор всегда реализуется. Но для этого необходимо иметь свободную энергию

¹ Государственный контроль (1811–1911). – СПб, 1913. – С. 283.

и ясность сознания – именно то, чего нам порой так не хватает, чему очень часто мешает масса лишних, ненужных дел. Дела эти, бесполезные по сути своей, отнимают нашу жизненную энергию, засоряют сознание.

А что контроль? Контроль и есть главное! Но какой контроль? Дело в том, что маниакальная склонность нашего разума все держать под контролем – одна из главных причин возникновения всяческих проблем и неприятностей. Разум стремится управлять не своим движением по течению, а самим течением. А нужно-то совсем немного – сменить тактику. То есть ослабить хватку контроля и предоставить больше свободы течению, перенести центр тяжести с контроля на наблюдение.

Может показаться странным и неприемлемым для управления, но, стремясь больше наблюдать, чем контролировать, мы получаем еще больший контроль над реальностью, чем имели раньше. Единственный контроль, которому следует уделить внимание, – это контроль за уровнем внутренней и внешней важности; единственным препятствием на пути к цели является искусственно создаваемая нами важность, именно она мешает разуму правильно оценить и отпустить ситуацию.

Все это психологизмы, далекие от реальной жизни, скажет иной прагматик. Да, но ведь давно доказано, что методы психологического анализа имеют немаловажное значение при исследовании как коллективов, малых групп, так и более широких социальных проблем. И финансовый контроль – не исключение. Как часто мы, стремясь достичь высоких показателей в работе, стремимся проконтролировать как можно больше объектов, выявить все больше и больше нарушений. Но ведь все не проконтролировать, тотальный контроль не есть главная цель внешнего аудита – государственного и муниципального. Даже само понятие «аудит» (от лат. *audire* – слушать) ориентирует на слушание, наблюдение за жизненными процессами. Посредством одного контроля, пусть повсеместного и жесткого, нельзя понять, почему не сокращается разрыв в финансовой обеспеченности регионов и муниципалитетов, почему неуклонно растет пропасть между богатством и бедностью населения, почему огромнейшие финансовые вливания в социальные проекты и программы не дают ожидаемых результатов...

Умение отделять существенное от несущественного важно как для жизни в целом, так и для контроля за качеством управления бюджетным процессом. Международные стандарты финансовой отчетности с такими принципами (требованиями), как приоритет содержания над формой, уместность и надежность, принцип осмотрительности и др., особое место отводят **принципу существенности**. Согласно стандартам, *«пропуск или искажение информации в отношении каких-либо статей являются существенным, если они в отдельности или совокупности могли бы повлиять на экономические решения, принимаемые пользователями на основе финансовой отчет-*

ности»¹. И это еще не все. Международные стандарты недвусмысленно указывают на необходимость для органов финансового контроля не только отделять существенные ошибки отчетности от несущественных, но и оценивать их с точки зрения преднамеренности, т.е. выявлять допущены ли искажения сознательно теми, кто управляет денежными средствами, или нет.

Последнее очень важно для органов, призванных осуществлять государственный аудит народного богатства – аудит независимый, объективный и честный. Именно такой аудит может способствовать тому, чтобы государственные задачи стратегической важности решались эффективно, а не превращались посредством хитроумной отчетности в канцелярско-бюрократические.

С незапамятных времен известна уникальная способность бюрократии превращать государственные задачи в канцелярские, а канцелярским задачам придавать значение государственных. И сегодня, по словам С.В. Степашина, «бюрократия неэффективная становится не просто тормозом для движения: она выходит из-под контроля, *искажает* систему обратной связи, непродуктивно расходует ресурсы и, в конечном счете, самоубийственно разрушает свою собственную «среду обитания» – государство и общество»².

Что же делать? Думается, прежде всего, надо признать, что мы разучились наблюдать за реальностью, чувствовать и предчувствовать движение жизни, отделять существенное от несущественного, вовремя вскрывать и с минимальными затратами энергии разрешать противоречия, не подменяя аналитику простой констатацией фактов. Ведь в любых исследованиях анализ (мысленное выделение и рассмотрение отдельных сторон исследуемого объекта) должен завершаться синтезом – сведением в единое целое данных, добытых анализом. Даже в простом бухучете аналитический учет ведется в неразрывной связи с учетом синтетическим.

Стало заметным, что экспертно-аналитические мероприятия становятся все большей редкостью в современном управлении. Отчего? Не оттого ли, что аналитика не востребована властью должным образом, а, может, и оттого, что невысоко качество самих экспертно-аналитических работ, что нет в них серьезных оценок и выводов, конкретных предложений, что нередко существенное затушевывается конгломератом несущественного, весьма опосредованно влияющего на эффективность управленческих решений. Такой вот получается в итоге трансерфинг по касательной.

Разумеется, научную методику по организации бюджетного процесса и финансового контроля не может заменить никакой психоанализ, он лишь

¹ МСФО: точка зрения КПМГ. Практическое руководство по Международным стандартам финансовой отчетности, подготовленное КПМГ. Издание 2005/6 / Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. – С. 13.

² Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего. – М.: Наука, 2008. – С. 267.

позволяет сделать очень важный для понимания смысла жизни вывод: **если мы излишне самоуверенны, чрезмерно завышаем важность дел второстепенных, то тем самым сильно сужаем круг своих возможностей и снижаем свой творческий потенциал, а в конечном счете – мало чего добьемся в управлении, да и в жизни вообще.** Мысль не нова. Об этом люди задумывались уже в глубокой древности. Так, в энциклопедическом памятнике китайской философской мысли (Люй-Ши Чунь Цю) записано: **«Незнание того, что является главным и не главным, ведет к тому, что каждое действие терпит неудачу, правитель становится слепцом, чиновник – смутьяном, а ученый – пустозвоном. Государство становится несчастным и обречено на гибель».** Сказано в III веке до нашей эры.

И сегодня, готовя кадры для системы государственного и муниципального управления, мы должны учить их аналитике, развивать умения и навыки наблюдать и анализировать действительность, прогнозировать последствия принимаемых управленческих решений.

Н.С. Столяров,
главный редактор журнала «Вестник РУДН»
серии «Государственное и муниципальное управление»,
заведующий кафедрой государственного и муниципального
управления Российского университета дружбы народов,
заслуженный экономист Российской Федерации,
доктор экономических наук, профессор