

СЧЕТНОЙ ПАЛАТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – 10 ЛЕТ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Вадимович Степашин

В январе 2005 года Счетной палате России исполнилось 10 лет. Срок небольшой. Но, как и история всей страны, история финансового контроля начиналась не с чистого листа. Аналогичное учреждение было впервые сформировано в России почти 350 лет назад. И называлось очень созвучно нынешнему – Счетный приказ.

Контрольный орган нынешней России, формируемый Федеральным Собранием, обслуживает интересы граждан – по их поручению, а не от имени исполнительной власти, в систему которой он не входит. Тем самым реализуется один из фундаментальных принципов взаимоотношений гражданского общества и власти – контроль за использованием общественного достояния, независимый от его распорядителей.

Наличие независимых внешних органов государственного финансового контроля является обязательным атрибутом любого цивилизованного государства. Парламент, а в его лице и все общество, должен иметь право осуществлять контроль за законностью и эффективностью действий Правительства в бюджетно-финансовой сфере. Кроме того, наличие и достаточно высокий статус независимых органов финансового контроля является своего рода знаком качества финансовой системы государства, который показывает, что эта система работает по общепринятым в мире стандартам.

Система государственного финансового контроля в большинстве цивилизованных стран имеет многоуровневый характер. При этом статус высшего органа в ней занимают органы внешнего государственного аудита, аналогичные российской Счетной палате.

В России контрольно-ревизионную деятельность еще предстоит выстроить в единую, внутренне непротиворечивую систему. В соответствии с мировым опытом органы внешнего контроля должны иметь приоритет по отношению к органам внутреннего финансового контроля, стесненным рамками ведомственной принадлежности. Однако до сих пор в России Счетная палата не наделяется статусом высшего органа финансового контроля. Не осуществлено четкого распределения полномочий между орга-

нами внешнего и внутреннего финансового контроля. Не решена проблема включения в единую систему государственного контроля региональных и муниципальных контрольно-счетных органов. Таким образом, предстоит еще много сделать для создания законодательной базы функционирования государственного финансового контроля, соответствующей общепринятым международным стандартам.

Формирование и принципы работы Счетной палаты

Согласно Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации»:

- Счетная палата является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием и подотчетным ему;
- осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности;
- для рассмотрения вопросов планирования и организации работы, методологии контрольно-ревизионной деятельности, отчетов и информационных сообщений, направляемых палатам Федерального Собрания, образуется Коллегия Счетной палаты. В состав Коллегии входят Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты и аудиторы Счетной палаты.

Председатель и половина состава аудиторов назначаются и освобождаются от должности Государственной Думой, а заместитель Председателя и другая половина состава аудиторов – Советом Федерации.

Срок полномочий Председателя, его заместителя и аудиторов составляет 6 лет. Деятельность Счетной палаты не приостанавливается в связи с роспуском Государственной Думы.

1 декабря 2004 года вступили в силу поправки в закон о Счетной палате, в соответствии с которыми назначение Председателя и его заместителя будет производиться соответствующими палатами Федерального Собрания по представлению Президента страны.

Контрольно-ревизионная деятельность и экспертно-аналитическая деятельность Счетной палаты

Контрольно-ревизионная деятельность реализуется в следующих сферах:

- контроль за исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета, оценка обоснованности проектов федерального бюджета;
- контроль за исполнением доходных и расходных статей бюджетов государственных внебюджетных фондов, оценка обоснованности проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- определение эффективности и целесообразности использования государственной собственности, контроль за поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления государственной собственностью;
- контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации и за использованием кредитных ресурсов;
- контроль за банковской системой в части обслуживания федерального бюджета и государственного долга. Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и иные организации, коммерческие и некоммерческие – вне зависимости от видов и форм собственности, если они:
 - получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета;
 - используют федеральную собственность либо управляют ею;
 - имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.



Важнейшей составной частью деятельности Счетной палаты является единая система контроля федерального бюджета, включающая как непосредственно контроль, так и элементы экспертно-аналитической работы.

Она предполагает непрерывный трехлетний цикл контроля, мониторинга и анализа исполнения бюджета каждого финансового года в течение нескольких последовательных стадий:

- предварительный контроль проекта бюджета будущего года (заключения по проектам федеральных законов о федеральном бюджете);
- оперативный контроль в ходе исполнения бюджета текущего года;
- последующий контроль исполнения бюджета (заключения на проекты федеральных законов об исполнении федерального бюджета).

Таким образом, в течение каждого календарного года Счетная палата одновременно работает с бюджетами трех лет, а бюджет каждого финансового года находится в одной из фаз трехлетнего цикла.

В рамках экспертно-аналитической деятельности Счетная палата также проводит экспертизу проектов законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров, федеральных программ и иных документов, затрагивающих бюджетно-финансовую проблематику, готовит аналитические материалы по вопросам государственного финансового контроля.

Аудит эффективности

Увеличение удельного веса одного из наиболее перспективных видов контрольной деятельности – аудита эффективности – продиктовано потребностями национальной экономики. Аудит эффективности определяет результаты использования государственных средств, проверяет не только законность и целевое назначение, но и эффективность затрат финансовых ресурсов с точки зрения решения общегосударственных задач.

Главной задачей аудита эффективности является определение социально значимого результата от использования государственных средств и разработка рекомендаций по совершенствованию бюджетного процесса и действующего законодательства.

Без широкого внедрения аудита эффективности невозможно создание бюджетной системы, которая ориентирована не просто на освоение государственных средств, а на достижение конкретного результата. Для такой системы характерна прямая увязка ресурсного обеспечения бюджетных организаций с итогами их деятельности. Бюджетирование по результатам создает лучшую мотивацию для государственных организаций к качественному выполнению возложенных на них функций. Начиная с 2005 года Правительство России планирует начать внедрять эту форму финансирования в отношении ряда целевых программ и распорядителей бюджетных средств.

В рамках внедрения новой бюджетной системы должны измениться роль и характер деятельности органов внешнего государственного финансового контроля. И если главным критерием успешности работы получателя бюджетных средств становится его результативность с точки зрения решения общественно значимых задач, то контрольные органы должны научиться определять и измерять эту результативность. Именно такую возможность и предоставляет нам аудит эффективности.

В последнее время Счетная палата активно занимается его внедрением с помощью канадских коллег. Особую роль на этом пути сыграл российско-канадский пилотный проект «Переход от финансового аудита к аудиту эффективности расходования средств федерального бюджета», осуществленный на примере федеральных целевых программ «Дети Севера» и «Социальная поддержка инвалидов на 2000–2005 годы».

Полномочия и возможности Счетной палаты

Все органы власти и организации независимо от форм собственности и их должностные лица обязаны предоставлять по запросам Счетной палаты информацию, необходимую для обеспечения ее деятельности.



При проведении ревизий и проверок мы вправе получать от проверяемых организаций всю необходимую документацию и информацию по вопросам, входящим в ее компетенцию. Неправомерный отказ в предоставлении или уклонение от предоставления информации, а также предоставление заведомо неполной либо ложной информации Счетной палате влечет за собой уголовную ответственность, предусмотренную ст. 287 УК РФ.

Все государственные контрольные органы обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты, предоставлять по ее запросам информацию о результатах проводимых ревизий и проверок. К участию в своих мероприятиях мы вправе привлекать государственные контрольные органы и их представителей, а также на договорной основе – негосударственные аудиторские службы, отдельных специалистов.

По результатам контрольных мероприятий Счетная палата направляет органам государственной власти, руководителям объектов проверки представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства и бесхозяйственности.

При выявлении нарушений, наносящих государству прямой непосредственный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетная палата имеет право давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания.

В соответствии с законом, представления и предписания являются обязательными для исполнения документами. Однако санкций за их неисполнение не предусмотрено. При неоднократном неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний Коллегия Счетной палаты может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых, платёжных и расчётных операций по счетам объекта проверки. Но это, естественно, самый крайний случай, и в практике нашей работы такие действия имели место лишь один раз – в ходе проверки телеканала ОРТ в 1998 году.

Таким образом, контрольные мероприятия Счетной палаты не обладают эффектом прямого действия. Мы не имеем возможности применять санкции в отношении нарушителей бюджетного законодательства, возвращать государству нецелевым образом истраченные бюджетные средства, обращаться в суды для защиты интересов государства, привлекать к ответственности должностных лиц. По большому счету наша основная задача сведена к тому, чтобы выявлять нарушения и недостатки. Принимать меры по их устранению уполномочены органы исполнительной власти по нашим представлениям.

По результатам наших проверок Федеральное казначейство осуществляет взыскание нецелевым образом использованных средств. Эта процедура в последнее время доведена до автоматизма, так как мы согласовали с Минфином форму представлений Счетной палаты, по которым осуществляется списание этих средств.

Новым инструментом воздействия на организации, допускающие нецелевое использование бюджетных средств, стали недавно внесенные поправки в УК РФ, позволяющие в определенных случаях привлекать их должностных лиц к уголовной ответственности. В статье 285 предусмотрены нормы, согласно которым нецелевое использование бюджетных средств в крупном (свыше 1,5 млн. рублей) и особо крупном (свыше 7,5 млн. рублей) размерах влечет наложение штрафов или лишение свободы на срок до 2 либо 3 лет соответственно, а также лишение права занимать определенные должности на срок до 3 лет.

Пока не создан механизм взыскания в пользу государства выявленного в ходе наших проверок экономического ущерба, который не подпадает под определение нецелевого использования. В случае выявления грубых нарушений действующего законодательства, повлекших ущерб экономическим интересам государства, мы направляем соответствующие материалы в правоохранительные органы, на основании которых они, если сочтут необходимым, могут возбудить уголовное дело. Можно было бы существенно облегчить решение этой проблемы, если бы Счетная палата была наделена правом защищать экономические интересы государства в суде.



Организация и планирование работы Счетной палаты

Проект годового плана работы рассматривается и утверждается Коллегией Счетной палаты, после чего становится обязательным для исполнения. Текущее планирование реализуется в ежеквартальных планах работы Коллегии.

В соответствии с законом обязательно включению в планы и программы работы Счетной палаты подлежат поручения Совета Федерации и Государственной Думы, обращения не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Обязательно рассмотрению при формировании планов работы Счетной палаты подлежат запросы Президента Российской Федерации, комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, региональных органов власти.

Счетная палата информирует Федеральное Собрание о результатах проведенных ревизий и проверок, в частности, об ущербе, причиненном государству, и о выявленных нарушениях закона.

Кадровый потенциал Счетной палаты

Основу Счетной палаты составляют инспекции, которые специализируются на определенных функциональных задачах и непосредственно осуществляют контрольные и экспертно-аналитические мероприятия. Согласно закону о Счетной палате:

- инспекторы Счетной палаты при выполнении своих служебных обязанностей имеют право беспрепятственно посещать любые организации независимо от форм собственности, входить в любые помещения, если иное не предусмотрено законом;
- инспекторы несут ответственность за достоверность результатов проводимых ими проверок и ревизий, представляемых в государственные органы или предаваемых гласности, а также за разглашение государственной и иной охраняемой законом тайны.

Сегодня в Счетной палате работает чуть более тысячи сотрудников, из них 134 – со дня ее образования, половина – свыше пяти лет. Средний возраст сотрудников – 45,2 года.

Основными критериями подбора кадров служат профильное образование и опыт контрольно-ревизионной работы. Высшее образование имеют 97% сотрудников, ученую степень – 124 сотрудника (в том числе 27 докторов наук).

Повышенные требования к квалификации сотрудников предопределили необходимость эффективной системы профессиональной подготовки и переподготовки. Только за последние четыре года через систему переподготовки и повышения квалификации прошло свыше 500 человек. Государственными наградами, почетными званиями и ведомственными знаками отличия отмечены 111 сотрудников.

Общая сумма бюджетных средств, направляемых ежегодно на содержание Счетной палаты, составляет около двух процентов от суммы выявленного в течение года нецелевого расходования бюджетных средств.

Взаимодействие Счетной палаты с органами государственной власти

Счетная палата поддерживает активное взаимодействие с Президентом Российской Федерации. Председатель Счетной палаты регулярно встречается с Президентом, направляет главе государства аналитические записки и информационные материалы, предложения для включения в Бюджетное послание и Послание Президента Федеральному Собранию. По материалам Счетной палаты Президентом даются соответствующие поручения Правительству для принятия мер по устранению нарушений.

Счетная палата взаимодействует также с Контрольным управлением Президента, Советом Безопасности.

В последнее время достаточно конструктивными стали наши взаимоотношения с Минфином. Мы активно сотрудничаем при разработке проекта закона о бюджете, и уже имеются пре-



цеденты, когда наши замечания и предложения учитывались на самой предварительной стадии, до того как законопроект направлялся в Государственную Думу. Улучшилось взаимодействие с Правительством, которое более оперативно и в полном объеме реагирует на наши представления.

В Счетной палате уделяется большое внимание взаимодействию с правоохранительными органами, с которыми заключены специальные соглашения. С подписанием этих соглашений Счетная палата получила нормативно закреплённый канал получения оперативной информации по проверяемым объектам, а правоохранительные органы – возможность легализации и реализации оперативных материалов.

Информационная открытость Счетной палаты

Один из важнейших признаков гражданского общества – гласность. Этот принцип заложен и в законе о Счетной палате, где говорится, что палата действует на основе принципа гласности и регулярно информирует о своей деятельности средства массовой информации. По степени информационной открытости Счетная палата прочно входит в первую пятерку российских федеральных структур.

Результат реализации принципа гласности – влияние Счетной палаты на формирование открытого информационного пространства в России. В течение 2004 года, завершающего первое 10-летие деятельности Счетной палаты, ежемесячно в различных СМИ России фиксировалось в среднем около 900 материалов, связанных с работой нашего контрольного органа.

С момента создания в феврале 2001 года web-сайта Счетной палаты по 1 ноября 2004 года его посетило свыше 690 тыс. пользователей. Ежемесячно выпускается официальное издание – «Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации», в котором публикуются отчеты о проведенных контрольных мероприятиях.

Международное сотрудничество

В соответствии с законом о Счетной палате и основными положениями Лимской декларации Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) Счетная палата взаимодействует с государственными контрольными органами иностранных государств.

В 1995 году Счетная палата вошла в состав ИНТОСАИ и Европейской организации высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ), в 1996 году стала членом Азиатской организации высших органов финансового контроля (АЗОСАИ), в 1999 году – членом Международного консорциума по государственному финансовому управлению и активно участвует в деятельности этих международных объединений. В рамках межрегионального сотрудничества осуществляется взаимодействие с Организацией высших органов финансового контроля стран Латинской Америки и Карибского региона (ОЛАСЕФС) и Организацией высших органов финансового контроля арабских стран (АРАБОСАИ).

В 2004 году в Москве прошли семинар и заседание Комитета ИНТОСАИ по использованию средств электронной обработки данных в контрольно-ревизионной работе и Комитета ИНТОСАИ по контролю за государственным долгом. В октябре 2005 года в Москве пройдут семинар и заседание Рабочей группы ИНТОСАИ по контролю в области окружающей среды.

Признанием активного участия Счетной палаты в деятельности международного аудиторского сообщества стало избрание ее Председателя С.В. Степашина Президентом ЕВРОСАИ на состоявшемся в Москве в мае 2002 года V Конгрессе этой организации. Палата принимает активное участие в семинарах ЕВРОСАИ по таким вопросам, как взаимодействие высших органов финансового контроля с региональными и местными контрольными органами, информационная политика высших контрольных органов в международных конференциях по борьбе с коррупцией.

Развивается многостороннее сотрудничество высших органов финансового контроля государств – участников Содружества Независимых Государств.



Таблица 1

**СВОДНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА ПЕРИОД 1995–2004 ГОДОВ**
(с учетом оперативного анализа отчетных данных за период январь–сентябрь 2004 года)

Показатель	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (прогноз)	Всего 1995–2004
Проведено контрольных мероприятий	212	276	371	352	385	390	409	490	485	450	3820
Охвачено контрольными мероприятиями, объектов	400	1766	2096	2522	2289	1893	1545	1499	1405	1400	16815
Общая сумма выявленных финансовых нарушений, млрд. руб.	33,72	44,09	0,65	108,78	58,72	63,17	255,29	122,75	102,44	116,00	905,61
Возврат средств в федеральный бюджет, млрд. руб.	6,60	2,89	0,02	11,12	3,36	4,20	2,76	6,40	8,84	20,00	66,19
Количество направленных представлений и предписаний	191	487	621	776	870	617	453	440	438	400	5293
Количество материалов, направленных в органы прокуратуры, правоохранительные органы	15	33	62	100	120	26	38	39	121	160	714
Количество дел, находящихся в уголовном производстве	–	–	–	15	6	20	49	72	241	154	557
Проведено заседаний Коллегии	33	41	42	38	41	44	47	42	45	42	415
Рассмотрено вопросов на Коллегии	229	495	645	705	672	638	550	584	669	600	5787
Рассмотрено вопросов на Коллегии по результатам контрольных мероприятий	46	152	221	354	374	332	348	387	370	357	2941

Счетной палатой заключены соглашения о сотрудничестве с государственными органами финансового контроля 33 стран мира.

Полученные в ходе взаимодействия с контрольными органами зарубежных стран материалы о международном опыте широко используются в практической деятельности Счетной палаты при разработке ревизионных стандартов и методологии контроля, внедрении аудита эффективности, совершенствовании планирования работы, организации переподготовки кадров.

Взаимодействие с региональными контрольно-счетными органами

В декабре 2000 года на первом Всероссийском совещании руководителей контрольно-счетных органов Российской Федерации была создана Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации (АКСОР). Счетная палата России оказывает региональным контрольно-счетным органам на основе соглашений необходимую правовую, консультационную и методическую помощь.

Одно из основных направлений взаимодействия – проведение совместных контрольных мероприятий, количество и тематика которых расширяются из года в год.

В Ассоциацию входят Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы 86 субъектов Федерации и Союз муниципальных контрольно-счетных органов, объединяющий свыше 70 муниципальных контрольно-счетных органов.

Председатель АКСОР – С.В. Степашин. Исполнительный секретарь – Н.С. Столяров.

Под эгидой Ассоциации проводятся конференции, «круглые столы», на которых обсуждаются актуальные проблемы совершенствования и повышения эффективности государственного и муниципального финансового контроля, изучается и распространяется передовой отечественный и зарубежный опыт. Действует Научно-методический совет АКСОР. Ассоциацией ежегодно проводится конкурс «Лучший финансовый контролер России».



Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты

Институт создан в 2002 году в целях координации и выполнения научно-исследовательских работ, связанных с разработкой и внедрением новых методов и экспертно-аналитической деятельностью Счетной палаты, распространением их результатов в органах государственного финансового контроля. В 2004 году организовано более 200 научно-исследовательских работ.

В институте осуществляется подготовка аспирантов по трем экономическим и трем юридическим специальностям, действуют два диссертационных совета по защите диссертаций на соискание степени доктора наук. Председатель Совета по юридическим и политическим наукам – С.В. Степашин. Председатель Совета по экономическим наукам – аудитор Счетной палаты В.Г. Пансков.

Экспертно-консультативный совет при Председателе Счетной палаты

Экспертно-консультативный совет создан в 2000 году. Его основная задача – повышение эффективности экспертно-аналитической деятельности и формирование научно обоснованной политики в области финансового контроля. Сегодня в Совете 6 академиков и 4 члена-корреспондента РАН, 1 академик РАМН, 3 академика и 3 члена-корреспондента РАЕН, 48 профессоров, 58 докторов и 49 кандидатов наук. В его работе принимают активное участие члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, представители органов исполнительной власти, руководители и эксперты крупнейших компаний и кредитных организаций.

Основные направления деятельности Совета: экспертно-консультативная помощь в осуществлении финансового контроля; научно-методическая помощь в определении целесообразности и эффективности расходов бюджетных средств, использования федеральной собственности; проведение независимой экспертной оценки эффективности операций с государственным имуществом; консультативная и научно-методическая помощь в финансовой экспертизе проектов федеральных законов и нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти; методическая помощь в организации взаимодействия Счетной палаты с федеральными органами государственной власти, осуществляющими контрольные функции, и другие.