ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ В ИНТЕРЕСАХ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Л. В. ПЕРЕКРЕСТОВА,
доктор экономических наук, профессор,
член-корреспондент РАЕН,
Заслуженный работник высшей школы РФ
М. В. ВАСИЛЬЕВА,
кандидат экономических наук, доцент
Волгоградский государственный университет

Социально-экономическое развитие Российской Федерации неразрывно связано с развитием регионов. Без участия регионов не может быть реализована ни одна долгосрочная общегосударственная программа, невозможно проведение социально-экономических реформ.

Необходимость существенного повышения эффективности государственного регионального управления во многом обусловлена существующими различиями в уровне социально-экономического развития регионов и, что более важно, их динамикой.

К сожалению, можно констатировать, что дифференциация между субъектами Российской Федерации в последнее время не только не сокращается, но, напротив, увеличивается. Осуществляемые сегодня меры по выравниванию уровней бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации являются недостаточно эффективными, так как не способствуют самостоятельному развитию регионов. Дотационные регионы в большей мере ориентированы на получение трансфертов и не имеют достаточных стимулов повышать уровень доходов, а регионы-доноры — предпринимать дополнительные усилия по развитию экономики.

Очевидно, что только за счет мер административного регулирования и наращивания государственного финансирования на всех уровнях бюджетной системы проблему дифференциации развития регионов не решить. Поэтому важно, чтобы каждый регион имел ясную и обоснованную стратегию развития, учитывающую особенности той или иной территории, оценку ресурсного, производственного и иных потенциалов, вероятность возникновения кризисных ситуаций и другие параметры, определяющие возможность ее реализации.

Стратегии и приоритеты развития на всех уровнях власти — федеральном, региональном, местном — должны быть согласованы и сбалансированы, чтобы в них были сформированы условия для создания потенциальных точек роста, они были эффективно реализованы и дали осязаемые для населения регионов результаты. Вот почему контрольно-счетные органы должны способствовать повышению эффективности управления государственными финансовыми и материальными ресурсами, ориентировать свою деятельность на содействие социальному и экономическому развитию Российской Федерации и ее регионов.

В частности, контрольно-счетные органы должны принять самое активное участие в создании в стране системы объективной оценки эффективности работы региональных властей и муниципалитетов при использовании финансовых и материальных ресурсов.

Опыт современных развитых стран убедительно показывает, что открытость, прозрачность и подотчетность органов государства обществу являются одним из эффективных способов получения государством кредита доверия граждан.

В современных условиях возникла объективная необходимость целенаправленного регулирующего и контролирующего воздействия на экономические процессы в масштабах страны, макрорегионов, регионов и отдельных отраслей и предприятий.

Экономика России являет собой сложный объект для стратегического управления и контроля. Она — не монообъект, а пространственный (мно-

горегиональный) организм, функционирующий на основе вертикальных (Центр — регион) и горизонтальных (межрегиональных) экономических взаимодействий и входящий в систему мирохозяйственных связей [14].

Вопросы государственного регулирования социально-экономического развития регионов постоянно находятся в центре внимания правительств, региональных властей и общественности всех развитых и активно развивающихся государств мира, независимо от их государственного устройства, состояния экономики, традиций и т. д.

В условиях современной глобализации стратегия «выравнивания» рассматривается во всем мире в качестве государственной политики воздействия на параметры функционирования регионов. Региональные проблемы играют важную роль в развитии многих стран мира на этапе глубинных экономических преобразований.

Для России зарубежный опыт представляет большой практический интерес. Несмотря на социально-экономические, этнические, культурные и прочие различия, есть немало общего в подходах разных стран к решению внутренних региональных проблем.

Вместе с тем, как справедливо подчеркивает академик А. Г. Гранберг, не должно быть иллюзий, что внешне процветающие страны уже полностью решили свои региональные проблемы. Как правило, традиционные проблемы сглаживаются, переходят в новое качество, но не исчезают. Вместе с тем в мире возникают принципиально новые региональные проблемы, связанные с переходом к постиндустриальному, информационному обществу и глобализацией экономики. И для России очень важно не упустить из виду назревшие качественные перемены, иначе страна останется в положении вечно догоняющей» [3].

Россия будет пребывать «догоняющей» до тех пор, пока не перейдет от тактики решения сиюминутных задач к выработке долговременной стратегии социально-экономического развития в интересах как страны в целом, так и ее территорий, пока федеральное чиновничество не освободится от привычки снисходительного отношения к региональным проблемам и не выработает, как, например, во Франции, Генеральный план территориального развития на долгосрочный период.

Стратегическое управление — это и наука, и искусство, органическое сочетание которых не позволит ни топтаться на месте, ни забегать вперед, опережая время. Для любой управленческой системы необходимы контроль и самоконтроль. Государственный аудит призван своевременно сигнализировать о тех неблагоприятных тенденциях в экономике, прежде всего в финансово-бюджетной сфере, которые способны в значительной степени осложнить движение к намеченной стратегической цели, а при самых неблагоприятных условиях — и вовсе отодвинуть ее достижение на неопределенную историческую перспективу.

Одной из таких исключительно неблагоприятных тенденций является существенный разрыв в социально-экономическом положении субъектов Российской Федерации, неравномерность развития регионов России, о чем неоднократно информировала высшее руководство страны Счетная палата Российской Федерации. Несмотря на предпринимаемые усилия, значительную финансовую поддержку регионов, не удалось достичь главного в реализации принципа бюджетного федерализма — добиться соответствия доходной базы субъектов Российской Федерации объему закрепленных (законодательно) за ними расходных полномочий. И как результат — социальная напряженность в десятках регионов, их увеличивающееся отставание от среднего уровня экономического развития.

По какому критерию можно точно судить о финансово-экономической самодостаточности региона? Существуют разные подходы, но, думается, ведущим критерием финансово-экономической самообеспеченности региона должна быть степень удовлетворения основных потребностей населения в соответствии с государственными минимальными социальными стандартами за счет собственных доходов консолидированного бюджета. Государственная региональная политика, базируясь на данном критерии, должна строиться таким образом, чтобы финансовую помощь из федерального Центра получали в первую очередь те регионы, у которых степень удовлетворения потребностей в социальных услугах наименьшая. Органы государственного аудита должны осуществлять постоянный мониторинг удовлетворения основных потребностей населения согласно государственным минимальным социальным стандартам.

За последние два—три года диспропорции в региональном развитии превратились в одну из главных проблем общественного развития России. В отличие от других, они не локализованы в экономической, культурной или политической сферах, а пронизывают все стороны российской жизни: сдерживают экономические реформы, усугубляют остроту национального вопроса, осложняют политические противоречия. Это сильно затрудняет поиск решения региональных проблем. Государственный

аудит является эффективным инструментом решения проблем регионального развития.

Государственный аудит — конституционно установленная система внешнего, независимого контроля от имени общества за деятельностью органов государственной власти по управлению национальными ресурсами страны (финансовыми, материальными, интеллектуальными), является одним из современных институтов социального контроля, который возникает в условиях распространения идей гуманизма и свободы как институциональный отклик на изменение представлений людей об иерархии взаимоотношений между государством, обществом и человеком.

Государственный аудит осуществляется специальным конституционным органом от имени общества. Объектом этого внешнего контроля является деятельность государства, связанная с управлением национальными ресурсами. В их числе — бюджет страны, разного рода правительственные фонды, государственная собственность, интеллектуальные ресурсы и т. д.

В современных обществах государственный аудит гармонично дополняет существующие на протяжении многих веков системы контроля со стороны государства за поведением личности механизмами контроля от имени граждан за эффективностью работы самого государства.

С начала 1990-х гг. тематика государственного аудита развивалась по большей части в позитивистском духе, теория не успевала за практикой. Постепенно возникла потребность в комплексном осмыслении и переработке на более глубоких теоретической и методологической основах полученных научных результатов, идей и гипотез. Во многом этому способствовали перемены, которые происходят в современной России и мире. Сложные процессы социально-экономической эволюции объективно потребовали поиска новых форм и методов государственного и общественного управления и, соответственно, пересмотра устоявшихся научных теорий и концепций.

За последние годы в России существенно изменились концептуальные основы, на базе которых выстраивается иерархия целей и задач в стратегии социально-экономических преобразований. Даже убежденные реформаторы-позитивисты, рассуждая о проблемах эффективности государства, экономики и различных конституционно-правовых институтов, сегодня неизбежно оказываются перед необходимостью решать философские вопросы о мере справедливости и пользы, о критериях «правильности» существующих институтов и установлений, о принципах справедливого распределения общественного богатства. Тем более что опыт шоковых преобразований начала 1990-х гг. еще раз подтвердил старую истину — в деле социальной инженерии средства так же важны, как и цели.

Консолидированное мнение органов внешнего финансового контроля — Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, основанное на фактах реальной жизни и экономических показателях развития регионов, таково: нерешенные региональные проблемы носят системный характер, затрагивают все сферы жизни российского общества и становятся тормозом в достижении стратегических целей России; выравнивание бюджетной обеспеченности регионов — безотлагательная задача, требующая внесения корректив в финансово-бюджетную политику государства [1].

Совершенствование финансовых взаимоотношений между федеральным Центром, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, несмотря на то, что за последнее время очень многое сделано в этой области, остается весьма актуальной задачей. За прошедшее десятилетие в России так и не выработалась система межбюджетных отношений, способных выполнять выравнивающую, стимулирующую развитие регионов функцию. Проблема бюджетного федерализма является одной из важнейших для экономики страны. Хорошо продуманная политика распределения бюджетных полномочий способствует повышению заинтересованности местных властей и властей субъектов Федерации в увеличении и эффективной реализации экономического потенциала регионов. Неэффективная же структура бюджетного федерализма приводит к отсутствию подобного стимула, а в конечном счете — с неизбежностью может привести к экономической стагнации.

Многие регионы скрывают свои доходы и явно преднамеренно становятся дотационными, по-житейски полагая, что «излишки», которые, строго говоря, излишками не назовешь, все равно отнимает федеральный Центр. Согласно экспертной оценке государственного аудита, число самообеспеченных регионов при условии продуманной политики межбюджетных отношений могло бы быть гораздо больше, чем имеется на сегодняшний день. До 2001 г. число так называемых «депрессивных» регионов, сильно зависимых от финансовой помощи из Центра, стабильно сокращалось и составляло: в 1997 г. — 18, в 1998 — 19, в 1999 и 2000 гг. — соответственно 9 и 8. Далее наблюдается противоположная тенденция — резкий рост их числа: в 2001 г. — 15,

в 2002 — 31, в 2003 — 29, в 2004 — 31, в 2005 г. — 27 высокодотационных субъектов Российской Федерации. В 2006 г. к получателям средств федерального бюджета в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности присоединилась прежде стабильно развивающаяся Удмуртская Республика.

Согласно Заключению Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год», формирование межбюджетных отношений продолжает оставаться недостаточно прозрачным, не предусматривает необходимости достижения конкретных целей и задач по снижению дифференциации социально-экономического развития регионов, не в полной мере нацелено на усиление заинтересованности регионов в экономическом развитии своих территорий, повышении собираемости налогов, эффективном использовании собственности и повышении бюджетного сектора [1].

На весьма парадоксальную и противоречивую ситуацию в области межбюджетных отношений обращают внимание многие отечественные и зарубежные исследователи. Комплексное исследование баланса финансовых потоков между федеральным Центром и регионами России, проведенное Московским центром Института «Восток—Запад», полностью коррелируется с выводами государственного аудита:

- регионов, которые могли бы существовать как самодостаточные и обходиться без какой-либо помощи извне, в России примерно столько же, сколько и регионов-доноров, по финансовому балансу с учетом прямых расходов Федерации — около 30 [13];
- география расходов консолидированных бюджетов и масштабы субсидирования региональной экономики в значительной степени носят субъективный характер и во многом зависят от «лоббистских способностей» региональных лидеров;
- необходимо совершенствовать механизм финансовой помощи региональным бюджетам, повышать эффективность распределения и использования прямых расходов федерального бюджета территориям[1].

Бюджетные трудности многих российских регионов связаны прежде всего с недостаточно высокой степенью эффективности управления общественными финансами, с ослабленным финансовым контролем, особенно внешним. Часто ответственность за собственное неумение распорядиться вверенными ресурсами региональные руководители пытаются переложить на Центр, чтобы «выбить» трансферты, которые нередко используются ими совсем не на те цели, на которые предоставлены. Например, десять лет назад был начат эксперимент: Калининградская область получила статус свободной экономической зоны. Однако, как показал государственный аудит, результаты непродуманных и бесконтрольных льгот, беспошлинный режим привели к значительному превышению ввоза над вывозом. При этом импортируются не технологии или оборудование, а потребительские продовольственные товары. Особая экономическая зона по существу превратилась в торговую. Инвестиции, вопреки ожиданиям, не влились в экономику области. Будучи потенциально богатой, область и по сей день зависит от финансовой поддержки из Центра. Далеко не последней причиной столь неблагоприятной экономической ситуации, сложившейся в регионе, является неразвитый внешний контроль за управлением бюджетными средствами: Контрольно-счетная палата Калининградской области малочисленна и не обладает функциональной и организационной независимостью, поскольку не имеет статуса юридического лица [13].

Ранее неоднократно высказывалось предположение о зависимости социально-экономического положения регионов от степени эффективности деятельности органов финансового контроля. Основываясь на фактах, этот вывод можно подтвердить. В тех регионах, у которых собственные доходы от налоговых и неналоговых поступлений равны или превышают нормативные расходы, рассчитываемые по единым социальным нормативам и стандартам, и которые соответственно не нуждаются в финансовой помощи извне, имеет место хорошо организованный и действенный финансовый контроль. И, напротив: сильно зависимые от финансовой поддержки из Центра регионы, как правило, отличаются слабостью позиций внешнего аудита.

Например, в 2005 г. и в соответствии с прогнозом на 2006 г. самым низкообеспеченным субъектом Российской Федерации является Усть-Ордынский Бурятский автономный округ. Разрыв между бюджетной обеспеченностью самого «богатого» и самого «бедного» из регионов страны в 2005 г. до получения средств федерального бюджета в виде выравнивающей дотации составлял 66 раз.

В Усть-Ордынском Бурятском автономном округе местные власти долго противились созданию органа независимого внешнего финансового

[1] В 2003—2006 гг. число регионов-доноров, не получающих дотации по выравниванию бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, находилось в пределах 18—19.

контроля. В 2003 г., наконец, такой орган со статусом юридического лица был создан. Проработав около полугода, Контрольно-счетная палата успела проверить финансово-бюджетную деятельность Администрации округа, в результате чего выявила нецелевое, а по сути, незаконное использование бюджетных средств. Реакция последовала незамедлительно. В сентябре 2004 г. прокурор Усть-Ордынского Бурятского автономного округа обратился в Суд округа с заявлением о признании противоречащим законодательству и недействующим положение закона «О Контрольно-счетной палате Усть-Ордынского Бурятского автономного округа», наделяющего Контрольно-счетную палату статусом юридического лица. Суд округа удовлетворил заявление прокурора. Контрольно-счетная палата автономного округа при поддержке Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации обратилась с кассационной жалобой в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. Судебная коллегия кассационную жалобу удовлетворила, и, казалось, справедливость восторжествовала. Однако Председатель Думы округа сразу же внесла вопрос о лишении палаты статуса юридического лица в повестку заседания окружного органа законодательной власти и, разумеется, добилась своего — палате указали «подобающее» ей место [13].

Объективные условия социально-экономического развития общества в целом, отдельных его территорий, разумеется, нельзя отвергать. Но не следует забывать и о том, что субъективный фактор в истории, особенно в период крутых поворотов, имеет решающее значение в преобразовании общественных отношений.

В системе социального управления, особенно на региональном уровне, где сегодня, по сути дела, закладывается фундамент будущего России, не должно быть случайных людей — склонных действовать произвольно и бесконтрольно, игнорирующих апробированный мировой практикой опыт управления общественными ресурсами, с его незыблемым принципом независимости государственного контроля [20].

В интересах выработки стратегий развития отдельных регионов и стратегического планирования многое сейчас уже сделано и многое делается; за последнее время активизировались разработки региональных и отраслевых стратегий, появилось множество интересных научных исследований и публикаций [2; 8; 9; 14—16; 21]. Однако этого явно недостаточно. Предстоит многотрудная и многоплановая работа по созданию стратегии развития территорий России, К работе должна быть подключена наука, государственные и негосударственные исследовательские институты, общественные организации. Конечным итогом должна стать официальная, утвержденная на самом высоком уровне власти, стратегия (доктрина) территориального развития России. Ее контуры содержатся в посланиях Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации. В одном из них сказано: «... Сегодня впервые за многое время мы должны прогнозировать нашу жизнь не на несколько месяцев — даже не на год, а на десятилетия вперед. И достижения последних лет дают нам основание приступить наконец к решению проблем, с которыми можно справиться, но можно справиться — только имея определенные экономические возможности, политическую стабильность и активное гражданское общество» [7].

Экономическое обеспечение стратегии регионального развития предполагает укрепление единого экономического пространства, выход регионов на траекторию устойчивого развития, их интеграцию в общероссийскую и международную системы разделения труда. Региональные стратегии, обособленные от общероссийских и мирохозяйственных экономических связей, могут породить немало проблем и неразрешимых противоречий. Регионы России весьма специфичны по размещению производительных сил, ресурсному потенциалу, культурным традициям и т. п. И если допустить, что специфика (особенное) возобладает над общим (общегосударственными целями и задачами), то с неизбежностью деформируется вся система экономических отношений, в том числе и в области общественных финансов. Дабы избежать этого, необходима интеграция региональных стратегий в единую — общегосударственную. Прежде всего следует разработать стратегию макрорегионов России. В рамках программы фундаментальных исследований Отделения общественных наук РАН «Россия в глобализирующемся мире» такая работа уже ведется. Учеными региональных научных центров и специалистами представительств Президента Российской Федерации в федеральных округах разработаны основные направления и сценарии развития макрорегионов России — территорий, входящих в семь федеральных округов.

Государственный аудит необходим на всех этапах стратегического управленческого цикла: от стратегического анализа и планирования до корректировки стратегических планов и программ. Не вмешиваясь в политику и воздерживаясь от политических оценок, государственный аудит способен

дать диагностическую оценку состояния экономики и ее отдельных отраслей — как в масштабах страны, так и на уровне ее территорий.

В теории и практике современного экономического и политического управления доминируют проблемы глобальной интеграции, мега- и мезоэкономики, стратегического менеджмента и т. д. На этом фоне проблемы стратегии муниципального развития могут показаться несоизмеримо малыми и незначительными. Это далеко не так, по крайней мере, для нашей страны, пытающейся найти и стать основательно на путь, ведущий в будущее. Разумеется, в таком большом государстве, как Россия, любая система управления, в том числе и демократическая, требует сильного Центра, способного задавать курс и удерживать государственный контроль в стратегически выверенном направлении. Но нужно и другое управление, а точнее — самоуправление, веками существовавшее в России.

Сегодня, когда у страны появилась возможность начать формирование качественно новой политики государственных расходов, направленной на последовательное повышение жизненного уровня населения и на реализацию крупномасштабных инвестиционных проектов, потребность в стратегическом аудите особенно актуальна.

Реализация масштабных, ресурсоемких и долговременных проектов, в том числе и проектов, основанных на частно-государственном партнерстве, не может и не должна начинаться без проведения экспертизы их результативности, ресурсообеспеченности, влияния на инфраструктуру, окружающую среду. Реализация плохо проработанных проектов — это, фактически, растрата огромных финансовых и материальных государственных ресурсов, не приносящая пользы обществу.

Контрольно-счетные органы, выполняя возложенную на них миссию, обязаны предотвращать такие растраты. В частности, важно контролировать, чтобы при финансировании проектов с участием государства общественные ресурсы концентрировались на достижении приоритетных для страны или региона стратегических целей, чтобы была обеспечена сбалансированная внутрирегиональная и общероссийская интеграция решаемых задач, чтобы новые проекты были согласованы с другими проектами, влияющими на социально-экономическое развитие региона.

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 за всеми этапами разработки и реализации государственных проектов, начиная от контроля за качеством их разработки и заканчивая контролем за законностью и эффективностью использования бюджетных средств.

Юг России является стратегически важным регионом Российской Федерации. Он занимает ключевое экономико-географическое положение на пересечении важных международных сухопутных, морских и воздушных путей сообщения, обладает многоотраслевым хозяйственным комплексом и имеет объективные предпосылки для ускоренного (по отношению к другим регионам) экономического роста.

Однако сегодня практически все основные показатели социально-экономического развития Юга России ниже, чем в других регионах страны. Реализация проектов, которые способны обеспечить высокий уровень экономического роста в Южном федеральном округе, в настоящее время ограничивается уровнем развития инфраструктуры (автомобильные дороги, порты, системы водоснабжения и водоотведения, объекты энергетики и газоснабжения).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 09.06.2007 № 754-р утверждена Концепция федеральной целевой программы «Юг России (2008—2012 годы)», в рамках которой предполагается реализация общественно значимых капиталоемких проектов, связанных с задачами развития государственно-частного партнерства и преимущественно направленных на снятие инфраструктурных ограничений для развития бизнеса и социальной сферы. Закончена разработка Стратегии развития Южного федерального округа до 2020 г., основная задача которой заключается в определении основных направлений развития Юга России с учетом мирового рынка товаров и услуг, а также особенностей входящих в него территорий.

Счетная палата РФ и региональные контрольно-счетные органы также должны принять участие в экспертизе перспективности и ресурсной обеспеченности планируемых проектов, организации контроля за их эффективной реализацией, обращая особое внимание на вопросы законности, рациональности и эффективности использования бюджетных средств.

Необходимо объективно оценить, насколько эффективна и продуктивна предлагаемая социально-экономическая политика региона, насколько ее реализация обеспечена необходимыми ресурсами. И, безусловно, нужна не только объективная, обоснованная критика, но и конкретные конструктив-

ные предложения, направленные на устранение выявленных недостатков. То есть, необходим стратегический аудит предложенной стратегии развития Юга России.

Еще одно важное для страны событие — проведение в Сочи Зимней олимпиады 2014 г. — обусловливает потребность в аудите стратегии развития данного региона. Для России Зимняя Олимпиада 2014 г. в Сочи — это не просто крупномасштабное спортивное мероприятие. Задачи, которые поставлены руководством страны в связи с проведением Олимпиады-2014, гораздо шире, чем просто развитие отечественного спорта. Подготовка к проведению Зимней Олимпиады 2014 г. — это, прежде всего, прекрасный стимул для развития Юга России.

Планируется, что бюджетные средства, выделяемые на подготовку к Олимпиаде-2014, пойдут, в основном, на развитие инфраструктуры г. Сочи и огромной прилегающей к нему территории: на строительство дорог, мостов, тоннелей, аэропортов, развитие водоснабжения, энергоснабжения, канализации и решение других проблем региона. За счет этих средств на этой уникальной климатической территории будет, наконец, сформирована курортная зона, отвечающая самым современным международным требованиям.

Здесь разворачивается реализация нового крупномасштабного проекта социально-экономического развития целого региона. Успешная реализация этого крупномасштабного проекта — это не только укрепление престижа и авторитета России на международной арене, развитие отечественного спорта, в том числе детского, но это и новые спортивные объекты, новые рабочие места, новый уровень курортного обслуживания. В результате реализации этого проекта Сочи станет курортом, которым граждане России и гости нашей страны будут пользоваться как летом, так и зимой, пополняя казну нашей страны.

Решаемые данным проектом задачи хорошо согласуются с целями социально-экономического развития региона, определенными в Концепции федеральной целевой программы «Юг России (2008—2012 годы)».

На реализацию этого проекта предполагается потратить значительные бюджетные средства. Только в рамках федеральной целевой программы «Развитие Сочи как горноклиматического курорта (2006—2014 гг.)» из федерального бюджета будет потрачено 185,8 млрд руб. Плюс 9,2 млрд руб. дадут бюджеты Сочи и Краснодарского края. Для региона и для страны в целом очень важно, чтобы государственные деньги, выделяемые на реализацию этого проекта, были использованы рационально, результативно, эффективно, способствовали социально-экономическому развитию Юга России, повышению уровня жизни его населения.

Президент Российской Федерации обратил особое внимание на необходимость организации действенного контроля за рациональным использованием бюджетных средств, выделяемых на подготовку к проведению в Сочи Зимней Олимпиады 2014 г.. Однако законопроект «О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию г. Сочи как горноклиматического курорта» не предусматривает осуществления внешнего государственного финансового контроля за деятельностью этой корпорации. В нем функции внешнего контроля возложены на аудиторскую организацию, которую на конкурсной основе будет определять Наблюдательный совет корпорации. Между тем сложность и взаимозависимость различных мероприятий, сжатый график строительства сопряженных объектов государственного заказчика и частных инвесторов, значительные объемы привлекаемых финансовых средств требуют не только эффективного управления, четкой координации действий, но и профессионального контроля за результативностью использования всех видов средств.

Важнейшей задачей внешнего финансового контроля уже на начальном этапе реализации проекта могло бы стать проведение серьезной экспертизы соглашений о поставке техники и оборудования. Это позволило бы не допустить появления дополнительных нагрузок на бюджет страны.

В ходе подготовки к XXII зимним Олимпийским играм планируется строительство значительного числа олимпийских объектов, в том числе на земельных участках, являющихся федеральной собственностью. В связи с этим необходимо уделять особое внимание вопросам контроля за соблюдением порядка выделения земельных участков на территории Краснодарского края под строительство объектов Олимпиады. Причем главной задачей здесь является не столько контроль за целевым расходованием выделенных средств, сколько оценка эффективности их использования.

Очевидно, что частная аудиторская компания не сможет выполнить всего объема этих задач. Между тем единственным органом, который в соответствии с действующим законодательством наделен полномочиями по проверке эффективности и целесообразности средств федерального бюджета, является Счетная палата. Следует также иметь в виду, что данная проблема касается не толь-

ко проекта Сочи 2014. На законодательном уровне в целом не решен вопрос о механизмах осуществления внешнего государственного финансового контроля в отношении и других создаваемых сейчас государственных корпораций. К таковым, например, относятся Банк развития, Российская корпорация нанотехнологий, Фонд содействия реформированию ЖКХ. Поэтому желательно, чтобы данную проблему регулировала какая-либо общая правовая норма, которая могла бы быть зафиксирована в Бюджетном кодексе, тем более, что Счетная палата уже провела значительную работу по подготовке мероприятий, необходимых для осуществления всеобъемлющего контроля за подготовкой Олимпиады. Уже утвержден соответствующий план проверки. В связи с тем, что вопросы выделения земли, строительства спортивных объектов, дорог и так далее носят комплексный характер, к ним должны подключиться сразу пять аудиторских направлений. Создается специальная постоянно действующая рабочая группа, к деятельности которой кроме примерно 120 штатных ревизоров будут привлекаться эксперты из разных областей.

Каждые полгода Счетная палата планирует отчитываться непосредственно перед Президентом России о результатах своей работы. Кроме того, соответствующие отчеты будут предоставляться парламентариям и журналистам.

Предполагается, что в деле проверки бюджетных ассигнований на Олимпиаду-2014 Счетная палата будет сотрудничать с Генеральной прокуратурой, Контрольным управлением Президента Российской Федерации и основными силовыми ведомствами. Соответствующие соглашения с Генпрокуратурой, ФСБ, МВД уже заключены.

30 июля 2007 г. подписано соглашение о сотрудничестве между Счетной палатой Российской Федерации и Олимпийским комитетом России. Предметом соглашения стал контроль за расходуемыми средствами, которые выделены бюджетом Российской Федерации на подготовку к Зимним Олимпийским играм 2014 г. в Сочи [12].

Участие в этой работе контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований весьма важно, поскольку данный проект можно рассматривать как пилотный для отработки эффективных стратегий социально-экономического развития региона или муниципального образования, а также механизмов их эффективной реализации. Таким образом, не важна форма организации внешнего контроля за распоряжением финансовыми ресурсами, а объективность, профессионализм и независимость.

Необходимая и минимально достаточная задача государственного аудита как части системы общественного контроля состоит в как можно более раннем вскрытии отступлений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности, результативности и экономичности управления национальными ресурсами. Для того чтобы институт государственного аудита мог эффективно выполнять эту задачу, он должен соответствовать минимальному набору параметров, которые заключаются в следующем:

- особый конституционно-правовой статус в системе органов государственной власти;
- наличие юридических, административных и финансовых гарантий независимости деятельности;
- законодательно закрепленная роль в определении основ бюджетно-финансовой политики государства;
- деятельная поддержка общественности, основанная на доверии и уважении к высокопрофессиональной, объективной и актуальной работе аудиторов.

Эффективно функционирующий институт государственного аудита является одним из инструментов, обеспечивающих создание условий для перехода к инновационной модели экономики. Философские основы и сама идеология государственного аудита полностью созвучны инновационному мировоззрению, в котором высшей ценностью считается творческий, свободный и социально ответственный человек. Механизм творческого саморазвития личности может эффективно работать только в условиях свободы, под которой понимаются не только гарантии прав человека и гражданина, но также свобода от нищеты и насилия, от убожества структур, обслуживающих население, от нетерпимости или от чрезмерной активности репрессивных учреждений. Как наглядно подтвердил опыт последних десятилетий, гарантии свободы не возникают сами по себе и не существуют в безвоздушном пространстве. Для того чтобы их создавать, развивать и поддерживать, нужны, прежде всего, сильные государственные институты, стабильная Конституция и эффективная правовая система.

Для России возвращение «сильного государства» является сегодня одним из необходимых условий успешного социально-экономического развития. Однако, говоря о сильном государстве, важно делать акцент не на расширении диапазона его функций, а на повышении эффективности его работы. При этом критерии эффективности должны рассматриваться не в абстрактно-математическом плане, а с точки зрения «человекосбережения».

Рассматривая вопрос о необходимости возвращения сильного государства для обеспечения перехода к инновационной модели экономики, важно учитывать социально-психологические аспекты этого процесса. В силу трудностей и противоречий периода 1990-х гг., для значительной массы населения сегодняшнее усиление государства видится, главным образом, в контексте расширения его социальных функций — как возможность получить, наконец, справедливое «воздаяние» за перенесенные страдания. Но такие социальные ожидания повышают риск попадания государства в ловушку патернализма. А патерналистское общество стремится избегать инноваций, поскольку они ведут к нарушению привычного порядка и сложившихся традиций. В результате возникает механизм «отрицательного отбора», который автоматически выбраковывает все новое и всех тех, кто способен к инновациям, что приводит к сокращению ресурсных возможностей для перехода к экономике будущего. Только на базе правильного баланса традиции и «модерна» можно построить успешную траекторию развития страны и сохранить свою национальную идентичность. Государственный аудит играет очень важную роль в обеспечении этого баланса.

Дееспособный, современный, обладающий уникальными информационными ресурсами институт государственного аудита способен выполнять как регулятивные, так и конструктивные функции, помогая государству и обществу не только в проведении эффективных институциональных изменений, но и в выборе перспективных траекторий развития страны. Различные методики и исследовательские подходы, используемые счетными палатами, например для проведения аудитов эффективности, могут быть настроены на обнаружение различных инерционных эффектов, препятствующих развитию, не только в узкопрофессиональной сфере, но также при решении более масштабных задач.

Например, одним из актуальных приложений государственного аудита является так называемый *аудит трансформаций*. С помощью специальных методов и мероприятий этот вид аудита позволяет руководству страны и обществу убедиться, что процесс осуществления запланированных институциональных изменений (главным образом, в экономике) происходит успешно, а его результаты — соответствуют плану. Степень практической реализации каждой из этих моделей различна: экспортно-сырьевая модель играет доминирующую роль, а инновационная модель присутствует в виде отдельных элементов или пилотных проектов. В этих условиях аудит трансформаций может быть использован для создания специальной системы мониторинга, которая позволит оценить, насколько успешно развиваются элементы новой экономики, насколько они способны конкурировать с инерцией прежних моделей экономического развития. Кроме того, в результате этой работы могут быть сформулированы практические рекомендации по повышению эффективности и результативности решения поставленных задач.

Объективное усиление функций государства в современных условиях ставит в повестку дня вопрос о повышении эффективности работы государственного аппарата и создании действенных пределов росту бюрократии. Как отмечал В. В. Путин, сегодняшний забюрократизированный и коррумпированный госаппарат не мотивирован на позитивные изменения, а тем более на динамичное развитие [12].

В результате происходит системное повреждение механизмов принятия общественно значимых решений, поскольку при наличии нескольких возможных альтернатив бюрократия делает выбор в пользу той стратегии или того проекта, которые с гарантией будут полезны и выгодны для конкретных чиновников, но необязательно — для общества в целом. Таким образом, экономика бюрократии начинает противостоять экономике России.

Государственный аудит как специальный институт возник и развивается именно для того, чтобы дать свой ответ на ключевой вопрос современности — возможен ли в принципе контроль общества над бюрократией? Считая контроль общества за бюрократической машиной возможным и экономически необходимым, он не только исследует особенности экономики бюрократии и ее внешние эффекты, но также предлагает практический инструментарий и методологию, которые при наличии государственной воли и общественной поддержки позволяют создать реальную систему ограничения рентоискательского поведения чиновничества и борьбы с коррупцией.

Эффективное и правильное функционирование системы государственного аудита как части механизма общественного контроля требует достаточно высокого уровня развития гражданского общества и совершенно иного уровня социальной активности и ответственности людей — как обычных граждан, так и лиц, занимающих государственные посты. Исходя из этого, конституционный аудит считает своей важнейшей задачей не только разъяснение объективной необходимости общественного контроля над бюрократией, но и создание практических инструментов для обеспечения сознательного участия граждан в управлении общественными

финансами и другими национальными ресурсами. С этой точки зрения конституционный аудит является наукой социального оптимизма, поскольку он видит своим конечным «потребителем» не столько профессиональных политиков, сколько простых избирателей, налогоплательщиков, обладающих активной гражданской позицией.

Важная социорегулятивная роль государственного аудита вытекает также из объективных особенностей современного общественного развития. Общество является сложной системой, поэтому происходящие в нем процессы носят принципиально нелинейный характер и насыщены точками бифуркации. В этих «точках ветвления» достаточно трудно предугадать дальнейшую траекторию развития страны, а решения, принятые в ситуации недостатка объективных прогностических данных, могут привести к опасным колебаниям в системе.

Государственный аудит, чьей задачей является трезвый анализ соответствия общественных желаний и возможностей, а также контроль за эффективным использованием имеющихся ресурсов, способен выполнять для социума функцию своеобразного «гироскопа» и одновременно — страховочного механизма, позволяющего ограничить колебания системы в точке бифуркации. Правильно функционирующий институт государственного аудита позволяет избежать ситуаций, когда локальная эффективность оборачивается стратегическим поражением, а экономические прорывы нынешнего времени совершаются за счет будущих поколений россиян.

Институт государственного аудита в российских условиях — это не только система независимой обратной связи, которая дает государству и обществу объективную информацию о реальном положении дел, но, прежде всего, инструмент эволюции экономики, который способен эффективно влиять на процессы экономического развития в силу своего универсального характера и особого общественного предназначения.

Институт независимого внешнего государственного аудита, обеспечивающий общество объективной, надежной и доступной информацией о деятельности органов государства, является одним из специальных механизмов обеспечения легитимности власти и подтверждения законности ее действий. Фактически, именно институт государственного аудита на новом уровне общественного развития выполняет функцию одного из важнейших инструментов легитимации решений органов государственной власти, а значит — непосредственно содействует укреплению стабильности политических институтов и общественно-политической ситуации в целом.

Правильное функционирование института государственного аудита в конечном счете помогает ускорить формирование условий для развития человеческого капитала, повышает качество общественных связей и способствует формированию широкого спроса на знания. Таким образом, институт государственного аудита является одним из инструментов создания предпосылок для перехода к новому типу экономики и более высокому уровню общественного развития [12].

Институт государственного аудита является живым и творческим организмом, который способен совершенствоваться, для того чтобы максимально эффективно ответить на актуальные запросы современности. В развитых странах государственный аудит работает в рутинном, штатном режиме и выполняет функции своеобразного «томографа», который исследует заданное поле, выявляет проблемы и информирует о полученных результатах государство и общество. В обществах, переживающих трансформационный переход, роль государственного аудита представляется более сложной и творческой. Речь идет не просто о фиксации проблем — государственный аудит способен исследовать суть и причины выявленных трудностей и давать органам государственной власти обоснованные рекомендации по их разрешению.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2005. № 11 (95), с. 97.

2. Гранберг А. Г. Стратегия территориального развития России: от идеи к реализации // Вопросы экономики. 2001. № 9.

3. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: Учебник для вузов. — М.: ГУ ВШЭ. 2000, с. 348.

4. Игнатюк Н. А. Правовые проблемы взаимоотношений органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления: Дисс.... канд. юр. наук. — М, 1997, с. 112.

5. Кнеймайер Ф. Л. Организация местного самоуправления в Баварии (Основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право. 1995. № 4.

6. Краснов М. А. Введение в муниципальное право. — М.: ИГПАН. 1993, с. 15—16.

7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26.05.2004 // Российская газета. 2004. № 109.

8. Путь в XXI век. Стратегические проблемы и перспективы российской экономики/Под ред. Д. С. Львова. — М.: Экономика. 1999.

9. Россия-2015: оптимистический сценарий / Под ред. Л. И. Абалкина. — М.: ММВБ. 1999.

10. Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3339, 4943.

11. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 45.

12. *Степашин С. В.* Конституционный аудит. — М.: Наука. 2006.

13. *Столяров Н. С.* Финансовый контроль в системе стратегического управления социально-экономическим развитием России (теория и практика): Дисс. док.. экон. наук. — М., 2006. 501 с..

14. Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / Под ред. академика А. Г. Гранберга. — М.: Наука. 2004, с. 8.

15. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Д. С. Львов и др. Под ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Егоршина; ООН РАН, НИМБ. — М.: Изд-во «Экономика». 2005.

16. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / Под ред. А. Г. Гранберга, В. И. Данилова-Данильяна, М. М. Циканова, Е. С. Шопхоева. — М.: Экономика. 2002.

17. Стратегия макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / Под ред. академика А. Г. Гранберга. — М.: Наука. 2004.

18. Таболин В. В. Право муниципального управления. — М.: Элит. 1997, с. 87—88.

19. Уваров А. А. Местное самоуправление в России. — М: Норма. 2005, с. 207.

20. Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков / Институт «Восток — Запад». — М: МАКС-ПРЕСС. 2001.

21. Чепурных Н. В. Региональное развитие: сельская местность / Н. В. Чепурных, А. Л. Новоселов, А. В. Мерзлов; Совет по изучению производительных сил. — М.: Наука. 2006 и др.

22. Черкасов А. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика. — М.: Форум: ИНФРА-М. 1998, с. 119.

23. Шевчик Н. А. Государство и местное самоуправление: правовые проблемы взаимодействия: Дисс. ... канд. юр. наук. – Тюмень. 2001, с. 16–17.