

ФИНАНСОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ГОСУДАРСТВА И КОРРУПЦИЯ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Александр Иванович Жданьков

Как известно, одной из исторических предпосылок появления государства была потребность общества в обеспечении своей внутренней и внешней безопасности. С тех пор, пожалуй, не было и нет в мире ни одного государства, которое бы не декларировало в ряду своих приоритетов решение этой задачи и не заботилось бы о своей безопасности.

При этом *безопасность государства* в самом широком смысле этого слова рассматривалась и рассматривается как состояние защищенности его интересов от реальных и потенциальных угроз. А ее обеспечение в системном виде представляется как совокупность осуществляемых государством открытых и закрытых мер с целью своей защиты от внешних и внутренних деструктивных сил. Причем эти меры, если мы имеем дело с системой, формируются во всех сферах общественной жизни. Соответственно с этим различаются виды государственной безопасности: экономическая, политическая, правовая, духовно-идеологическая, социальная, научно-техническая, экологическая, военная.

В контексте рассматриваемой темы особый интерес вызывает *экономическая безопасность государства*. Ее можно представить как состояние защищенности экономики государства от внутренних и внешних условий, процессов и факторов, ставящих по угрозу устойчивое развитие и экономическую независимость страны. Систему же обеспечения экономической безопасности государства можно определить как совокупность предпринимаемых им мер как внутри страны, так и на международном уровне в целях реализации и защиты интересов развития отечественной экономики, поддержания социально-политической стабильности общества.

Среди конкретных мер по защите интересов государства в экономической сфере можно выделить: контроль за состоянием и использованием объектов экономики, в том числе находящихся в управлении и собственности иностранных организаций и организаций с ино-

странным участием; контроль за выполнением контрактов по использованию стратегических ресурсов государства; установление запрета и ответственности за действия, могущие нанести ущерб экономике страны; пресечение неконтролируемого вывоза капитала за рубеж; борьба с экономическими преступлениями.

Эти меры должны как можно более эффективно осуществляться во всех областях экономики страны. В соответствии с ними можно говорить о составляющих экономической безопасности. К важнейшим из них, наряду с энергетической, промышленной, аграрной и другими, относятся и финансовая безопасность.

Ее значение настолько велико, что Д.А.Медведев, выступая на V Красноярском экономическом форуме, назвал самостоятельность и мощь финансовой системы гарантией безопасного развития страны. Это напрямую касается и ее экономики, так как последняя в основе своей во многом сегодня управляется финансовым образом, через финансовые механизмы, с помощью финансовых рычагов, финансовых стимулов и в финансовых целях. Вот почему финансовую безопасность без преувеличения можно считать основополагающим сегментом системы обеспечения экономической безопасности, основным условием способности государства осуществлять самостоятельную финансово-экономическую политику в соответствии со своими интересами.

Что же представляет собой *финансовая безопасность государства*? В одном из определений она рассматривается как такое динамичное состояние финансовых отношений и процессов, при котором создаются приемлемые условия для расширенного воспроизводства, роста экономики и народного благосостояния, стабильности, сохранения целостности и единства финансовой системы (включая бюджетную, налоговую, денежную, кредитную и валютную системы), для успешного противодействия дестабилизирующим финансовое положение в стране внутренним и внешним факторам. Под системой обеспечения финансовой безопасности государства понимается совокупность осуществляемого им комплекса мер в интересах защиты от внутренних и внешних отрицательных финансовых воздействий.

Степень данной защиты обусловлена способностью государственных органов:

- обеспечить устойчивость финансово-экономического развития страны, платежно-расчетной системы и основных финансово-экономических параметров;
- нейтрализовать негативное воздействие мировых финансовых кризисов, преднамеренных действий иностранных государств и их группировок, ТНК, теневых структур на экономику и социально-политическую систему страны;
- предотвратить крупномасштабную утечку капитала за рубеж, его «бегство» из реального сектора экономики;
- преодолеть разногласия между органами управления на различных уровнях по поводу распределения и использования ресурсов бюджетной системы страны;
- привлечь и использовать наиболее оптимально для экономики страны средства иностранных заимствований;
- предотвратить и пресечь преступления в финансовых правоотношениях и финансовые нарушения.

Реализация перечисленных направлений обеспечения финансовой безопасности помогает создать необходимый запас прочности финансовой системы государства перед лицом существующих и вновь возникающих для нее угроз (то есть факторов, которые могут препятствовать достижению финансово-экономических целей государства). Поэтому стратегия обеспечения финансовой безопасности должна, кроме всего прочего, включать разработку механизмов и мер идентификации угроз, характеристику областей их проявления, установление основных субъектов угроз и механизмов их функционирования, разработку методологии прогнозирования, выявления и предотвращения возникновения угроз финансовой безопасности, проведение исследований по выявлению тенденций и возможностей их развития.

При этом надо учитывать, что *угрозы финансовой безопасности государства* имеют как внутренний, так и внешний характер. Причинами возникновения внешних угроз называют растущую интеграцию национальных финансовых рынков; глобальное нарастание неустойчивости



мировой финансовой системы; высокую степень концентрации финансовых ресурсов на макроэкономическом и глобальном уровне; углубление взаимозависимости финансовых рынков на базе новейших информационных технологий; беспрецедентное взаимопроникновение внутренней и внешней политики государств, которые все больше зависят от мировых финансов; чрезмерную зависимость национальных экономик (в частности, бюджетного сектора) от иностранного краткосрочного спекулятивного капитала, делающую их финансовые системы очень уязвимыми; растущую автономизацию субгосударственных субъектов, располагающих значительной финансовой властью, их влияние на хозяйственные комплексы других стран и т.д.

Внутренние угрозы в основном порождаются неадекватной финансово-экономической политикой, низкой способностью финансовой системы обеспечить воспроизводство и обслуживать государственный долг, нестабильностью и низкой эффективностью финансовых институтов, отсутствием целостности правового обеспечения (в том числе государственного регулирования финансовых рынков), элементарными просчетами органов власти и управления, ошибками, злоупотреблениями и иными отклонениями (бесхозяйственность, волокита, разнообразные экономические преступления и т.д.) в управлении финансовой системой государства.

В ряду этих угроз особое место занимает *коррупция*. Являясь синонимом слов «подкуп», «продажность» и «взяточничество», коррупция выступает как использование морально разложившимися должностными лицами и политиками своего статуса в целях личного незаконного обогащения, нередко при этом путающими государственный карман со своим собственным. Коррупция подобно ржавчине разъедает всю конструкцию государственного корабля, оказывает дестабилизирующее влияние на все сферы его жизнедеятельности, подрывая их изнутри и создавая тем самым реальную угрозу безопасности общества. Не случайно в этом плане коррупцию нередко рассматривают как своего рода индикатор безопасности государства, всех ее составляющих. Говоря о последних, необходимо иметь в виду, что наиболее деструктивно коррупция резонирует в финансовую сферу страны, негативно сказываясь на состоянии финансовых отношений и процессов, на стабильности самой финансовой системы.

Особенно это актуально для России, в экономике которой превалирует финансовый сектор, что делает ее весьма чувствительной к отрицательным воздействиям, вызываемым коррупционной деятельностью. По признанию большинства наших ведущих политиков, экономистов и ученых, коррупция в России давно уже стала одной из самых «больных» проблем. Рассматривая ее в русле вынесенной в заголовок темы, нельзя не заметить, что это общественно опасное явление в условиях российской действительности приобрело свой «национальный колорит».

Достаточно сказать, что к такой традиционной форме проявления коррупции, как взятка, добавились и другие. Имеется в виду использование служебного положения для «перекачки» государственных средств в коммерческие структуры, предоставление льгот для своей корпоративной группы с отвлечением государственных ресурсов, различного рода злоупотребления в процессе приватизации, сдачи в аренду, лицензировании, квотировании и т.д. Появились и новые способы подкупа чиновников – открытие для них счетов в зарубежных банках, приобретение недвижимости за границей, включение в число соучредителей вновь создаваемых акционерных обществ и малых предприятий. Широкое распространение получил такой механизм хищения бюджетных средств, как «экономика отката». Здесь как на этапе формирования госзаказа, так и на этапе прохождения денежных средств на его выполнение для «откатов» (взяток) используется сверхприбыль. Ее получают в результате завышения стоимости работ, материалов, услуг и товаров, а также снижения расходов посредством различных операций (безналоговая зарплата в конвертах, низкооплачиваемая работа рабочих-иммигрантов, неуплата налогов, снижение накладных расходов и т.п.). При этом сумма «отката», выплачиваемая за получение госзаказа, сильно варьируется в зависимости от ситуации и составляет, по некоторым оценкам, от 10 до 50% суммы самого заказа, а в отдельных случаях и больше, если речь идет об инновационных проектах.

Настоящим Эльдорато для коррупционеров и зоной повышенного риска для финансовой безопасности страны являются государственные закупки. По оценкам специалистов, только за 2005 год махинации в области закупок нанесли урон федеральному бюджету на сумму около 100 млрд. рублей.



Специфическим моментом в коррупционной деятельности должностных лиц стало их длительное сотрудничество с организованной преступностью, слияние с теневой экономикой и коммерческими структурами. Налицо образование качественно нового типа преступного сообщества, которое через коррупционную деятельность незаконно присваивает часть легального ВВП страны, в том числе изымая (по оценкам специалистов и информации из различных источников) в свою пользу до 30% бюджетных средств. Тем самым наносится значительный ущерб бюджетной составляющей финансовой системы.

Налоговая составляющая также несет большие потери, так как выплаты взяток налоговым стражам, позволяющие уходить от налогов, ведут в итоге к уменьшению одного из основных потоков формирования госбюджета. К не меньшим потерям приводят и коррупционные по своей сути схемы начисления и возмещения НДС при осуществлении экспортных поставок, когда произведенная продукция реально за рубеж не вывозится, а расчеты за нее проходят через сеть посредников, в том числе иностранных. В результате производитель получает незаконное право на возмещение НДС.

Коррупционные действия преступного сообщества закономерно приводят к ослаблению национальной валюты, а следовательно, наносят удар и по валютному сектору финансовой системы страны.

Одним из проявлений коррупции, затрагивающим кредитную компоненту финансовой системы, стало незаконное получение целевых кредитов. Бюджетные деньги при этом идут на депозитарные счета в коммерческих банках, а затем используются на личные нужды.

Коррупция, и об этом все чаще говорят и пишут, становится серьезным препятствием на пути успешного выполнения национальных проектов, которые сопровождаются масштабными финансовыми операциями. Поэтому на них, как мухи на мед, слетаются преступные элементы всех мастей, стремящиеся к быстрому обогащению. По мере реализации проектов появляется все больше фактов нецелевого использования, а то и откровенного хищения бюджетных средств. Одним из самых громких дел в этом плане стал коррупционный скандал в Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, когда почти все его руководство было обвинено в получении взяток в виде «откатов» из сверхприбыли, полученной коммерческими структурами от завышения цен при закупках лекарств для льготников.

Махинации с госсредствами становятся все более изощренными и массовыми. Об этом свидетельствуют недавние коррупционные разоблачения в Пенсионном фонде России, где руководство, используя госсредства, незаконно перевело в собственность своих сотрудников купленные квартиры общей стоимостью 43,3 млн. рублей. Об этом же говорит дело в отношении замминистра финансов С.Сторчака, которому ставят в вину мошенничество при разрешении вопросов урегулирования внешних долгов страны. А всего только в 2007 году, по данным Генпрокуратуры, непосредственно выявлено 11 616 фактов взяточничества. За два месяца текущего года – 3000 фактов. К уголовной ответственности по факту коррупции во власти за последние несколько месяцев было привлечено более 500 должностных лиц из «средних и высших эшелонов».

Коррупция в «высших эшелонах» позволяет проводить финансовые аферы, которые наносят огромный ущерб. Прибыль, получаемая через коррупционные связи, не передается в инвестиционный сектор, а используется в секторе потребления или поступает в иностранный банковский сектор. Украденные деньги в последнем случае для денежного сегмента финансовой системы безвозвратно потеряны, они просто выпадают из процесса социально-экономического развития страны и начинают работать на «чужого дядю». Да и сам вывоз капитала в большинстве случаев осуществляется путем подкупа высших должностных лиц. О масштабах таких преступлений говорит тот факт, что за рубеж незаконно, по оценкам российских и зарубежных экспертов, за годы реформ было вывезено примерно 500 млрд. долларов.

Все это подтверждает тезис о той серьезной угрозе, которую таит в себе коррупция для финансовой безопасности страны. И не только финансовой. Она тормозит экономические преобразования, способствует проникновению организованной преступности в деятельность государственных институтов, снижает их надежность и управляемость, порождает недоверие населения к власти, влияет на увеличение социального неравенства, углубляя финансовую пропасть между



бедными и богатыми (их доходы, по оценкам экспертов РАН, различаются уже в 30 раз), негативно сказывается на международном имидже страны. Нередко коррупцию как инструмент использует иностранный капитал для укрепления своих позиций на российском рынке, что чревато усилением внешнеполитической зависимости России.

Как тут с учетом вышесказанного не вспомнить слова из эпитафии к радищевскому «Путешествию из Петербурга в Москву»: «Чудище обло, озорно, огромно, стозевно и лаяя». Коррупция и есть это самое «чудище», опухоль, метастазы которой охватили все части общественного и государственного организма. Масштабы ее таковы (по оценкам специалистов, годовая коррупция в России достигает примерно одной трети бюджетных средств), что тема борьбы с коррупцией перешла сегодня в разряд государственных приоритетов и важных стратегических задач. Без победы над этим злом, что неоднократно подчеркивали руководители нашей страны, ничего не выйдет и на других направлениях (модернизация, диверсификация экономики, ликвидация бедности и т.д.).

Однако при очевидном понимании как на высшем, так и на других уровнях власти того вреда, который наносит коррупция безопасности государства, следует признать, что *проблемы, затрудняющие борьбу с этим феноменом*, пока, как говорится, имеют место быть.

Одной из таких проблем является довольно низкий иммунитет общества к смертоносному вирусу коррупции. Так, результаты исследования, проведенного ВЦИОМ в 2006 году, показали, что 23% опрошенных не могут ответить на вопрос «что такое коррупция?» и только 45% респондентов считают взятку должностному лицу ее проявлением. Более того, проведенное в том же году фондом «Общественное мнение» исследование показало, что наряду с 70% опрошенных, осудивших взяточников, всего лишь 34% респондентов негативно относятся к взяточдателям. Такое терпимое отношение населения к коррупционным проявлениям указывает на то, что одной из серьезнейших задач в борьбе с коррупцией является изменение сознания людей и формирование антикоррупционной культуры в обществе.

Приходится также признать, что в стране еще не сложился достаточно устойчивый механизм гражданского контроля за эффективностью работы бюрократического аппарата. Слабость общественного давления создает благоприятные условия для процветания рентоискательских настроений в чиновничьей среде. В связи с этим актуальной задачей остается необходимость активного вовлечения общественности в борьбу с коррупцией.

Серьезным препятствием в этой борьбе является несовершенство законодательной базы. Нельзя не видеть, что законодательство – это либо своего рода поле, на котором могут произрастать сорняки коррупции, либо среда, оказывающая губительное воздействие на эти сорные побеги. Между тем, как отмечалось на проведенном в Совете Федерации ФС РФ в марте 2008 года круглом столе по проблемам коррупции, наше законодательство не только не учитывает всего спектра и специфики данной сферы правоотношений, но и не содержит даже таких ключевых понятий, как «коррупция» и «коррупционная деятельность» (остается в этом случае только поражаться той силе, которую набрала у нас коррупция, что даже упоминание о себе сумела вывести за рамки законодательства). Подобные «пробелы» в правовой базе, регулирующей различные аспекты борьбы с коррупцией, негативно влияют на деятельность в этой области. Дело осложняется еще и тем, что действующее законодательство нередко содержит нормы, провоцирующие коррупцию. Явная коррупциогенность правовых актов проявляется в различного рода нестыковках законодательных положений, наличии большого числа отсылочных правовых норм, отсутствии запретительных норм и ограничений для госслужащих и т.д. Это позволяет вполне легально уводить из государственного оборота огромные финансовые суммы и направлять их в частный сектор или в преступное сообщество. Здесь не будет преувеличением сказать, что в стране сложился благоприятный коррупционный юридический климат. В этой связи задача проведения существенной ревизии законодательства как действующих, так и вновь принимаемых нормативных правовых актов на предмет их коррупциогенности выглядит более чем своевременной.

Своего решения требуют также такие задачи, как установление общих принципов создания и функционирования региональных и местных контрольно-счетных органов, законодательное разграничение функций внешнего и внутреннего государственного контроля, четкое



определение зон ответственности и налаживание эффективного сотрудничества между различными контрольными и надзорными органами (у нас насчитывается более 30 таких органов, зачастую дублирующих друг друга сегодня) и т.д.

Сложность решения этих и других задач обуславливает необходимость совершенствования и упорядочения деятельности системы институтов профилактики и противодействия коррупции. Основу этой системы образуют различные структурные элементы. К ним относятся Межведомственная рабочая группа, созданная в 2007 году взамен Совета при Президенте РФ по борьбе с коррупцией после ратификации Конвенции ООН против коррупции от 31.10.2003 и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999. Ее задача – подготовка предложений по внесению в законодательство РФ изменений, необходимых для реализации положений Конвенций, в том числе по созданию органа, уполномоченного осуществлять координацию работы по борьбе с коррупцией. В данную структуру также входят Комиссия Государственной Думы по противодействию коррупции, Генеральная прокуратура РФ, федеральные органы исполнительной власти (МВД, ФСБ, Минюст, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, другие органы), суды РФ (Конституционный, Верховный, Высший Арбитражный), Счетная палата РФ, исследовательские институты и специализированные учреждения высшего образования, СМИ, негосударственный сектор (общественные движения, политические партии, некоммерческие исследовательские центры и т.д.).

Не будет большим преувеличением сказать, что *особое место в данной системе занимает Счетная палата Российской Федерации*. Это обусловлено тем, что она как конституционный орган государственного аудита наделена полномочиями контролировать законность и эффективность расходования бюджетных средств. Иными словами, Счетная палата действует именно в той сфере, где наиболее распространены коррупционные преступления и где они наносят наибольший вред финансовой безопасности государства.

Находясь, таким образом, на острие борьбы с коррупцией, *она вносит в этот процесс довольно весомый вклад*. Систематический ежегодный аудит деятельности федерального правительства, федеральных и региональных органов исполнительной власти, который проводится Счетной палатой, оказывает сдерживающее влияние в отношении коррупции и нередко помогает пресечь наиболее злостные ее проявления. Достаточно напомнить, что по материалам проверок Счетной палаты РФ за 11 лет ее работы возбуждено более 730 уголовных дел – преимущественно коррупционных. В 2007 году возбуждено 40 таких дел. Среди самых громких – дела в отношении губернатора Амурской области и мэра Владивостока. Значительный резонанс, как уже отмечалось, получили результаты проверок Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Пенсионного фонда России.

Здесь следует также добавить, что коррупция, как известно, тесно переплетена с финансовыми нарушениями, среди которых наибольший удельный вес имеет нецелевое использование средств федерального бюджета. В этом плане за период с 1 января 2006 года по 1 октября 2007 года только в министерствах и ведомствах аудиторами выявлено 62 факта нецелевого использования бюджетных средств на общую сумму 226,1 млн. рублей.

В соответствии с действующим законодательством Счетная палата проводит экспертизы проектов законов федерального бюджета, нормативных правовых актов, международных договоров и иных документов, затрагивающих вопросы финансового бюджета и финансов страны. Тем самым она, выявляя нарушения бюджетного законодательства, активно участвует в профилактике коррупции. В связи с этим заслуживает внимания разработанная в ГосНИИ системного анализа Счетной палаты методика антикоррупционной экспертизы, с помощью которой можно выявлять в законах нормы, порождающие коррупцию. Данная методика прошла апробацию при экспертизе на предмет коррупциогенности Лесного и Водного кодексов РФ, Федерального закона «О рекламе». Сделанные при этом выводы были учтены во время доработки анализируемых правовых актов.

Счетная палата осуществляет также экспертно-аналитические мероприятия. В частности, в 2005 году был проведен анализ итогов приватизации в стране за 1993–2003 годы, который пока-



зал, как недостатки законодательства и слабость государственного аудита приводят к огромным потерям для бюджета и провоцируют коррупцию в ходе приватизации госимущества.

Центральную роль взяла на себя Счетная палата в распространении передового опыта аудита и контроля в стране, инициировав создание в 2000 году Ассоциации контрольно-счетных органов РФ. Систематически проводимая в ее рамках работа по обмену информацией и опытом, стандартами и рекомендациями помогает повысить эффективность работы региональных и местных контрольно-счетных органов в борьбе с коррупцией.

Не имея формально полномочий вести антикоррупционные расследования, Счетная палата установила тесные контакты с Генеральной прокуратурой, куда передает материалы результатов проверок в случае, если возникают обоснованные подозрения о наличии коррупционного момента. В развитие этих контактов в апреле 2007 года на совместном заседании коллегий Счетной палаты и Генеральной прокуратуры была создана рабочая группа по проведению анализа законодательства, выявлению причин и условий, способствующих совершению коррупционных преступлений. Подобные контакты установлены Счетной палатой с МВД России, ФСБ, федеральными налоговой и таможенной службами, другими органами исполнительной власти. В рамках ежегодно составляемых совместных календарных планов проводятся контрольные проверки по объектам, представляющим совместный интерес. Так, например, в 2006 году были проведены совместные контрольные мероприятия с Контрольным управлением Президента РФ, ФСБ и МВД России в части проверки использования бюджетных средств, направляемых федеральным бюджетом и бюджетами местных образований на реформу местного самоуправления.

В борьбе с коррупцией Счетная палата активно задействует потенциал институтов гражданского общества, сотрудничая в этой работе с Российским союзом налогоплательщиков, Общественной палатой Российской Федерации, Российским союзом промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палатой Российской Федерации. Так, в июне 2006 года был проведен совместно с Российским союзом налогоплательщиков круглый стол «Механизмы партнерства государства и общества в борьбе с коррупцией». В итоговом документе были приняты рекомендации парламенту и правительству с предложением конкретных методов по выявлению коррупционных рисков в законодательстве и деятельности органов государственного управления. В феврале 2007 года аналогичная дискуссия состоялась с участием крупнейших негосударственных организаций промышленников и предпринимателей, общественных движений, научно-исследовательских институтов и СМИ. В принятых рекомендациях была подчеркнута важность внедрения современных стандартов внешнего и внутреннего контроля в государственных и частных корпорациях в целях повышения их экономической эффективности, обеспечения достоверности финансовой информации и борьбы с коррупцией.

Счетная палата также действует и на международном поле борьбы с коррупцией, используя свои возможности как члена INTOSAI (Международной организации высших органов аудита), Совета руководителей высших органов контроля государств – участников Содружества Независимых Государств, а также организуя взаимодействие с высшими органами аудита других стран в рамках двустороннего сотрудничества (в 2007 году были проведены совместные контрольные мероприятия с восьмью счетными палатами зарубежных стран). Кроме того, Счетная палата энергично налаживает контакты с другими международными организациями по борьбе с коррупцией и отмытием денег с целью обмена опытом и реализации совместных антикоррупционных проектов.

Не ограничиваясь сделанным, Счетная палата *намерена и впредь вносить значительный вклад в борьбу с коррупцией, развивая свою активность как на внешнем, так и на внутреннем уровнях*. Реализуя внешнюю стратегию, она планирует в соответствии со своим статусом и полномочиями в еще большей степени сосредоточить основные усилия на профилактике и выявлении фактов коррупции, а также на формировании антикоррупционной культуры в обществе.

В этом плане одной из насущных задач для Счетной палаты является уточнение ее места в реализации государственной стратегии по борьбе с коррупцией. Необходимость ее решения диктуется тем, что результативность данного процесса зависит от четкого разграничения функций, обязанностей и полномочий участвующих в нем различных государственных органов. Это позво-



ляет избежать ненужного дублирования и повысить в целом эффективность использования бюджетных средств, направляемых на борьбу с коррупцией.

Наряду с уточнением места и компетенции субъектов борьбы с коррупцией важно обеспечить должную координацию их действий, единство принципов и стандартов антикоррупционной работы, а также организовать систематический обмен знаниями и необходимой информацией.

Счетная палата готова взять на себя выполнение этой задачи, способствовать дальнейшей разработке специальных правил, процедур взаимодействия и порядка обмена информацией. Она намерена содействовать подготовке и принятию законодательства, способствующего уточнению принципов построения и функционирования единой системы государственного контроля, инициировать проведение дискуссий между представителями всех ветвей власти с целью выработки консенсуса относительно стратегии и тактики борьбы с коррупцией, систематически представлять доклады органам государственной власти о результатах аудита эффективности использования бюджетных средств при реализации антикоррупционной стратегии.

Счетная палата намерена и впредь тесно сотрудничать с Государственной Думой в области экспертизы действующего и вновь принимаемого законодательства для того, чтобы обеспечить в нем отсутствие потенциальных коррупционных рисков. С этой целью она будет способствовать совершенствованию системы информирования законодателей о результатах проведенной экспертизы, с тем чтобы выявленные риски учитывались в законопроектной работе, а имеющиеся коррупциогенные положения были пересмотрены. При этом особое внимание будет уделяться тем случаям, когда ее рекомендации по их коррекции не воспринимаются теми, кто готовит и принимает соответствующие законодательные акты. Счетная палата окажет также всестороннее содействие принятию такого правового акта, который установил бы императивный характер экспертизы законов и их проектов на коррупциогенность.

Будет продолжен поиск новых возможностей для работы Счетной палаты в более тесном контакте с Генеральной прокуратурой и другими правоохранительными органами в рамках заключенных соглашений. Главная цель этого взаимодействия видится в том, чтобы вместе работать на упреждение, создавать условия, препятствующие преступлениям в финансово-бюджетной сфере. Предполагается увеличить число совместных проверок, учитывая, что в настоящее время госорганы являются объектом контроля большого количества проверяющих организаций. Совместная деятельность контролирующих органов как раз и позволит снизить административную нагрузку на подконтрольные организации, а также объединить знания и опыт органов контроля, что, в свою очередь, сделает возможным улучшить качество контрольных мероприятий и при этом не только выявить недостатки, но и выработать конструктивные рекомендации для проверяемых организаций по улучшению управления госресурсами. Кроме того, это позволит всесторонне проанализировать их деятельность с точки зрения профилактики и выявления коррупционных рисков, а в случае необходимости – оперативно принять меры по пресечению, расследованию установленных фактов коррупции и наказанию виновных.

С целью более результативного использования бюджетных ресурсов, выделяемых на борьбу с коррупцией и финансовыми преступлениями, Счетная палата будет стремиться к тому, чтобы совершенствовать способы координации своей работы с органами внутреннего контроля в министерствах и других распорядителях бюджетных средств, добиваясь при этом согласования регламентов и стандартов деятельности внешних и внутренних аудитов.

Счетная палата будет способствовать созданию системы «обратной связи» органов государственного управления с обществом с целью своевременного получения сигналов о нарушениях. Она окажет свое содействие разработке соответствующего законодательства, делающего простой и ясной процедуру подачи жалоб гражданами в случаях, когда они сталкиваются со взяточниками в чиновничьих мундирах или им становится известно о каких-либо коррупционных действиях. При этом особое внимание будет уделено обеспечению защиты граждан от возможного преследования коррумпированных чиновников и оперативного расследования поступившего обращения.

В интересах формирования в обществе антикоррупционной культуры Счетная палата будет способствовать развитию такого важного инструмента для воспитания общественности в духе



нетерпимости к коррупции, как гласность. Она будет работать с палатами Федерального Собрания РФ и средствами массовой информации для того, чтобы еще активнее пропагандировать практические результаты деятельности в сфере борьбы с коррупцией. Она будет принимать активное участие в соответствующих просветительских кампаниях, уделяя особое внимание их проведению среди молодежи, в школах и вузах. В частности, с учетом имеющихся ресурсов Счетная палата готова внести свой вклад в антикоррупционное просвещение молодежи путем проведения лекций для школьников и студентов, а также участвуя в подготовке специальных учебных пособий.

Для усиления антикоррупционной составляющей своей деятельности по названным направлениям Счетная палата *намерена и далее совершенствовать свою внутреннюю стратегию.*

Прежде всего речь идет об укреплении правовых основ ее деятельности. Считая, что наличие сильного и независимого высшего контрольного органа является необходимой компонентой борьбы с коррупцией, Счетная палата будет содействовать продвижению таких изменений в законодательстве, которые обеспечат реальные гарантии ее правовой, финансовой и административной независимости от проверяемых органов государственного управления. Без достижения действительно независимого статуса деятельность Счетной палаты будет оставаться уязвимой. С учетом этого она будет добиваться изменения своего нынешнего статуса постоянного органа государственного финансового контроля на статус высшего органа государственного аудита, что в принципе отвечает сложившейся международной практике. Кроме того, имея в виду, что коррупционеры не стоят на месте и проявляют все большую изобретательность, Счетная палата при необходимости будет инициировать принятие дополнительных правовых норм, адаптирующих ее возможности по противодействию новым видам коррупционных преступлений.

В интересах повышения результативности своей работы по борьбе с коррупцией Счетная палата намерена также непрерывно совершенствовать как методологию аудита, внедряя новаторские подходы, так и методологию выявления коррупционных рисков и способов управления ими. В последнем случае при организации проверок будет особое внимание уделяться деятельности и операциям, наиболее предрасположенным к коррупции, для чего планируется разрабатывать эффективные индикаторы высокого риска мошенничества и соответствующим образом модифицировать технологию и процедуры аудита. С этой целью специализированная рабочая группа будет разрабатывать методологические рекомендации инспекторскому составу, касающиеся выявления и систематизации рисков коррупции, проведения специальных экспертно-аналитических мероприятий, направленных на выявление областей высокого коррупционного риска.

Учитывая, что недостатки в системах внутреннего финансового контроля могут стать благоприятной почвой для коррупции, в Счетной палате больше внимания станет уделяться повышению способности инспекторского состава правильно оценить эффективность этих систем в органах управления, развитию его умения разрабатывать предложения по внесению в них необходимых изменений для минимизации коррупционных рисков. Счетная палата намерена ежегодно публиковать специальный отчет с анализом состояния дел и рекомендациями по совершенствованию систем и стандартов внутреннего государственного контроля.

Счетная палата будет расширять свои возможности по проведению аудита эффективности использования государственных средств. Важность его обусловлена тем, что оценка результативности деятельности органов исполнительной власти по управлению общественными ресурсами является действенным средством предотвращения коррупции в бюджетной системе. С учетом этого будут разработаны новое внутреннее руководство по вопросам планирования и проведения аудита эффективности, а также соответствующая программа обучения персонала. Специальная группа займется внедрением современных методов аудита эффективности в текущую деятельность инспекторского состава. Эти методы будут широко использоваться для целенаправленного изучения областей, которые представляют особый интерес с точки зрения борьбы с коррупцией.

Нарастающее использование проверяемыми организациями информационных систем в своей деятельности ставит Счетную палату перед необходимостью добиваться права доступа к компьютеризированной системе для запрашивания их данных. Одновременно с этим встает задача обеспечить развитие у инспекторов профессиональных навыков аудита информационных сис-



тем. Поэтому особое внимание будет уделено разработке новых методов и процедур анализа компьютерных записей и баз данных, с помощью которых они могли бы более эффективно выявлять случаи мошенничества со стороны госслужащих и подрядчиков.

Счетная палата намерена и впредь изучать позитивный опыт высших органов аудита других стран в борьбе с коррупцией и распространять его как в своих подразделениях, так и в других организациях. Речь здесь идет в первую очередь о региональных и местных контрольно-счетных органах, в тесном контакте с которыми Счетная палата будет продолжать разрабатывать единые подходы к борьбе с коррупцией.

Учитывая, что информирование общества о том, как функционирует тот или иной государственный орган и какие решения он принимает, составляет важный элемент борьбы с коррупцией, Счетная палата будет стремиться к еще большей прозрачности и открытости в своей деятельности. Уже сегодня все заинтересованные лица могут иметь доступ к ее административной информации (включая отчеты о проведенных проверках) на официальном сайте Счетной палаты, обратиться с соответствующим запросом в ее Общественную приемную, получить информацию на сайтах Ассоциации контрольно-счетных органов РФ и ГосНИИ системного анализа Счетной палаты РФ. Информационные материалы и документы Счетной палаты публикуются также в журналах «Финансовый контроль» и «Налоги». Постоянным партнером Счетной палаты является еженедельник «Аргументы недели». В целом информационное присутствие Счетной палаты в СМИ в 2007 году по сравнению с 2006 годом возросло на 40%. В свет вышло почти 18 тыс. материалов, посвященных ее деятельности. В центральной и региональной прессе опубликовано около 2,6 тыс. статей. На телевидении вышло более 440 сюжетов. Тем не менее Счетная палата будет предпринимать новые шаги к укреплению связей с общественностью и средствами массовой информации. Все это в полной мере отвечает высказанному Д. А. Медведевым на Красноярском экономическом форуме положению о том, что успехи в борьбе с коррупцией неотделимы от права граждан на получение достоверной информации.

Таковы некоторые из намеченных направлений в деятельности Счетной палаты, реализация которых позволит усилить ее потенциал в борьбе с коррупцией, профилактике финансовых нарушений и тем самым расширить возможности государства в укреплении своей финансовой безопасности как залога эффективного экономического роста страны.