

С. В. СТЕПАШИН

Государственный аудит и экономика будущего

Уважаемые коллеги!

Прежде всего, разрешите поблагодарить вас за приглашение выступить на заседании секции.¹

Мой сегодняшний доклад посвящен исследованию роли института государственного аудита в современной России, в частности, анализу его возможностей и функций при переходе к инновационной модели развития экономики нашей страны.

Эта тема охватывает целый ряд проблем в сфере конституционной экономики, права, философии, социологии и других общественных наук. Но в силу ограниченности времени я постараюсь сосредоточиться лишь на самых принципиальных и важных моментах.

Государственный аудит - это институт, который существует сегодня практически во всех странах мира. Достаточно сказать, что Международная организация высших органов государственного аудита включает в себя счетные палаты ста восьмидесяти девяти государств - это всего на три меньше, чем количество государств - членов ООН.

За исключением ряда стран с авторитарными режимами практически повсеместно институт государственного аудита понимается как система внешнего, независимого контроля, который осуществляется специальным конституционным органом от имени общества. Объектом этого внешнего контроля является деятельность государства, связанная с управлением различными национальными ресурсами. В их число входят бюджет, разного рода правительственные фонды, государственная собственность, интеллектуальные ресурсы и так далее. В таких координатах 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 государства.

Два года назад вышла в свет моя монография, которая называется «Конституционный аудит». В этой книге я обосновал необходимость изучения различных теоретических и практических аспектов генезиса и функционирования института государственного аудита в качестве отдельного направления исследований.

Конституционный аудит является одной из тех дисциплин, которые во главу угла ставят вопрос о соотношении целей и средств социально-экономических преобразований и уделяют особое внимание анализу «социальной цены» разного рода реформ и стратегий. С этой точки зрения, новое научное направление позволяет под своим специфическим углом зрения рассматривать старые философские проблемы о принципах справедливого распределения общественного богатства, о критериях «правильности» существующих институтов и установлений, о балансе интересов государства, общества и человека.

Сегодня во всем мире счетные палаты играют роль одного из ключевых элементов согласования реальных интересов общества с декларируемыми целями развития и методами их достижения. Правильное функционирование института государственного аудита, в конечном счете, помогает ускорить формирование условий для развития че-

¹ Тезисы выступления Председателя Счетной палаты Российской Федерации в Российской академии наук на презентации новой монографии.

ловческого 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.

В своей новой монографии - «Государственный аудит и экономика будущего», которая буквально на днях вышла из печати, я постарался более детально рассмотреть роль государственного аудита как одного из инструментов, обеспечивающих переход к инновационной модели экономики. Я считаю, что философские основы и, не побоюсь этого слова, сама идеология государственного аудита полностью созвучны инновационному мировоззрению, в котором высшей ценностью считается творческий, свободный и социально ответственный человек. И сегодняшняя постановка во главу угла путинской «Стратегии 2020» инвестиций в человека - это не модный лозунг и не дань какому-то абстрактному гуманизму. Это в хорошем смысле слова прагматический расчет, потому что именно инвестиции в человека способствуют пробуждению в людях желания максимально реализовать свой творческий потенциал, что является необходимым условием для перехода к экономике, основанной на знаниях.

Механизм творческого саморазвития людей может эффективно работать только в условиях свободы, под которой, как отмечал лауреат Нобелевской премии по экономике 1998 года Амартия Сен, нужно понимать не только гарантии прав человека и гражданина, но также свободу от нищеты и насилия, от скудости экономических возможностей и социальных лишений, от убожества структур, обслуживающих население, а также от нетерпимости или от чрезмерной активности репрессивных учреждений.

Но, 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 и эффективная правовая система.

Таким образом, для России возвращение «сильного государства» является сегодня одним из необходимых условий успешного социально-экономического развития. Но, 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, если можно так выразиться, «человекобережения».

Что я имею в виду?

В координатах макроэкономической теории российские реформы 90-х годов можно было бы считать достаточно эффективными, поскольку они помогли в кратчайший срок изменить структуру собственности, сформировать механизмы рыночной экономики, создать новые институты и так далее. Однако с точки зрения человекобережения эти реформы оказались не просто не эффективными, а действительно шоковыми, потому что «за скобки» были выведены жизненные интересы огромной массы людей. Наверное, именно поэтому 90-е годы воспринимаются общественным сознанием как самый тяжелый период в истории современной России.

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 90-х годов, 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. Известно, что патерналистскому обществу инновации объективно не нужны, потому что они ведут к нарушению привычного порядка и традиций. В результате возникает «отрицательный социальный отбор», который автоматически выбраковывает все новое и всех тех, кто способен к инновациям. Таким образом, происходит сокращение 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. 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.

Взять, например, тот же переход к новой модели экономического развития.

Очевидно, что новая экономика и новые общественные отношения не вызревают в стерильных условиях. Одна из серьезных теоретических и практических проблем заключается в том, что в нашей стране сегодня одновременно существуют и конкурируют друг с другом сразу три модели развития экономики.

Первая - это экспортно-сырьевая модель.

Вторая - это модель индустриальной высокотехнологичной экономики.

И третья модель - это постиндустриальная инновационная экономика.

Понятно, что степень «воплощения в жизнь» каждой из этих моделей различна: экспортно-сырьевая модель играет доминирующую роль, а инновационная модель присутствует в виде отдельных элементов или пилотных проектов.

В таких 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. А самое главное, в результате такой работы формулируются практические рекомендации относительно того, что можно сделать для более эффективного решения поставленных задач.

В качестве примера можно привести наши экспертно-аналитические мероприятия в сфере интеграции науки и образования, учета интеллектуальной собственности, создания национальной инновационной системы и многие другие.

Должный баланс традиций и инноваций должен выдерживаться, на мой взгляд, и в государственном управлении. Любому государству, переживающему трансформационный переход, жизненно необходимы как деятельные, творческие, пассионарные лидеры, так и нормально функционирующая бюрократия (бюрократия - в хорошем смысле слова). Потому что нормальная бюрократия, работающая на основании разного рода инструкций, процедур и регламентов, является объективно инерционной и, помимо собственных административных функций, выполняет, образно говоря, роль стабилизатора штурвала самолета. На практике эта инерционность способна сдерживать слишком резкие повороты «государственного руля». Иначе мы бы то и дело сваливались в штопор и крутые виражи.

Но понятно, что эта инерционность тоже хороша в меру. Неэффективная бюрократия становится тормозом для социально-экономического развития. Коррупцированное чиновничество стремится выйти из-под контроля, искажает систему обратной связи, непродуктивно расходует ресурсы и, в конечном счете, может привести страну

к масштабному кризису. Как неоднократно отмечал Владимир Путин, сегодняшний забюрократизированный и коррумпированный госаппарат в принципе не мотивирован на позитивные изменения, а тем более на динамичное развитие. И это при том, что число чиновников за 1995-2007 годы выросло более чем в полтора раза, тогда как население страны сократилось на 4 процента!

Я считаю, что существуют три объективных фактора, которые позволяют поставить надежные пределы росту бюрократии.

Первое - это сохранение стабильности Конституции, которая содержит в себе эффективную систему сдержек и противовесов.

Второе - это повышение ответственности и профессионализма элит.

И, наконец, третье - это наличие сильного и эффективного института государственного аудита.

Уверен, что, в конечном счете, именно государственный аудит является тем инструментом, который помогает поставить чиновника под контроль общества. Благодаря своим институциональным особенностям и методам работы, государственный аудит способен добиваться предельной ясности в отношениях между государством и обществом, поскольку он всегда исходит из реальных интересов людей - «потребителей» услуг государства.

Возьмите любые наши проверки, связанные, например, с монетизацией льгот, жилищно-коммунальной реформой или информатизацией сельских школ. Как бы ни изощрались региональные или местные власти в своих отчетах, наши выводы четко показывают, где есть реальный результат, а где - профанация. Четкие, ясные и достоверные результаты наших проверок показывают реальную картину событий и способны разрушать очарование.

Кстати, не только российский опыт, но и опыт современных развитых стран убедительно показывает, что открытость, прозрачность, подотчетность органов государства обществу является одним из эффективных способов получения государством кредита доверия граждан. С этой точки зрения институт государственного аудита является ничем иным, как одним из специальных механизмов обеспечения легитимности власти и подтверждения законности ее действий. То есть государственный аудит непосредственно содействует укреплению стабильности политических институтов и общественно-политической ситуации в целом.

Хочу сказать, что проблема повышения эффективности работы государства требует учета многих социально-психологических факторов. Например, одна из серьезных проблем заключается в том, что общество всегда ждет от власти быстрых и конкретных успехов. В результате, у чиновников нередко возникает стремление перераспределить имеющиеся ресурсы в пользу тех проектов, которые способны дать немедленный, конкретный и очевидный успех. То есть выбор часто делается в пользу локальной эффективности в ущерб стратегической выгоде. Это очень опасная ситуация, которая может привести к институциональным ловушкам, из которых уже не будет выхода.

Переход к экономике будущего - это задача огромного масштаба. И здесь нужна большая сила воли, чтобы долгое время «вкачивать» энергию и ресурсы в долгосрочный проект, в надежде, что произойдет своеобразный «фазовый переход», дата которого никому заранее не известна. Поэтому можно очень долго говорить о необходимости реализации стратегии прорыва, но реально решиться на долгосрочный проект, который «выстрелит» далеко за пределами законодательной инициативы, могут только те страны, где обеспечены преемственность курса, стабильность основных законов, сохраняется внутреннее единство элит и общественный консенсус относительно путей развития.

В настоящее время в России все эти условия есть, и мы их должны использовать с максимальной эффективностью.

Теоретики постиндустриального общества в свое время обозначили парадокс, связанный с методами перехода к инновационной модели будущего. Речь идет о том, что любые стратегии, построенные на идеологии догоняющего развития, позволяют лишь сократить разрыв с конкурентами, но не преодолеть его. Возникает вопрос, можно ли в принципе «догнать» или «построить» экономику, основанную на знаниях?

Лично я считаю, что парадокс этот носит чисто логический характер. Доказательство устойчивого «приоритета» западных обществ в немалой степени базируется на системе показателей и индикаторов, сформированных самими этими обществами. Однако опыт последних десятилетий показывает, что макроэкономические индикаторы мало что говорят о реальном качестве жизни людей, о чувствах их удовлетворенности своей жизнью, страной, государством. Короче говоря, высокий уровень благосостояния еще не делает людей более счастливыми.

Отсюда очевидно, что «гонка за лидером», с точки зрения чисто экономических, валовых показателей, бессмысленна и непродуктивна. Намного важнее поиск новых стратегий, которые, в конечном счете, приведут к увеличению числа людей, удовлетворенных условиями своей жизни, возможностями для творческой самореализации, уровнем экологии, безопасности и так далее. С точки зрения общества, именно такие стратегии будут выглядеть более успешными и перспективными.

Именно умение выбирать из потенциально возможных стратегий или траекторий развития только те, которые являются перспективными, является важнейшей характеристикой сильного и эффективного государства - государства, основанного на знаниях.

Сегодня мы в Счетной палате уделяем большое внимание разработке различных критериев, которые позволяют оценивать не только эффективность работы органов исполнительной власти, но также успешность реализации различных государственных программ, стратегий развития отраслей, крупных проектов. В этой работе мы тесно взаимодействуем с администрацией главы государства, парламентом и правительством. Более того, на международном уровне Счетной палате поручено руководство специальной группой Международной организации высших органов государственного аудита (ИНТОСАИ) по разработке ключевых национальных индикаторов. В случае успеха нашей работы такие новые индикаторы позволят оценивать конкурентоспособность различных стран не столько по уровню экономического развития, сколько по степени их привлекательности для жизни людей.

В заключение я бы хотел сказать следующее.

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, так сказать, в рутинном, в штатном режиме и выполняет функции своеобразного «томографа»: он исследует заданное поле, фиксирует проблему, извещает о полученных результатах государство и общество. А вот ставить диагноз и, тем более, назначать лечение, должны соответствующие специалисты.

В обществе, переживающем трансформационный переход, роль государственного аудита представляется более сложной и творческой. В силу своего «передового» положения государственный аудит не просто фиксирует проблемы - он способен исследовать и разъяснять суть и причины выявленных трудностей и давать обоснованные рекомендации по их разрешению.

Таким образом, дееспособный, современный, обладающий уникальными информационными ресурсами институт государственного аудита выполняет как регуля-

тивные, так и конструктивные функции, помогая государству и обществу проводить эффективные институциональные изменения и выбирать наиболее перспективные траектории развития страны.

Именно поэтому работа Счетной палаты Российской Федерации самым тесным образом связана с современной наукой и образованием. Счетная палата не только постоянно и активно сотрудничает с Российской академией наук и ведущими вузами страны - она сама реально участвует в процессе интеграции науки и образования. Примером такой интеграции является, в частности, созданная на базе соглашения между Академией наук и Счетной палатой Высшая школа государственного аудита МГУ.

Счетные палаты (и шире - институт государственного аудита, наделенный правом на независимую и самостоятельную оценку действий органов власти) являются не только важнейшим элементом системы «раннего предупреждения» о возможных ошибках планирования и эксцессах исполнения, но также выполняют функцию легитимации решений государства, а, следовательно, непосредственно обеспечивают его стабильность. Во всех современных обществах счетные палаты играют также роль инструмента оптимизации решений органов государственной власти в условиях неизбежной ограниченности общественных ресурсов.

С этой точки зрения, конституционный аудит как научное направление и государственный аудит как институт имеют очевидные практические приложения при анализе разного рода крупных экономических проблем, стоящих сегодня перед обществом и государством. Наглядным примером может служить разработанная Счетной палатой комплексная программа оценки подготовки и проведения Олимпиады 2014 года в Сочи. Она получила одобрение на заседании Президиума президентского совета по спорту. Другой «свежий» пример - наш аудит подготовки к саммиту стран АТЭС в 2012 году во Владивостоке, с остро критическим докладом руководству страны.

Лично я уверен, что конституционный аудит представляет собой очень перспективное исследовательское поле не только для Института системного анализа Счетной палаты, но и для всех коллег - экономистов, правоведов, социологов, в общем, всех, кого заинтересует наша проблематика. Результаты научных исследований имеют высокую степень практической реализации.

И я с удовлетворением могу сказать, что сегодня наш Государственный научно-исследовательский институт системного анализа, Высшая школа государственного аудита и сама Счетная палата Российской Федерации представляют собой реальную инновационную площадку, где новейшие достижения фундаментальных и прикладных наук непосредственно воплощаются в практику. Приглашаю всех заинтересованных коллег принять участие в этой работе!

Спасибо за внимание!