

---

---

## СТРАТЕГИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ И ЗАДАЧИ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Степашин С.В.

*Статья посвящена актуальным вопросам развития российской экономики в связи с завершением периода экономической стабилизации и переходом к стратегии инновационного развития, основанной, в том числе, на развитии проектного управления результатами. Дана оценка рисков, вызванных как проблемами международной финансовой системы, так и снижением доходности, нехваткой свободных средств в банковской сфере, инфляцией, дефицитом трудовых ресурсов и др.*

*Отмечается, что в рамках начатых структурных экономических преобразований и стратегии развития России до 2020 года выдвигаются новые требования к управлению в самом широком смысле этого слова. Государственный аудит является важной составной частью управления ресурсами и проектами и должен внести свой весомый вклад в создание эффективной системы такого управления.*

*Автор доказывает необходимость качественно новых подходов к деятельности контрольно-счетных органов всех уровней, действующих в качестве внешних аудиторов стратегически значимых программ и проектов. Предлагается система контроля, действующая на принципах управления по конечному результату.*

Успехи антикризисных мер и восстановительного роста российской экономики сформировали предпосылки для перехода к стратегии инвестиционного развития при все еще доминирующих принципах и архитектуре макроэкономической стабилизации. Российская экономика стабильно и в целом успешно развивается. В 2007 году прирост ВВП был самым высоким за последние несколько лет и составил 8,1%, что позволило России выйти на седьмое место в мире по объемам экономики с учетом паритета покупательной способности, обогнав такие высокоразвитые страны, как Франция, Италия и Бразилия.

При этом экономический рост базируется не только на притоке нефтедолларов, но и на внутренних источниках развития. В значительной мере он происходит за счет динамичного развития металлургии и машиностроения, где готовится к реализации много новых инвестиционных проектов. Наметились позитивные структурные сдвиги. Производство машин и оборудования за год увеличилось на 19,3%, тогда как в добывающих отраслях прирост составил всего 1,9%.

Быстрый рост наблюдался в инновационных сферах. Количество абонентов сотовой связи на конец 2007 года превысило число жителей России. Число пользователей Интернета составило 35 миллионов человек, а к концу нынешнего года должно дойти до 40 миллионов.

Существенно активизировался инвестиционный процесс, прирост капиталовложений составил в год 24%, что близко к ситуации инвестиционного «бума». Беспрецедентно увеличились иностранные инвестиции, которые за прошедший год составили 82,3 млрд. долларов. Это свидетельствует о хорошей динамике и возросшей инвестиционной привлекательности российской экономики, что стало воз-

можным благодаря укреплению стабильности и целенаправленной стратегии развития, проводимой руководством страны.

Вместе с тем имеются нерешенные проблемы, риски, серьезные вызовы как внутреннего, так и, особенно, глобального порядка.

С одной стороны, высшее политическое руководство ставит задачи по переходу от стратегии управления ресурсами к стратегии проектного управления результатами. В этих целях формируется трехлетний бюджет, диверсифицируются нефтегазовые доходы, инвестируются значительные ресурсы в капитализацию институтов развития и частно-государственное партнерство.

С другой стороны, нормы бюджетного стратегирования остались прежними, соответствующими целям макроэкономической стабильности, при том, что изменение ситуации на мировых финансовых рынках однозначно ответило на вопрос о рисках, вызванных проблемами мировой финансовой системы. Резервное положение американского доллара который уже год под большим вопросом. Начавшийся с середины прошлого года мировой кризис ликвидности отчасти затронул и российскую финансово-банковскую систему.

Денежные власти достаточно успешно решают эту проблему предоставлением «коротких денег» банкам, ЦБ озвучил планы более активного предоставления банковской системе средств через механизмы рефинансирования, которые ранее у нас практически не работали.

В стране создана мощная финансовая «подушка безопасности». Это профицитный бюджет, международные (золотовалютные) резервы, составляющие 502 млрд. долларов.

Деятельность Банка России по управлению международными резервами представляет собой область не оцененного риска, а любой ущерб, нанесенный Банку России в этой области, влечет за собой существенные негативные последствия для национальных интересов и экономики России.

Выполнение Банком России функций по эффективному управлению резервами не является объектом регулярного внешнего независимого контроля. Мы убеждены, что осуществление операций с международными резервами на внешнем и внутреннем рынках требует постоянного внимания в отношении возможных рисков, а также систематического контроля со стороны, в том числе, Счетной палаты России. Для нас это является на сегодня новой и недостаточно отработанной сферой аудита, которая требует не только разработки новых методик, но и привлечения к этой работе специалистов, обладающих необходимой квалификацией и опытом.

Сегодня существуют также непосредственные риски, связанные со снижением доходности, нехваткой свободных средств, в некоторых случаях возникает угроза банкротства отдельных предприятий и банков. Эта проблема актуальна и на уровне регионов, особенно там, где есть градообразующие предприятия, производства, обеспечивающие значительную часть доходов субъекта Федерации или муниципального образования. На такие объекты следует обращать особое внимание при планировании и проведении контрольных мероприятий.

Проблемы ликвидности могут обостряться и из-за чрезмерной зависимости российского крупного бизнеса от внешних заимствований. Суммарный долг государства, корпораций и банков превысил 430 млрд. долларов и достиг 33% ВВП. Это еще не критично, но и уже немало. При этом на законодательном уровне не выработана стратегия управления совокупным долгом государства и система управления рисками.

Следует также учитывать, что основные активы банков и рынки сбыта многих крупных корпоративных заемщиков – рублевые, и обслуживание валютного долга в случае прекращения дальнейшего укрепления рубля станет дороже. Правда, пока мы видим обратное – рубль продолжает укрепляться на фоне падения доллара на мировых финансовых рынках. Для финансовых властей это повод подумать о том, как на это адекватно реагировать – такая ситуация стимулирует импорт и снижает экспортную конкурентоспособность российских производителей. Достаточно сказать, что импорт только за прошлый год вырос более чем на треть.

Не менее существенны и риски внутренние, наиболее очевидным из которых является инфляция, которая в течение 8 лет снижалась, а в прошлом году резко ускорилась и составила почти 12%. Она затрудняет инвестиционный процесс, делая кредиты более дорогими для бизнеса, и, безусловно, самым отрицательным образом сказывается на уровне и качестве жизни населения.

И хотя инфляция в немалой степени была связана с внешним фактором – ростом мировых цен на продовольствие, просчеты в денежно-кредитной политике тоже нельзя сбрасывать со счетов. За два месяца и первые 10 дней марта 2008 г. инфляция составила уже 3,9%, практически 4%, то есть почти половину «целевого» ориентира Минфина на год.

Нельзя не отметить, что показатели инфляции, равно как и ряд других бюджетообразующих макроэкономических показателей, систематически занижаются Правительством РФ при принятии федерального бюджета. За период с 2000 года уровень инфляции, заложенный в расчеты при принятии бюджета, не был превышен лишь однажды, в 2003 году. В результате фактические доходы федерального бюджета значительно превышают плановые, что дает правительству определенную свободу в распоряжении бюджетными ресурсами и зачастую позволяет перераспределять их, руководствуясь субъективными критериями.

Недостатки в прогнозировании основных бюджетообразующих показателей на федеральном уровне также сказываются на формировании доходной части и исполнении региональных бюджетов.

Вместе с тем, несмотря на инфляцию, в стране достаточно быстро растет уровень жизни. Начиная с 2000 года, реальные доходы населения увеличиваются в среднем на 10% в год. Однако разрыв в уровне доходов граждан не только не сокращается, но продолжает расти, достигнув критического уровня. Разрыв в доходах между 10% самых богатых и 10% самых бедных увеличился, по данным Росстата, с 13,9 раза в 2000 году до 15,3 в 2006 году. А по экспертным оценкам Центрального экономико-математического института РАН, он значительно больше и составляет около 30 раз. В Москве, даже по официальным данным Мосгорстата, в 2006 году этот показатель составлял 41 раз.

За 8 лет стабильного развития количество отечественных долларовых миллиардеров выросло с нескольких человек до сотни с лишним. По их числу Россия твердо вышла на второе место в мире после США, что не соответствует масштабам экономики и уровню развития нашей страны.

Этот перекосяк – очень серьезная потенциальная угроза, требующая повышенного внимания. Государство должно выработать грамотную и эффективную политику доходов с тем, чтобы предотвратить риски, которыми чревата консервация глубокого имущественного и социального неравенства.

Еще одним серьезным ограничителем развития выступает дефицит трудовых ресурсов нужного качества и квалификации. Эта проблема не может быть в полном объеме решена лишь за счет увеличения притока мигрантов, который также несет определенные риски. Тем более там, где требуется квалифицированная рабочая сила. А она становится все более востребованной в условиях активного промышленного роста.

Потребуется серьезная переориентация системы образования на подготовку кадров высококвалифицированных рабочих. Необходимо подумать и о более тонких механизмах и методах корректировки мотивации вступающих в трудоспособный возраст молодых людей, для которых работа на производстве стала чем-то противоположным понятию успеха и престижа.

Это только малая часть проблем. Можно говорить об угрозах износа инфраструктуры, что является фактором объективным, создающим прямые угрозы безопасности и препятствующим повышению конкурентоспособности и производительности труда, что также влияет на инфляцию, определенных рисках, связанных с рыночным реформированием электроэнергетики и ЖКХ, демографических и многих других неблагоприятных аспектах нашей сегодняшней ситуации.

Суммируя все это, можно так сформулировать принципиальный внутренний вызов для сегодняшней России. Задачи восстановительного подъема экономики на сегодня в основном решены. Но остальной мир все это время не стоял на месте, с 1990 года даже развивающиеся невысокими темпами ведущие экономики выросли не менее чем на 60%. Этот разрыв и есть глобальный вызов. Его ликвидация – одна из важнейших политико-экономических задач, стоящих перед Россией в рамках долгосрочной стратегии развития, решение которой позволит нам занять достойное место в современном мире.

Для этого в ближайшие годы предстоит решить ряд долгосрочных масштабных проблем, о которых мы слишком долго забывали: модернизировать инфраструктуру, обеспечить конкурентоспособность российской экономики, преодолеть последствия негативной демографической динамики и социальной деградации, обеспечить сбалансированное развитие регионов.

Сегодняшнее руководство страны глубоко осознает масштаб этой задачи и делает принципиальные практические выводы.

Правительство начало проводить активную политику в области структурных экономических преобразований, формировать институты развития, наделяя их значительными полномочиями и средствами, консолидировать критически важные активы в реальном секторе экономики путем формирования государственных корпораций. Большое внимание уделяется вопросам социального развития, в том числе в рамках приоритетных национальных проектов.

Впервые за последние 20 лет поставлена задача всеобщей модернизации экономики страны, обновления ее производственных активов, которое позволит в разы повысить производительность труда. Представляется, что это и есть главный критерий успешности инновационной политики, которую должно сформулировать и реализовать государство.

В рамках инновационных стратегий особое внимание должно быть уделено вовлечению в хозяйственный оборот интеллектуальной собственности, которая до сих пор не воспринималась как инвестиционный ресурс. На деле же речь идет о возможности появления в несырьевом секторе экономики потенциально очень мощных финансовых активов, имеющих важное макроэкономическое и институциональное зна-

чение для страны в целом. И эти активы нужно уметь не только правильно учесть, но и грамотно оценить с учетом всех рисков.

Инновационный прорыв предполагает, прежде всего, инвестиции в человека, качество его жизни, образование, овладение новыми профессиональными навыками. Проведенные Счетной палатой России контрольные и экспертно-аналитические мероприятия в рамках приоритетного национального проекта «Образование» показали, что предстоит еще очень много работы по развитию национальной системы образования, внедрению в нее современных знаний и технологий как основы инновационной модели роста.

Масштаб стоящих перед страной задач выдвигает новые требования к управлению в самом широком смысле. Следует отметить, что, по мнению международных экспертов, Россия прозевала поворот от функционального управления ресурсами к проектному управлению развитием – прозевала в середине 90-х гг. При этом разрыв в уровне и технологиях стратегирования нарастает год от года. Материалы Счетной палаты России подтверждают вывод Президента о крайней неэффективности сложившейся системы управления развитием. Рост финансовых и экономических возможностей неуклонно сопровождается снижением эффективности их использования, что особенно наглядно отражается на региональном уровне. Я уже приводил примеры использования Инвестиционного фонда в прошлом году всего на 12%, развития курорта Сочи, подготовки к Олимпиаде, сессии АТЭС во Владивостоке, куда в ближайшее время для оценки этой работы выедет большая группа инспекторов Счетной палаты.

Мировой опыт свидетельствует, что сегодня основные риски, влияющие на эффективность управления, в первую очередь связаны с инерционностью и недостоверностью данных системы наблюдения. Если учесть, что у нас, к примеру, данные о валовых региональных продуктах поступают более чем с годовым интервалом, а интервалы бюджетной и статистической отчетности позволяют идентифицировать социально-экономические процессы с циклом не менее 2-4 лет, то высшее политическое руководство может оказаться в роли статиста динамичных экономических и политических процессов и угроз.

К сожалению, остаются слабыми представления руководителей о проектном управлении, управленческом учете, системе сбалансированных показателей, бюджетировании, ориентированном на результат (БОР).

Сотни показателей БОР, 73 индикатора успешности деятельности губернаторов, 150 показателей в проекте Концепции обеспечения безопасности, множество показателей приоритетных национальных проектов и сотни других индикаторов в рамках многочисленных стратегий способны потопить любое начинание.

Государственный аудит является важной составной частью управления ресурсами и проектами и должен внести свой весомый вклад в создание эффективной системы такого управления. Вот почему следует говорить о необходимости качественно новых подходов к деятельности контрольно-счетных органов всех уровней, действующих в качестве внешних аудиторов стратегически значимых программ и проектов. Должна работать система контроля, действующая на принципах управления по конечному результату. Исходя из этого, мы должны учитывать экономичность предлагаемых решений, отдачу каждой единицы потраченных ресурсов и вклад в решение основных задач, отражающих стратегию социально-экономического развития.

Институт внешнего финансового контроля в России организован сравнительно недавно, и его формирование нельзя считать полностью завершенным. Надеюсь, что вновь избранный состав Государственной Думы, и, безусловно, Совет Федерации, наконец лик-

видируют недостатки и пробелы в законодательстве, препятствующие созданию и структурированию полноценной единой системы финансового контроля в России.

Новой проблемой является проведение государственного аудита в госкорпорациях, работающих вне рамок Бюджетного кодекса. Безусловно, бюджетные средства, передаваемые в управление этим институтам, в целях более быстрого и эффективного их освоения в критически важных секторах экономики и инфраструктуры должны быть объектом постоянного внимания со стороны внешнего государственного аудита. По нашему мнению, действующее законодательство не создает прямых препятствий для осуществления контроля, в том числе в вопросах расчетов госкорпораций с подрядными организациями, соблюдения ими конкурсной и договорной дисциплины.

Вместе с тем, в России еще предстоит создать отсутствующую на сегодня четкую, не допускающую неоднозначного толкования нормативную правовую базу, регламентирующую процедуру внешнего контроля за деятельностью госкорпораций. Необходимо также прописать в законодательстве формы ответственности руководства госкорпораций за результаты своей деятельности, в том числе финансово-хозяйственной. Наконец, целесообразно определить правовой статус госкорпорации в гражданском законодательстве, а не в отдельном для каждой корпорации нормативном правовом акте, как это практикуется в настоящее время.

Уже сегодня Счетная палата России активно подключилась к контролю за использованием средств на подготовку к Олимпиаде корпорацией «Олимпстрой». Полагаю, что в той части, где используются средства бюджетов Краснодарского края и города Сочи, к этой работе должны активнее подключаться региональные и местные контрольно-счетные органы.

Одной из системных угроз не только реализации масштабных планов развития России, но и самим основам ее национальной безопасности остается коррупция. И В.В. Путин, определивший ее как главную проблему России, и Д.А.Медведев, который на Красноярском экономическом форуме подчеркнул, что мы должны дать самый настоящий бой этой тяжелой болезни, безусловно, реально оценивают ситуацию.

Контрольно-счетные органы вносят реальный вклад в борьбу прежде всего своей профилактической работой, выявляя коррупциогенные моменты в бюджетно-финансовом и налоговом законодательстве и внося предложения по его совершенствованию. Счетная палата в этом плане очень активно работает с Генпрокуратурой, МВД, ФСБ, Контрольным управлением Президента.

Во многом благодаря усилиям Счетной палаты были закрыты так называемые «внутренние оффшоры», позволявшие крупным компаниям недоплачивать огромные суммы налогов в бюджет.

Мы уже не один год выступаем с предложением о снижении и упрощении порядка взимания НДС, о необходимости чего в последнее время говорили в своих выступлениях первые лица государства. Это освободит добросовестных экспортеров от излишних налоговых проверок и будет стимулировать российские высокотехнологичные производства. Если принимать это решение, то сейчас, при благоприятнейшей экономической ситуации, которая сложилась в том числе и на рынке нефтедолларов.

Тем не менее, в налоговом и таможенном законодательстве сохраняются серьезные недостатки, позволяющие компаниям уменьшать платежи в бюджет. Поэтому контрольно-счетные органы всех уровней должны активно внедрять в практику своей работы аудит эффективности налогового законодательства и налоговой системы стра-

ны, научиться оценивать качество налогового администрирования, да и в целом нашего законодательства.

У Счетной палаты есть институт системного анализа, есть высшая школа аудита в МГУ, экспертный центр, экспертное сообщество. Мы готовы проводить профессиональную экспертизу всех законов на предмет их и коррупционности, и эффективности с точки зрения бюджетных ресурсов.

Счетная палата выступает за совершенствование законодательства о банкротстве. По сути дела, речь идет не столько о банкротстве, сколько о противодействии рейдерству. Предполагается, что пакет антирейдерских законов будет в обозримой перспективе (мы надеемся, что в этом году) принят Госдумой и подписан Президентом России.

Не меньшее значение имеет контрольно-ревизионная работа, в ходе которой зачастую выявляются факты коррупции. Сейчас в стране появилась политическая воля к привлечению высокопоставленных коррупционеров к ответственности. В 2007 году на основании контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, были возбуждены уголовные дела и отстранены от исполнения служебных обязанностей губернатор Амурской области и мэр Владивостока. Несколько сот чиновников разного уровня были наказаны или освобождены от занимаемой должности. Проверки Фонда обязательного медицинского страхования выявили, что Фонд размещал заказы среди «дружественных» фармацевтических фирм без конкурса. В результате против руководителей Фонда возбуждены уголовные дела, они отстранены от исполнения обязанностей и находятся под следствием.

Всего по материалам проверок Счетной палаты России в 2007 году было возбуждено 40 уголовных дел, региональных контрольно-счетных органов – 129 уголовных дел.

Позитивное значение имеет и все более широкое распространение новых методов – аудита эффективности и стратегического аудита, а также расширение масштабов экспертно-аналитической работы. Место различных незначительных контор типа «рога и копыта» в качестве объектов проверки занимают по-настоящему масштабные проекты, критически значимые с точки зрения решения стратегических задач развития страны. В 2007 году Счетной палатой был проведен 21 аудит эффективности, что в 1,4 раза больше, чем в предыдущем году. Впервые осуществлено 18 контрольных мероприятий с использованием методики стратегического аудита.

Такая тенденция наблюдается и на субфедеральном уровне. Так, из более 7 тысяч проведенных контрольно-счетными органами субъектов России в 2007 году контрольных мероприятий в среднем каждое десятое было проведено с использованием аудита эффективности, что позволило выявить более 13 млрд. рублей неэффективно использованных государственных средств. Данная работа показала, что в ходе формирования и исполнения региональных бюджетов имеются немалые резервы совершенствования бюджетного процесса и бюджетных процедур, укрепления государственной финансовой дисциплины.

Есть хорошие примеры совместной работы Счетной палаты России с региональными палатами по проведению аудита эффективности. В 2007 году нами совместно с контрольно-счетными органами Магаданской и Ростовской областей проведен аудит эффективности использования водных биоресурсов, а также государственных средств на развитие рыбной отрасли. В ходе аудита были выявлены нарушения законодательства почти на полмиллиарда рублей. Работа показала, что неэффективное использование водных биоресурсов в значительной степени связано с многократным изменением структуры управления рыбной отраслью, а также отсутствием необходи-

мых условий, в том числе экономических, для конкурентоспособности отечественной продукции рыболовства и для надлежащего сохранения и воспроизводства запасов.

Активизируется экспертно-аналитическая составляющая деятельности и на региональном уровне. Контрольно-счетные органы регионов все чаще не ограничиваются отдельными контрольно-ревизионными мероприятиями, а проводят глубокий системный анализ особо острых проблем социально-экономического развития регионов.

В 2007 году контрольно-счетными органами субъектов Федерации проведено 3760 экспертно-аналитических мероприятий, что почти на 14% больше, чем в 2006 году.

Отдельные экспертно-аналитические мероприятия проводятся контрольно-счетными органами субъектов Федерации совместно со Счетной палатой России. Такое сотрудничество незаменимо при осуществлении контроля за реализацией многих важнейших государственных задач, в том числе и в сфере инвестиционной деятельности, учитывая, что крупнейшие государственные инвестиционные проекты и федеральные целевые программы, как правило, реализуются на принципах софинансирования из региональных бюджетов.

Яркий пример такого сотрудничества – мониторинг хода реализации приоритетных национальных проектов. Этот мониторинг, начиная с 2006 года, Счетная палата вместе с Контрольным управлением Президента проводит при активном участии региональных контрольно-счетных органов и соответствующих структур Контрольного управления Президента России.

При его проведении внимание уделяется не только вопросам законности и целевого характера использования средств, выделенных на реализацию национальных проектов, но и достигнутым при этом результатам, вопросам эффективности использования средств. В 2007 году в мониторинге приняло участие более 80 контрольно-счетных органов, проведено 567 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. При этом мы обращали внимание не только на то, дошли ли бюджетные средства до бюджетополучателей, но и насколько эффективно они были израсходованы.

В результате проведения мониторинга, который охватил большую часть российских регионов, новый импульс получило взаимодействие контрольных органов России. Можно без преувеличения сказать, что его проведение позволило создать основы единой и достаточно эффективно работающей системы сквозного контроля за реализацией стратегически значимых задач социально-экономического развития страны на всех уровнях бюджетной системы.

Сегодня важно более активно добиваться, чтобы результаты нашей работы шире использовались при формировании бюджетов, принятии управленческих решений, разработке стратегических планов социально-экономического развития.

Выходит на качественно новый уровень работа Счетной палаты по контролю за бюджетным процессом. Заключение по отчету правительства об исполнении федерального бюджета на 2007 год впервые будет подготовлено в 2008 году, а не с лагом в два года, как практиковалось ранее. Это позволит актуализировать оценку исполнения бюджета и с ее учетом предлагать корректировки в бюджет текущего года и предложения в бюджет следующего.

Необходимо также научиться более эффективно применять достижения современных информационно-телекоммуникационных технологий, создавать на этой базе принципиально новый инструментарий контроля. Использование таких технологий поможет сделать контрольную работу более слаженной, скоординированной и резуль-

тативной, позволит более оперативно выявлять и пресекать возможные нарушения, совместными усилиями обеспечивать руководство страны достоверной информацией.

В целях дальнейшего совершенствования контрольной деятельности нам следует обеспечить системный подход к ее организации с использованием всего арсенала предоставленных контролирующим органам средств, с широким внедрением новых форм и методов работы. Одновременно необходимо наладить надлежащее информационное взаимодействие, всесторонне развивать сотрудничество государственных контрольных органов, объединить наши усилия в деле создания в России по-настоящему современной и эффективной системы государственного контроля. Назрело время создания единой системы координации деятельности всех контрольных органов. И для этого сейчас есть все возможности, все условия. Создание общими усилиями такой системы позволит контрольно-счетным органам России внести весомый вклад в решение долгосрочной стратегической задачи модернизации страны.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Медведев Д.А. Национальные проекты – от стабилизации – к развитию // Коммерсант. 2007. 25 января.
2. Приоритетные национальные проекты – идеология прорыва в будущее. М.: Европа, 2007.
3. Степашин С.В. Конституционный аудит. М.: Наука, 2006.
4. Степашин С.В. Жажда инвестиций. Новые знания в развитых странах обеспечивают свыше 75 процентов прироста ВВП // Российская газета. 2008. 30 января.
5. Степашин С.В. Модернизация: рывок России по плану Путина // Российская газета. 2007. 2 ноября.
6. Степашин С.В. Прогресс возьмут под контроль // Российская бизнес газета. 2007. 27 ноября.