

О некоторых задачах высших органов государственного финансового контроля в условиях перехода к новому качеству управления развитием

СЕРГЕЙ СТЕПАШИН,
*председатель
Счетной палаты
Российской Федерации*

В настоящее время Президент Российской Федерации фактически поставил точку в истории периода антикризисной стабилизации и восстановительного роста экономики. Правительством и парламентом закладываются законодательные и организационные основы для целенаправленного управления развитием, включая формирование институтов развития и масштабного частно-государственного партнерства.

Становится все более очевидным, что, не решив ряд структурных проблем, мы не сможем довести до логического конца и политику финансовой стабилизации, снизить темпы инфляции до устойчиво низкого уровня (максимум 4–5%).

По состоянию на 15 октября 2007 г. уровень инфляции за период с начала года составил 8,5% и уже превысил

верхний предел, зафиксированный в ст. 1 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год». По мнению ряда экспертов, этот показатель по итогам года может превысить 10%. По данным Росстата России, индекс стоимости минимального набора продуктов питания за первые 9 месяцев 2007 г. составил 111,3%. Наиболее существенно выросли цены на социально значимые продовольственные товары: сыр (31,4%), пшеница (29,7%), масло подсолнечное (27,4%), масло сливочное (21,9%), молоко (19,9%).

Сегодняшний всплеск цен во многом обусловлен тем, что в отношении так называемого реального сектора экономики правительство слишком долго ограничивалось «латанием дыр», не занимаясь стратегическими проблемами его развития.

В результате перманентного кризиса отечественного сельского хозяйства продовольственный рынок страны как минимум на 40% зависит от импорта. Неудивительно, что цены на продовольствие в значительной степени зависят от конъюнктуры мирового рынка. Инвестиционный и строительный бум наталкивается на дефицит мощностей цементных заводов, что опять-таки приводит к опережающему росту цен на стройматериалы. В ряде наиболее быстро развивающихся регионов весьма дефицитной и дорогой стала электроэнергия. Таким образом, инфляция все в большей степени становится следствием немонетарных факторов, которые нельзя устранить без решения структурных проблем российской экономики.

Более того, сама финансовая система страны также во многом оказалась не готова к решению задач по опережающему развитию инвестиционного комплекса, по преодолению структурных проблем и развитию инфраструктуры.

В рамках политики финансовой стабилизации все последние годы денежные власти были вынуждены одновременно решать две трудно совместимые задачи. Перед лицом угрозы чрезмерного укрепления рубля Банк России в ускоренном режиме пополнял свои золотовалютные резервы, а Минфин в целях борьбы с инфляцией «стерилизовал» увеличившуюся таким образом денежную массу в Стабилизационном фонде. В результате этой политики на начало октября 2007 г. объем золотовалютных (международных) резервов

составил 425,4 млрд долл., а на 1 сентября в Стабилизационном фонде было аккумулировано более 3,5 трлн руб.

При этом денежно-кредитная политика оставалась в немалой степени однобокой. По сути, основным инструментом денежной эмиссии стала покупка Банком России поступающей в страну валюты. Обычный для развитых в экономическом плане государств механизм рефинансирования банковской системы, когда коммерческие банки могут получить кредиты у Центрального банка, как системный инструмент не работал.

Но, как известно, финансовая система не терпит пустоты. Основным источником ликвидных финансовых ресурсов для отечественных коммерческих банков стал международный финансовый рынок. Только по итогам 2006 г. внешний долг корпоративного сектора экономики возрос на 53 млрд долл. и достиг 310 млрд долл., что составляет почти 32% ВВП. Как и в случае с продовольствием, стратегически значимые для социально-экономического развития страны ресурсы стали «заложниками» непредсказуемой и не зависимой от российской власти конъюнктуры международного рынка.

Счетная палата Российской Федерации в течение последних двух лет постоянно обращала внимание на наличие данной проблемы. Об этом, например, говорилось с трибуны Государственной Думы в мае 2007 г., когда рассматривался проект федерального бюджета на 2008–2010 гг. Тогда Счетная палата предложила органам исполнительной власти организовать мониторинг роста кредитной задолженности российских предприятий и организаций перед зарубежными банками.

Как следствие начавшегося летом 2007 г. кризиса ликвидности на основных мировых финансовых рынках, спровоцированного ипотечным кризисом в США, крупнейшие российские банки столкнулись с дефицитом ликвидных финансовых ресурсов. Рефинансирование со стороны зарубежных банков стало менее доступным и более дорогим, что может привести к удорожанию кредитов и для внутренних заемщиков. А это, в свою очередь, будет способствовать росту цен на инвестиционно значимые ресурсы. Таким образом, отсутствие комплексного подхода при проведении политики макро-

экономической стабилизации в определенной мере само создает риски для устойчивости финансовой системы.

Более того, поправки в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год» предполагают дополнительное выделение 640 млрд руб. на капитализацию государственных корпораций. И сделано это в том числе для того, чтобы преодолеть недостаток свободных финансовых ресурсов в российской банковской системе.

Это событие представляется знаковым. Еще совсем недавно много говорилось о том, что финансовая стабилизация и долгосрочная структурная политика государства – малосовместимые вещи. Чем больше бюджетных средств тратится на инвестиционные нужды, тем выше инфляция и макроэкономическая нестабильность.

А сегодня практический опыт показывает, что, по крайней мере, на данном этапе развития страны активная инвестиционная политика не только не мешает, а, наоборот, может способствовать укреплению стабильности финансовой системы. И в этом, на мой взгляд, заключается главная особенность нынешнего рубежа в социально-экономическом развитии России.

Соответственно и риски в развитии нашей страны несколько иные. Сегодня Россия, казалось бы, защищена от социально-экономических потрясений значительными денежными резервами и стабильным ростом экономики. Но, как свидетельствует история, наряду с кризисами спада производства существуют и риски экономического роста. И это принципиально новые для России риски, связанные не столько с консервацией сложившихся в период кризиса диспропорций, сколько с неразвитостью институтов и технологий развития.

В настоящее время наблюдается эпидемия стихийного планирования на национальном, отраслевых и региональных уровнях. Перед новым правительством стоит сложная задача – в кратчайшие сроки упорядочить и скоординировать эти процессы как по вертикали власти, так и по отношению к прогнозным горизонтам. При этом ему придется на ходу учиться таким образом координировать цели, институты и технологии развития, чтобы, с одной стороны, не упустить «окно» экономических и политических возможностей, а с дру-

гой – исключить неэффективное использование с таким трудом добытого инвестиционного резерва.

По сути, речь идет о решении комплекса задач нового позиционирования России в мире, на что неоднократно обращалось внимание в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Слишком большие деньги передаются сегодня в зарождающиеся институты развития под проекты, от которых будет зависеть успех стратегических планов развития страны. Слишком велика политическая ответственность за возможные последствия несистемных и неудачных решений.

На карту поставлена судьба исторических возможностей обеспечения глобальной конкурентоспособности страны. И контрольные органы обязаны разделить эту ответственность с другими органами государственной власти.

Поэтому в новых условиях перед контрольными органами стоит задача своевременной и профессиональной оценки реального вклада каждого из государственных экономических институтов в социально-экономическое развитие страны, включая оценку эффективности использования национальных ресурсов.

Исходя из логики бюджетной реформы контрольные органы должны также давать оценку:

- 1) обоснованности прогнозов;
- 2) сбалансированности целей и технологий развития;
- 3) взаимной согласованности разработанных планов, проектов и программ;
- 4) ресурсоемкости, ресурсообеспеченности и результативности достижения целей в установленные сроки.

Создание новых институтов – таких как Банк развития, Инвестиционный и Венчурный фонды, свободные экономические зоны и государственные корпорации – должно обеспечить:

- 1) восполнение отложенного инвестиционного спроса;
- 2) преодоление негативной демографической динамики;
- 3) обеспечение нашим компаниям выхода на новые и более динамичные сегменты мирового рынка;

4) преодоление негативных последствий социального неравенства;

5) сбалансированное развитие территорий и регионов России.

Усиление в этом контексте полномочий и ответственности Минрегионразвития России также не вызывает сомнений. Тем более что крупнейшие инвестиционные проекты и федеральные целевые программы, как правило, реализуются на принципах софинансирования из региональных бюджетов. Ликвидация сложившихся дисбалансов в подходах к отраслевым и региональным стратегиям – принципиальный момент и необходимое условие решения структурных проблем в социально-экономическом развитии страны.

Активизация механизмов частно-государственного партнерства и создание институтов развития фактически предусматривают вывод за рамки бюджетной системы весьма значительных объемов государственных средств. Юридически отношения между основными объектами экономических процессов переходят из пространства публичного права в пространство договорных отношений власти и бизнеса.

А это уже совсем иные масштабы и сроки ответственности перед законом и обществом. Органы исполнительной власти и контрольные органы попадают в затруднительное положение, поскольку выведенные таким образом за пределы бюджетной системы государственные активы оказываются фактически в «серой» зоне.

При этом важно понимать, кто будет реально формировать и использовать технологии управления капитализацией создаваемых при участии государства активов и насколько эти технологии окажутся подконтрольными и подотчетными государству и обществу.

Новые риски связаны также с распределением возможных доходов, порождаемых крупными инвестициями, когда бизнес искусственно национализует затраты и приватизирует доходы, что уже имело место при реализации ряда проектов и программ с государственным участием.

Все это требует новых подходов к управлению и контролю за государственными деньгами, имуществом и правами собственности вновь создаваемых государственных корпораций. Согласно дейст-

вующему законодательству Счетная палата наделена полномочиями осуществлять внешний финансовый контроль за хозяйствующими субъектами любой организационно-правовой формы, если они получают федеральные бюджетные средства, используют федеральную собственность и пользуются налоговыми льготами. Таким образом, закон четко и недвусмысленно говорит о том, каким образом должен осуществляться внешний государственный контроль за деятельностью создаваемых институтов развития и государственных корпораций.

Реализация масштабных, ресурсоемких и долговременных проектов с участием государства не может и не должна начинаться без экспертизы со стороны органов внешнего государственного контроля. Реализация плохо проработанных проектов – это фактически растрата огромных финансовых и материальных государственных ресурсов, не приносящая пользы обществу.

Для осуществления контроля за качеством разработки государственных проектов Счетной палатой в настоящее время внедряется новый вид государственного контроля – стратегический аудит. Назначение этого вида государственного аудита – оценить качество проработки стратегий и проектов, их реализуемость и результативность. Применение стратегического аудита наряду с финансовым аудитом и аудитом эффективности позволит проверяющим охватить весь цикл использования бюджетных средств: от разработки проекта до получения конечного результата.

Более того, мы полагаем, что сегодня пришло время для создания в стране единой системы сквозного контроля за реализацией стратегически значимых проектов социально-экономического развития страны на всех уровнях бюджетной системы. Такая работа будет предусматривать организацию контроля всех этапов разработки и реализации государственных проектов – начиная от контроля за качеством их разработки и заканчивая контролем за законностью и эффективностью использования бюджетных средств. Особое внимание мы будем уделять приоритетным национальным проектам, а также таким наиболее значимым инвестиционным проектам, как «Сочи-2014» и «Владивосток-2012».

Тем более что на данном этапе строительство объектов зимней Олимпиады сталкивается с определенными трудностями. Так, на 1 сентября 2007 г. на финансирование Федеральной целевой программы «Развитие города Сочи как горно-климатического курорта (2006–2014 годы)» было направлено лишь 1,88 млрд руб., или 11,8% годовых бюджетных назначений и 9,3% показателя уточненной бюджетной росписи на 2007 г., что на 50,6 процентного пункта ниже среднего уровня финансирования расходов федерального бюджета.

Привлечение органов внешнего государственного контроля к оценке результативности реализации стратегических задач развития страны в полной мере соответствует международному опыту. Подобный подход активно практикуется в таких странах, как Канада, Австралия, Великобритания. Для этого используется специально разработанная система ключевых национальных индикаторов. Именно этой теме была посвящена состоявшаяся в начале ноября 2007 г. в Мехико XIX конференция Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). На этой конференции Россия в качестве одного из двух представителей Европы была принята в Управляющий совет этой организации (вторым представителем стала Великобритания).

Определенные шаги в деле разработки системы ключевых национальных индикаторов сделаны и в нашей стране. Уже утверждены 43 основных и 39 вспомогательных критериев оценки работы губернаторов, а президент России В.В. Путин дал указание разработать аналогичные критерии как для различных ведомств, так и для правительства в целом.

Крайне важным представляется формирование согласованной системы показателей, критериев и индикаторов, отражающих проектный подход и оценки по конечному результату. Ни традиционных макроэкономических параметров, ни данных Росстата России недостаточно для эффективной оценки хода и результатов развития страны в новых условиях. Необходима новая система показателей для оценки экономического потенциала государства, его национальных активов и проектов развития.

Не менее важная задача – формирование единой нормативно-информационной базы, содержащей сведения о национальных, федеральных, отраслевых и муниципальных стратегиях, программах, проектах и планах социально-экономического развития. Необходимо законодательно обеспечить согласованность отражения в этой базе данных государственной статистики, системы национальных счетов и бюджетной классификации, официальных отчетных данных и докладов.

В то же время в полном соответствии с идеологией частно-государственного партнерства должны меняться формы и методы работы самих органов государственного контроля. Проверки не должны носить избыточный характер, отвлекать проверяемых от решения функциональных задач. На состоявшемся 17 октября под председательством первого заместителя председателя правительства РФ Д.А. Медведева совещании контрольных органов было выдвинуто предложение о переходе к новой модели организации контрольного процесса, которая могла бы максимально сократить дублирование в работе государственных контролеров.

За образец можно взять пример ряда зарубежных стран, когда все контрольные органы действуют на основании сводного плана, утверждаемого главой государства. Если разные контрольные органы хотят проверить одну и ту же организацию, то они могут сделать это в рамках совместного контрольного мероприятия. Предприятие, которое успешно проходит организованный таким образом контроль, получает на два года своеобразные «контрольные каникулы». Для организации такой работы целесообразно создать координационный контрольный совет при президенте РФ, в который войдут руководители основных силовых и контрольных ведомств страны.

Обеспечение квалифицированного контроля за работой государственных корпораций и институтов развития требует специалистов качественно иного уровня, которые обладают достаточными знаниями и навыками в сфере проектного управления. Все это обуславливает необходимость реализации специальных программ по повышению квалификации сотрудников органов финансового контроля и профессиональной подготовке молодых кадров.

Благодаря совместным усилиям Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Российской академии наук и Счетной палаты в сентябре 2007 г. начала свою работу Высшая школа государственного аудита (в качестве факультета МГУ). Большим потенциалом в этом отношении обладают и другие ведущие образовательные учреждения страны, прежде всего Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации – ведущий центр страны по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих.

Таким образом, переориентация бюджетной политики на решение стратегически значимых задач социально-экономического развития страны ставит органы государственного финансового контроля перед новым вызовом. По сути, необходимо изменить не столько методологию, сколько саму философию контрольной работы. Государственные контролеры должны теперь уделять особое внимание не количественным, а качественным показателям, избегать «мелкотемья», делать упор на системных проблемах, которые препятствуют достижению необходимого социально-экономического результата.

Для того чтобы осуществить переход к новым формам контроля, необходимо решить ряд проблем методологического и научного характера, которые заслуживают самого пристального внимания научного сообщества России. Только тесная кооперация науки и практической деятельности позволит решить задачи по повышению эффективности реализации приоритетных проектов и программ национального развития, повысить их общественно значимую отдачу.