

Контроллинг эффективности социальной сферы экономики

Кушхов К.А., аспирант Российской академии
государственной службы при Президенте
Российской Федерации

Согласно Лимской декларации государственный аудит является неотъемлемой частью, обязательным элементом управления общественными финансами, поскольку государство (органы исполнительной власти) получают право на управление общественными ресурсами непосредственно от общества [1].

Задача государственного аудита как части системы общественного управления состоит во вскрытии отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности, результативности и экономичности управления финансами. Информация об отклонениях должна быть получена на возможно более ранней стадии.

К основным полномочиям высшего органа аудита относятся: участие в предварительном анализе проекта государственного бюджета и подведении итогов его исполнения; экспертиза нового законодательства с точки зрения оценки финансовых последствий принимаемых решений; проведение финансового аудита и аудита эффективности; участие в разработке стандартов, правил и порядка финансовой отчетности.

Важнейшим принципом современной модели института государственного аудита является гласность и публичность его деятельности [2].

Высшие органы аудита должны быть уполномочены и обязаны в соответствии конституцией ежегодно направлять свой доклад об итогах и выводах по результатам проведенных им проверок непосредственно в парламент или другие компетентные государственные органы. Этот доклад должен публиковаться. Гласность в деятельности высшего органа аудита позволяет создать более благоприятный климат для реализации его выводов и

рекомендаций. Тем не менее, предавая гласности результаты своей деятельности, высшие органы аудита должны предварительно оценить последствия разглашения разного рода фактов и выбрать необходимый баланс между раскрытием негативных фактов, имеющих ситуативное значение, и защитой долгосрочных интересов конкретных субъектов.

Принцип открытости требует, чтобы документы и материалы высшего органа аудита были написаны понятным и доступным для простого гражданина языком. Кроме того, информация не должна быть односторонней. В целях соблюдения принципа объективности, заключение высшего органа аудита необходимо предоставлять вниманию парламента или общества вместе с документом, содержащим мнение проверяемой организации.

Принципиальное «ядро» обязательных полномочий высших органов аудита состоит из норм, закрепляющих их право на проведение следующих видов аудита:

- аудит управления государственными финансами;
- аудит расходования бюджетных средств на государственные контракты и общественные работы.

В последнем случае полномочия государственного аудита обычно распространяются на следующий круг вопросов:

- взаимодействие государственного и частного секторов экономики (например, использование государственных финансов и имущества в составе долевого капитала);
- приватизации государственного имущества (прежде всего, обеспечение наиболее выгодной цены продажи и оптимального способа приватизации);
- функционирование внебюджетных фондов и учреждений, управление которыми осуществляется органами государственной власти или лицами, назначаемыми органами государственной власти;
- получение и эффективное целевое использование финансовых средств и материальных активов организациями публичного сектора (профессиональные представительства и объединения, политические партии, представленные в

парламенте или набравшие на выборах определенный процент голосов, общественные организации).

Высшие органы финансового аудита во всех государствах являются главным инструментом общественного контроля эффективности деятельности правительства по управлению доверенными ему налогоплательщиками фондами (государственным бюджетом), собственностью, интеллектуальными ресурсами [2].

Конституционный аудит творчески использует современные междисциплинарные методы познания, выявленные и разработанные социальными науками и апробированные практикой. В исследованиях находят свое применение системный, структурно-функциональный, исторический, формально-логический, компаративный и другие методы, широко используется инструментарий экономических, социологических, политических и юридических дисциплин, творчески адаптированный применительно к объекту и предмету конституционного аудита.

Одной из важнейших задач конституционного аудита является анализ особенностей практического становления современного института государственного аудита и оценка соответствия фактически сложившейся модели тем идеям и принципам, которые были заложены в Конституции Российской Федерации [1].

Конституционный аудит входит в семейство современных общественных наук, изучающих сложные междисциплинарные проблемы на стыке экономической теории, конституционного права, политологии, социологии. Конституционный аудит основывается на системных представлениях, возникших в результате философского по своему характеру обобщения концептуальных положений и практических результатов целого ряда специальных экономических и юридических наук – теории общественного выбора, экономики общественного сектора, экономики бюрократии, институциональной экономики, конституциональной экономики, истории и

теории государства и права, конституционного права, экономики и социологии знания и др.

Целями конституционного аудита являются теоретическое осмысление места и роли государственного аудита в процессах перехода к современному типу общества и экономики, анализ социальной обусловленности избранной обществом модели государственного аудита, оценка ее соответствия принципам экономической целесообразности.

Исследование понятия «конституционный аудит» показывает, что его содержание включает в себя, во-первых, аудит существующего государственного контроля и аудита (оценка качества), во-вторых, аудит реализации конституционных норм в рамках бюджетного процесса, в-третьих, инструмент снижения информационной асимметрии в отношениях гражданского общества и государства.

Согласно точке зрения С.В. Степашина, конституционный аудит – это совокупность теорий и концепций, обосновывающих необходимость формирования системы внешнего независимого контроля за деятельностью органов государственной власти по управлению бюджетом, собственностью и интеллектуальными ресурсами государства [3].

Конституционный аудит – новое направление в социальных науках, исследующее конституционные основы, теорию, методологию и практику государственного аудита как особого экономического, социального, общественно-политического института.

Предмет конституционного аудита – исторически меняющееся соотношение принципиальной («идеальной»), конституционной и фактической моделей государственного аудита [3].

Таким образом, в теоретическом и практическом развитии конституционной экономики и конституционного аудита, а также в изменении представлений о том, что такое эффективное государство содержатся основные принципы организации и функционирования конституционного аудита.

Соответственно в качестве исследовательских задач конституционного аудита как научного направления можно выделить следующие:

- разработка и уточнение категориального аппарата конституционного аудита;

- обобщение современных концептуальных подходов к анализу теоретико-методологических проблем государственного аудита;

- анализ идеальной (построенной на международно-признанных принципах и обобщенном лучшем опыте), конституционной (закрепленной в действующей конституции конкретного государства) и фактической (реализованной на практике в нормах законов и иных актов, а также в соответствующих институтах конкретного государства) моделей государственного аудита;

- анализ конкретно-исторических и социально-экономических факторов, влияющих на динамику соотношения идеальной, конституционной и фактической моделей государственного аудита;

- исследование особенностей российской конституционной модели государственного аудита и специфики ее фактической реализации;

- анализ факторов, влияющих на выбор обществом конкретной модели государственного аудита;

- изучение условий оптимального сочетания избранной обществом модели государственного аудита с принципами экономической целесообразности и достигнутым уровнем общественно-политического развития;

- анализ социально-регулятивной роли государственного аудита как одного из инструментов оптимизации социально-экономических решений органов власти в условиях ограниченности общественных ресурсов;

- изучение роли государственного аудита как особого механизма легитимации права органов власти управлять общественными ресурсами в целом, а также конкретных социально-экономических решений государства в частности;

– анализ роли государственного аудита как инструмента снижения информационной асимметрии в отношениях гражданского общества и государства;

– исследование места и роли института внешнего, независимого аудита в процессах социально-экономической трансформации, происходящих в современной России.

Центральной задачей конституционного аудита, имеющей непосредственное отношение к проблеме повышения эффективности экономики, является анализ становления и принципов функционирования исторически конкретной модели государственного аудита как особого инструмента оптимизации социально-экономической деятельности. Данное положение приобретает особое звучание в рамках высказывания нобелевского лауреата по экономике Фридриха Августа фон Хайека, отмечающего, что «экономическая проблема возникает, как только различные цели начинают конкурировать за имеющиеся ресурсы» [4].

Таким образом, конституционный аудит формально является составной частью относительно нового для России научного направления – конституциональной экономики. Наиболее систематизированные работы в этой области принадлежат таким известным правоведам и экономистам, как Г.А. Гаджиев, П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский, В.А. Мау, В.Ф. Яковлев.

В качестве основных исследовательских направлений отечественная конституционная экономика называет выявление конституционно-правовых предпосылок аффеktивного развития экономики; анализ воздействия экономики на государство, в том числе исследование механизмов воздействия экономики на сохранение либо изменение конституционных форм; изучение воздействия экономических кризисов на государство и конституционных кризисов на экономику; исследование влияния глобализации мировой экономики на конституционные процессы в различных странах.

Изучение в рамках конституционного аудита проблем общественного участия в становлении эффективной экономики на базе эффективных конституционных установлений представляется важной и актуальной задачей.

Литература:

1. Бушмаринов С.Ю. Лимская декларация 1977 г. (Аналитическая записка). – М., 2003.
2. Мерзликина Е.М. Аудит. – М.: Инфра-М, 2008.
3. Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2008. – № 6 (126).
4. Фридрих Август фон Хайек. Дорога к рабству. – М.: Новое издательство, 2005.