

# РОССИЙСКОМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ ФИНАНСОВОМУ КОНТРОЛЮ – 350 ЛЕТ: ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ



РУКОВОДИТЕЛЬ АППАРАТА СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РФ, НАУЧНЫЙ РУКОВОДИТЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО ИНСТИТУТА СИСТЕМНОГО АНАЛИЗА СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РФ  
Сергей Михайлович Шахрай

Институт государственного аудита играет особую роль в системе государственного и общественного устройства. Полагаю весьма своевременным начать официально использовать понятие «государственный аудит» для обозначения системы контрольно-счетных органов. Прежде всего это соответствует международным стандартам – все счетные палаты мира являются институтами аудита. Кроме того, термин «аудит» подчеркивает внешний и независимый характер контрольной деятельности счетных палат и позволяет рассматривать ее отдельно от работы контрольных органов исполнительной власти (например, прокуратуры).

Практически все 350 лет существования финансового контроля в России речь шла исключительно о внутреннем государственном самоконтроле, который сам по себе является чрезвычайно важным и абсолютно необходимым. Все попытки создать систему внешнего, независимого контроля деятельности органов государственной власти до недавнего времени проваливались, а такая система жизненно необходима и обществу, и государству, потому что в противном случае невозможно эффективно управлять ресурсами, невозможно достичь поставленных целей и задач.

Все проблемы и трудности, сопровождающие становление Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов регионов, – явления того же порядка, обусловленные особой природой института бюрократии. И нужно точно понимать суть явления, чтобы находить адекватные средства борьбы с ним. Именно бюрократия (причем неважно, исполнительной или законодательной ветвей власти) не заинтересована в становлении независимого внешнего контроля своих действий. Если возникают какие-то препятствия для реализации принципов финансовой или административной независимости органов государственного аудита, если фиксируются попытки ограничения самостоятельности или гласности в работе счетных палат – это не что иное, как элементы противодействия бюрократии укреплению внешнего контроля.

1



ЗАСЕДАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА НИИ СП

Наиболее ярким признаком слабости системы внешнего контроля за бюрократией является коррупция. Исследования показали, а практика это подтверждает, что существует прямая зависимость между степенью коррумпированности и слабостью институтов государства. Коррупция ведет к расточительному использованию общественных ресурсов, тормозит экономический рост и ухудшает качество жизни населения, подрывает доверие общества к государственным институтам и уменьшает эффективность государственного управления. Коррупция – наиболее заметная часть огромного айсберга под названием «экономическое поведение бюрократии». Существует научное направление «экономика бюрократии», к сожалению, пока не получившее в России серьезного развития за одним, пожалуй, исключением, которым является новая монография С. В. Степашина «Конституционный аудит».

Данное научное направление изучает принципы функционирования бюрократии как субъекта политического рынка, анализирует особенности экономического поведения чиновничества, принципы формирования решений. Главный вывод прост: бюрократ, как любой человек, принимает решения исходя из собственной выгоды, неважно – экономической или политической. Проблема возникает тогда, когда бюрократ переходит все границы и перестает хоть как-то согласовывать свой личный интерес с интересом государства и общества.

Держать бюрократа в рамках может только независимый внешний контроль со стороны общества, что подразумевает повышение прозрачности и ответственности органов власти. К сожалению, в настоящее время, как подчеркнул Президент России В. В. Путин в своем прошлогоднем Послании Федеральному Собранию, российское чиновничество «еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса».

Когда мы говорим только о коррупции вне связи с порождающей ее средой, возникает опасность серьезных просчетов. Ведь успешному бюрократу совершенно не обязательно быть коррупционером. Он может получить гораздо больше выгоды, абсолютно не нарушая закон. Достаточно просто не экономить на общественных ресурсах, поскольку чем масштабнее различные траты или программы, тем легче чиновнику получить свою долю.

Почему пока не получается переход на новые принципы бюджетирования, в частности на бюджетирование по результату? Потому, что тогда можно будет четко проанализировать, насколько эффективно органы исполнительной власти расходуют финансовые и иные ресурсы для достижения разного рода целей. Можно будет сравнивать реальные затраты и «запросы бюрократии», оценить, действительно ли выдвинутые министерствами и ведомствами цели являются социально значимыми или это просто лозунг, под который из бюджета выбиваются средства.

Несмотря на то, что Россия еще не перешла к новым принципам бюджетирования, Счетная палата РФ активно переносит акцент с обычного финансового аудита на аудит эффективности. Нужно внимательно анализировать, действительно ли полученные результаты стоят тех денег, которые были потрачены. Нередко оказывается, что можно было тратить меньше денег, но действовать более эффективно.





ПОДПИСАНИЕ СОГЛАШЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ МЕЖДУ НИИ СП  
И МОСКОВСКИМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ УНИВЕРСИТЕТОМ ИМ. М.В. ЛОМОНОСОВА

Счетная палата РФ активно изучает зарубежный опыт участия органов государственного аудита в борьбе с коррупцией. Как правильно подчеркивают наши коллеги, обнаружение и доказательство фактов коррупции является достаточно специфической и сложной задачей, нуждающейся в специальной «настройке» как системы внешнего финансового контроля, так и системы правоохранительных органов. Это требует не только их постоянного взаимодействия, но и определенной переквалификации аудиторов, повышения их профессиональных знаний в соответствии с новыми условиями. Так, например, работники, специализирующиеся на выявлении коррупции, должны уметь разрабатывать системы индикаторов, которые позволяли бы оценить уровень риска коррупции в различных сферах, выявлять наиболее коррупциогенные финансовые операции и так далее.

Для минимизации коррупции нужна целостная система борьбы с финансовой преступностью, предполагающая комплекс мер правового, экономического и социального характера. При этом основную роль должна играть работа по профилактике нарушений бюджетно-финансового законодательства. Именно поэтому главная задача заключается не в том, чтобы выявлять как можно больше финансовых нарушений, а в том, чтобы разрабатывать и предлагать меры по недопущению их впредь. Нужно стремиться к созданию такой системы, которая, что называется, автоматически предотвращает массовые финансовые нарушения. Поэтому Счетная палата РФ в последнее время уделяет большое внимание выработке предложений по совершенствованию налогового и бюджетно-финансового законодательства, а также сложившейся практике его применения.

В данном направлении ведутся исследования Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты РФ (НИИ СП), образованного в 2002 году в целях научного и методологического обеспечения деятельности Счетной палаты и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, осуществления научных исследований, отвечающих задачам внешнего государственного финансового контроля.

Методика анализа коррупциогенности законодательства, разработанная НИИ СП, апробирована, в частности, при антикоррупционной экспертизе миграционного законодательства и таких значимых федеральных законов, как Земельный и Лесной кодексы Российской Федерации, а также закон о рекламе и другие.

Основу методики составляет предложенная система коррупционных факторов, то есть наиболее типичных и формальных проявлений коррупционности правовых норм. К ним можно отнести наличие в законодательных актах отсылочных правовых норм, широкие возможности для ведомственного нормотворчества, отсутствие детализированных запретов и ограничений для госслужащих в той или иной области деятельности, коллизии законодательства и другие факторы. Методика была предложена коллегам из Федерального Собрания, но, к сожалению, пока ее широкого «внедрения» в практику законодательной деятельности не произошло.



В целом же институт специализируется на проведении самостоятельных фундаментальных и прикладных научных работ по важнейшим проблемам социально-экономического развития Российской Федерации, разработке (внедрению) новых методов и технологий контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности органов внешнего финансового контроля, ее стандартизации, развитию системы их информационных ресурсов.

Научный потенциал института составляют 26 докторов и 98 кандидатов наук, имеющих в большинстве своем широкую известность в области экономики и юриспруденции.

Решением общего собрания Отделения РАН по общественным наукам институт включен в перечень научных учреждений, в отношении которых Российской академией наук осуществляется научно-методическое руководство.

Совет глав правительств СНГ в 2005 году придал Государственному научно-исследовательскому институту системного анализа Счетной палаты РФ статус базовой организации государств – участников СНГ по исследованиям в области государственного и международного финансового контроля.

Основными направлениями проводимых НИИ СП фундаментальных и прикладных научных исследований являются:

- исследование проблем эффективности экономической и финансовой стратегии в РФ;
- исследование проблем совершенствования бюджетной и налоговой системы в РФ (в том числе внедрение методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты);
- исследование проблем социальной политики в РФ;
- научно-методическое обеспечение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по важнейшим государственным финансовым и экономическим вопросам (реализация национальных проектов, замена социальных льгот денежными выплатами, административная реформа и реформа местного самоуправления);
- исследование направлений повышения эффективности внешнего государственного финансового контроля;
- разработка системы стандартизации внешнего государственного финансового контроля;
- научно-методическое обеспечение образовательной деятельности и аттестации сотрудников контрольно-счетных органов РФ;
- научно-методическое обеспечение международной деятельности Счетной палаты РФ в комиссиях и рабочих группах ИНТОСАИ, ЕВРОСАИ и АЗОСАИ;
- научно-методическое и информационное обеспечение работ по созданию Государственной информационно-аналитической системы контрольно-счетных органов РФ и развитию информационно-телекоммуникационной системы Счетной палаты РФ.

В соответствии с направлениями научной деятельности института Коллегией Счетной палаты в планы НИОКР разных лет были включены научные работы по широкой проблематике, в числе которых:

- анализ коррупциогенности законодательства РФ;
- анализ законности и экономической эффективности приватизации за период 1993–2003 годов;
- аудит эффективности расходования государственных средств и использования государственного имущества;
- анализ эффективности бюджетной политики в РФ;
- создание системы отраслевых стандартов;
- государственный финансовый контроль корпоративных структур;
- государственный финансовый контроль финансово-хозяйственной деятельности естественных монополий;
- проблемы и особенности государственного финансового контроля при реализации прав государства в области интеллектуальной собственности;
- анализ эффективности использования государственных активов в акционерных обществах, пакеты акций которых находятся в собственности РФ;
- исследование зарубежного опыта государственного финансового контроля, проблемы совместимости отечественных и зарубежных стандартов и методологии;





- оценка эффективности государственного управления зарубежной собственностью РФ;
- взаимодействие с международными организациями высших органов финансового аудита в рамках ИНТОСАИ, ЕВРОСАИ и АЗОСАИ.

Научная и образовательная деятельность в институте осуществляется в шести специализированных отделах и пяти филиалах. Филиалы НИИ СП образованы в Приволжском, Сибирском, Южном федеральных округах, Республике Башкортостан и Калининградской области. Ведется работа по созданию филиала НИИ СП на базе экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета.

В научных исследованиях института принимают участие видные деятели науки и образования, а также ведущие научно-исследовательские организации, среди которых: Институт международных экономических и политических исследований РАН, Институт народно-хозяйственного прогнозирования РАН, Институт экономики РАН, Центральный экономико-математический институт РАН, Институт Европы РАН, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Санкт-Петербургский государственный университет, ОАО «Институт микроэкономики», Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации, Государственный университет – Высшая школа экономики, СОПС, Санкт-Петербургский экономико-математический институт РАН, государственное учреждение «Национальный НИИ общественного здоровья РАМН» и другие.

В свою очередь, НИИ СП участвует в научных разработках, государственными заказчиками которых являются Федеральное агентство по науке и инновациям, Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом и иные органы исполнительной власти. Ведутся совместные проекты с администрацией Ханты-Мансийского автономного округа, Московской области и других регионов.

В рамках международного сотрудничества подписано соглашение о взаимодействии между НИИ СП и ПРООН, предполагающее подготовку и реализацию совместных мероприятий в области экономики, права, экологии, социальной сферы, международных отношений.

В соответствии с лицензией Министерства образования и науки Российской Федерации в институте открыта аспирантура и организована подготовка аспирантов (соискателей) по 8 научным специальностям. В филиале института в Приволжском федеральном округе организована переподготовка и повышение квалификации работников контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Научное руководство аспирантами и соискателями осуществляют: Председатель Счетной палаты РФ, аудиторы Счетной палаты РФ, руководящие работники аппарата Счетной палаты РФ и института, ведущие ученые, среди которых член-корреспондент РАН, 26 докторов наук.

При НИИ СП образованы два диссертационных совета по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.

1. Диссертационный совет по экономическим специальностям:

- 08.00.01 – Теория экономических учений;
- 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством;
- 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

2. Диссертационный совет по юридическим (политическим) специальностям:

- 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве;
- 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право;
- 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии.

Институт осуществляет и развивает сотрудничество с ведущими научными и образовательными центрами страны. Подписаны соглашения о сотрудничестве с Российской академией государственной службы при Президенте РФ, Санкт-Петербургским университетом Министерства внутренних дел РФ, Башкирской академией государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, Республиканским научно-исследовательским институтом интеллектуальной собственности.

В марте текущего года заключено соглашение с Московским государственным университетом им. М.В.Ломоносова, направленное на сотрудничество в сфере образования и науки в целях содействия эффективному функционированию систем высшего и послевузовского профессионального образования, подготовки высококвалифицированных специалистов и научных кадров, повышения квалификации работников, а также интеграции профессионального образования и науки.