

# ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Михаил Викторович Одинцов

## Функции и цели системы государственного финансового контроля

Теория и практика управления на любом уровне – от небольшого производства до макроуровня, представленного корпорациями, холдингами и отраслями народного хозяйства, – наглядно демонстрируют актуальность создания и функционирования системы государственного финансового контроля.

Одним из приоритетных направлений внешнего финансового контроля, который осуществляет Счетная палата Российской Федерации, является контроль расходов федерального бюджета на природопользование и агропромышленный комплекс, охрану окружающей среды, а также контроль исполнения соответствующих доходных статей.

В данной сфере целями внешнего государственного финансового контроля являются:

- обеспечение законности и эффективности процессов формирования доходов и расходования бюджетных средств;
- предоставление обществу объективной информации об эффективности использования государственных финансовых и материальных ресурсов;
- развитие методологии контроля за исполнением федерального бюджета и внедрение современных методов контроля, обеспечивающих развитие аудита эффективности в условиях перехода к новой модели управления государственными финансами на основе программно-целевых методов бюджетного планирования, ориентированных на результат.

## Результативность государственного финансового контроля

Задача обеспечения единой системы контроля формирования и исполнения федерального бюджета в сфере воспроизводства минерально-сырьевой базы, рыболовства, водных ресурсов, лесных отношений, природопользования и экологического развития решается посредством расширения практики контрольных мероприятий, направленных на проверку результативности бюджетирования.

В ходе указанных контрольных мероприятий проводится анализ нормативных и правовых актов на предмет содержания коррупционных рисков при использовании государственных ресурсов. Данный подход позволяет обеспечивать комплексность контроля и осуществлять всестороннюю оценку основных параметров бюджетного процесса в закреплённой сфере.

По результатам 39 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных в 2011 году, которыми был охвачен 101 объект, расположенный на территории 8 федеральных округов в 37 субъектах Российской Федерации, общий объем финансовых нарушений составил почти 20 млрд рублей, что существенно превышает показатель за 2010 год и свидетельствует о сохранении рисков незаконного и неэффективного использования бюджетных средств (рис. 1).

В органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предприятия и организации направлено 58 представлений Счетной палаты Российской Федерации с предложениями об устранении выявленных нарушений. Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации направлено 25 информационных писем.

Деятельность в рамках Национального плана противодействия коррупции и соответствующее усиление взаимодействия с правоохранительными органами позволили обеспечить принятие своевременных мер по фактам ущерба государству, в том числе к конкретным должностным лицам.

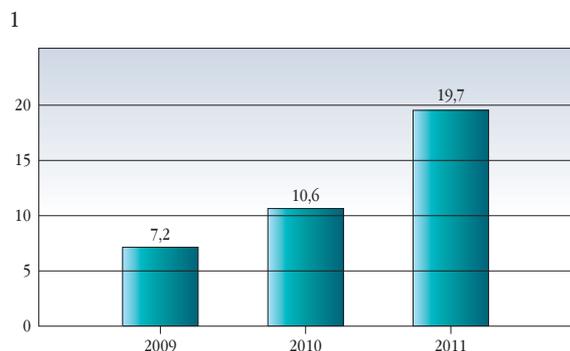
Данное направление деятельности в настоящее время является особенно актуальным для Счетной палаты Российской Федерации.

В Указе Президента Российской Федерации «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» Счетной палате Российской Федерации рекомендуется при представлении палатам Федерального Собрания Российской Федерации информации о результатах контрольных мероприятий отражать вопросы, касающиеся предупреждения коррупции и борьбы с ней. Кроме того, Правительству Российской Федерации рекомендовано совместно со Счетной палатой Российской Федерации принять меры по усилению общественного контроля за использованием бюджетных ассигнований как на федеральном, так на региональном и муниципальном уровнях.

Счетная палата Российской Федерации обеспечивает ряд мероприятий по борьбе с мошенничеством и коррупцией, в том числе осуществляет разработку предложений по совершенствованию законодательства. Так, например:

- а) предложения к базовому закону о государственных заказах нацелены на формирование целостной федеральной контрактной системы с единой системой планирования, бюджетирования и администрирования. Одним из предложений является необходимость предоставления участникам конкурсов банковских гарантий, что позволит исключить участие в конкурсах фирм, не способных выполнить установленные конкурсной документацией требования;
- б) предложения к урегулированию системы управления государственной собственностью направлены на совершенствование учета государственного имущества и оценки эффективности его использования;
- в) предложения по внесению изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации направлены на снижение административного давления, которое оказывают на экономику контрольные органы. Счетная палата Российской Федерации совместно с Минфином России, Федеральным казначейством осуществляют подготовку предложений по созданию в России единой системы государственного финансового контроля и более четкому разграни-





ДИНАМИКА ВЫЯВЛЕННЫХ ФИНАНСОВЫХ НАРУШЕНИЙ  
ПО РЕЗУЛЬТАТАМ КОНТРОЛЯ ИСПОЛНЕНИЯ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ  
И АГРОПРОМЫШЛЕННОМ КОМПЛЕКСЕ, МЛРД РУБЛЕЙ

чению полномочий органов внешнего и внутреннего финансового контроля, что позволит уменьшить дублирование в работе контрольных органов и сократить количество проверок.

Одним из основных направлений контроля является оценка эффективности деятельности органов внутреннего контроля главных распорядителей средств федерального бюджета.

В рамках последующего контроля ежегодно осуществляется проверка и анализ организации внутреннего контроля главных администраторов средств федерального бюджета, в том числе в сфере сельского хозяйства и рыболовства, природопользования и природоохранного комплекса.

В ходе проверок установлено, что система внутреннего контроля в органах исполнительной власти, осуществляющих нормативное регулирование, контроль и надзор в сфере экологии и охраны окружающей среды, находится в стадии формирования.

Как показал анализ, создание и эффективное использование систем внутриведомственного контроля – действенный механизм, позволяющий повысить эффективность расходования средств федерального бюджета и использования государственной собственности подведомственными организациями и содействующий повышению степени ответственности главных распорядителей бюджетных средств. Даже в действующем сегодня усеченном варианте созданная в ведомствах система внутреннего финансового контроля позволяет выявлять нарушения.

В рамках плана работы постоянной рабочей комиссии по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях противодействия коррупции на 2009–2012 годы осуществляется экспертиза нормативных актов и их проектов, регламентирующих деятельность Счетной палаты Российской Федерации, а также нормативных актов, иных документов и их проектов, государственных органов Российской Федерации и прочих объектов контроля Счетной палаты Российской Федерации в целях противодействия коррупции.

В сфере разработки и экспертизы законодательных и нормативно-правовых актов Счетная палата Российской Федерации активно взаимодействует с правоохранительными органами. Так, Счетной палатой Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации создана совместная рабочая группа по проведению анализа законодательства, выявлению в нем причин и условий, способствующих совершению коррупционных преступлений.

В целях совершенствования организационных механизмов противодействия коррупции Счетная палата Российской Федерации выступила с предложением создать систему показателей для определения эффективности бюджетных расходов на обеспечение мероприятий по борьбе с коррупцией.

Анализ эффективности реализации программ по противодействию коррупции и контроль за эффективностью использования соответствующих бюджетных ассигнований свидетельствуют о наличии серьезных недостатков в области формирования структуры управления.

Функции по обеспечению рационального использования природных ресурсов и осуществлению мероприятий по охране окружающей среды возложены в том числе и на природопользователей и организации реального сектора экономики.



Разветвленная система управления охраной окружающей среды приводит, с одной стороны, к дублированию одних и тех же функций различными ведомствами, с другой – к правовой пустоте отдельных функций. Одним из примеров является разделение функций государственной экологической экспертизы между Росприроднадзором и Ростехнадзором. В мае 2008 года функция по организации и проведению государственной экологической экспертизы закреплена за Ростехнадзором и исключена из полномочий Росприроднадзора. В 2008 году Ростехнадзор был передан в ведение Минприроды России.

Другим примером служит ситуация с согласованием объемов предельно допустимых сбросов в поверхностные водные объекты: полномочия возложены на Росводресурсы, выдача же разрешений на осуществление предельно допустимых сбросов в поверхностные водные объекты – на Ростехнадзор.

В ведении Ростехнадзора находятся федеральные государственные учреждения «Центр лабораторного анализа и технических измерений», услугами которых пользуются не только другие службы, но и другие ведомства, которые оплачивают их из федерального бюджета. В ведении Росгидромета находятся военизированные службы по активному воздействию на гидрометеорологические процессы, Минсельхоз России оплачивает оказываемые ими услуги на проведение противоградовых мероприятий из средств федерального бюджета.

Требуют разрешения и вопросы взаимодействия между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Координация этих звеньев экологического управления является сегодня ключевой задачей, от решения которой зависит эффективность природоохранного организационного, экономического и правового механизма.

Полномочия практически по всем видам государственного контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды разграничены, и Росприроднадзор осуществляет его на объектах, подлежащих государственному контролю федерального уровня. При этом, согласно своему положению и полномочиям, Росприроднадзор не несет ответственность за благополучную экологическую обстановку.

Степень влияния результатов контрольно-надзорной деятельности на качество окружающей среды и ее компонентов увеличится при условии совершенствования нормативно-правовой базы в области государственного экологического контроля и установления порядка информационного обмена между Росгидрометом, Ростехнадзором и Росприроднадзором.

Одним из административных рычагов по охране окружающей среды в регионах является государственный экологический контроль (государственный контроль в сфере охраны окружающей среды).

Полномочия по этому виду государственного контроля, согласно статье 6 Федерального закона от 10 января 2002 года №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», были разграничены и возложены и на государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2002 году.

Однако меры по реализации полномочий по экологическому контролю, принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не оцениваются.

Надзор за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации возложенных на них полномочий по экологическому контролю не осуществляет ни один федеральный орган исполнительной власти.

Средства на осуществление государственного экологического и водного контроля не предусматриваются в настоящее время в бюджетах субъектов Российской Федерации.

Не решена также задача по использованию средств местных бюджетов и бюджетов субъектов Российской Федерации, полученных за счет платежей за загрязнение окружающей среды и штрафов, на цели, связанные с выполнением мероприятий по охране окружающей среды.

Субъектами экологических правоотношений являются природопользователи – носители прав и обязанностей по рациональному использованию природных ресурсов и охране природной среды. Природопользование осуществляется в двух видах: изъятие природных веществ из природы и внесение антропогенных веществ в природу. Ограничение их деятельности проводится по этим направлениям государственными органами.



2



ПОДПИСАНИЕ ПЛАНА ПРОВЕРКИ СОВМЕСТНО С УПРАВЛЕНИЕМ  
ГЕНЕРАЛЬНОГО АУДИТОРА КОРОЛЕВСТВА НОРВЕГИЯ

Для организации рационального природопользования с соблюдением баланса федеральных, региональных и местных интересов необходим комплексный подход к регулированию природопользования, что предполагает проведение на постоянной основе сбора, анализа и обобщения информации о всех видах природных ресурсов, составляющих в совокупности природные объекты. Необходимо, чтобы на каждом уровне были сконцентрированы именно те полномочия и функции, которые могут осуществляться наиболее эффективно. И на каждом уровне управления эти полномочия должны быть детализированы путем выработки конкретных перечней функций в сфере управления природопользованием с их распределением между органами управления.

В ходе проведения контрольных мероприятий выявлены негативные факторы, представляющие риски в нормативно-правовой и организационной сферах, при практическом осуществлении природоохранных мероприятий, а также коррупционные риски, охватывающие все сферы природоохранной деятельности. Установлено, что основными проблемами в области мониторинга загрязнения окружающей среды являются: недостаточно эффективное государственное регулирование деятельности различных субъектов, решающих задачи в этой сфере (федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, объекты реального сектора экономики), что приводит к созданию дублирующих систем наблюдений и не обеспечивает получение сопоставимых данных для всей территории страны, а также низкий технический уровень государственной наблюдательной сети, не отвечающий международным требованиям.

Учет экономических и экологических аспектов требует комплексного подхода к природопользованию и охране окружающей среды. Для реализации этого подхода на практике необходимо реформировать законодательную и нормативную систему регулирования природопользования.

Действующие в сфере охраны окружающей среды законы не проявили себя в качестве эффективного инструмента решения экологических проблем.

Счетной палатой Российской Федерации в рамках последующего контроля ежегодно осуществляется проверка и анализ организации внутреннего контроля главных администраторов средств федерального бюджета, в том числе в сфере сельского хозяйства и рыболовства, природопользования и природоохранного комплекса.

Анализ методологии проведения контрольных мероприятий, посвященных проверке законности предоставления прав на пользование природными ресурсами, и результаты указанных мероприятий позволили определить процедуры проведения аудита окружающей среды для уточнения обязательств, которые могли бы выявить возможные факты мошенничества и коррупции.

Значительную роль при подтверждении подозрений в мошенничестве и коррупции играет формат финансового контроля в режиме контрольных мероприятий, осуществляемых совместно с правоохранительными органами.



Указанный формат позволяет осуществить финансовый аудит процессов, которые уже вызывают подозрения на основе материалов правоохранительных органов, а также получить дополнительные материалы по линии правоохранительных органов, которые подтверждали бы либо отрицали наличие фактов коррупции и мошенничества при расходовании средств федерального бюджета, при использовании государственной собственности, при предоставлении прав на разработку полезных ископаемых, на промышленное использование природных ресурсов и др.

Например, результатом проверки использования земельных ресурсов сельскохозяйственного назначения в ряде субъектов Российской Федерации стала полученная в ходе финансового аудита информация о мошенничестве при проведении конкурсов и аукционов на предоставление земельных участков в пользование либо для продажи тем или иным организациям (условия равного доступа были нарушены, не было соблюдено равноправие участников торгов).

В ходе проверки были подобраны документы, свидетельствующие о коррупционности данных сделок с землей: организации-победители осуществляли финансовые расчеты с организациями, аффилированными с организаторами конкурсов и аукционов. В данной ситуации совместный формат контрольного мероприятия позволил правоохранительным органам оперативно, то есть до завершения проверки, провести выемку финансовых и иных документов, подтверждающих подозрения относительно мошенничества и коррупции.

### **Совершенствование методологии контроля, практическая отработка качественно новых методов государственного финансового контроля**

В процессе реформирования бюджетной системы, совершенствования законодательства, регламентирующего систему государственного управления, особенно важно обеспечить своевременную «настройку» контрольного механизма.

Счетная палата Российской Федерации является членом международной организации, объединяющей высшие органы финансового контроля зарубежных стран (ИНТОСАИ, ЕВРОСАИ), и постоянно совершенствует методологическое обеспечение внешнего контроля на основе рекомендаций указанной организации.

Представление интересов Счетной палаты Российской Федерации в таких органах, как рабочие группы ИНТОСАИ и ЕВРОСАИ по аудиту окружающей среды, позволяет при осуществлении финансового контроля применять новые методики и использовать потенциал сотрудничества с высшими органами финансового контроля зарубежных стран при проведении совместных и параллельных контрольных мероприятий по важнейшим проблемам рационального использования трансграничных природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности.

За последние три года были проведены контрольные мероприятия с высшими органами финансового контроля Норвегии, Украины, Турции, Румынии, Грузии и Вьетнама.

Так, результаты параллельных контрольных мероприятий, проведенных совместно с Управлением Генерального аудитора Королевства Норвегия по проблемам рационального использования водных биологических ресурсов Баренцева и Норвежского морей, позволили не только оценить эффективность российско-норвежского сотрудничества в данной сфере, но и выработать меры по его совершенствованию.

А результаты совместного контроля по проблематике использования государственных средств на обеспечение защиты от радиационного загрязнения и обращения с радиоактивными отходами позволили Счетной палате Российской Федерации и Управлению Генерального аудитора Королевства Норвегия выступить с инициативой проведения многостороннего параллельного аудита защиты Арктики от загрязнения.



Проведенный совместно с высшими органами финансового контроля причерноморских стран параллельный аудит Бухарестской конвенции о защите Черного моря позволил осуществить комплексную оценку выполнения международных договоренностей по обеспечению экологической безопасности и сформулировать соответствующие предложения к правительствам причерноморских стран.

Опыт проведения совместных контрольных мероприятий позволяет широко применять передовые методы контроля в отечественной практике, осуществлять информационный и кадровый обмен. Сегодня в области аудита окружающей среды проводятся совместные действия с органами финансового контроля Армении, Молдовы, Эстонии и Китая.

Одним из направлений совершенствования государственного финансового контроля является расширение практики проведения контрольных мероприятий совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации. В 2011 году проведены контрольные мероприятия совместно с контрольно-счетными органами Краснодарского и Камчатского краев, Ростовской, Мурманской и Псковской областей.

Результаты контрольной деятельности совместно с другими органами финансового контроля позволяют Счетной палате участвовать в работе ИНТОСАИ по разработке методологии финансового контроля, в том числе в разработке руководства по выявлению мошенничества и коррупции в сфере охраны окружающей среды.

Анализ контрольной деятельности свидетельствует о том, что совершенствование внешнего государственного финансового контроля исполнения федерального бюджета в агропромышленном комплексе, в сфере охраны окружающей среды и природопользовании должно быть комплексным и основываться:

- на оценке эффективности планирования доходов и расходов федерального бюджета, определении эффективности использования государственных средств для достижения запланированных целей, решении поставленных социально-экономических задач и выполнении возложенных функций;
- оценке финансового и организационного обеспечения мер государственного регулирования продовольственного рынка и поддержки предприятий и организаций агропромышленного комплекса с точки зрения соблюдения Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации;
- комплексной оценке возможности достижения в установленные сроки стратегических целей и приоритетов государственной политики на основе оценки ресурсных возможностей, а также ожидаемых при этом последствий;
- углублении степени совместной работы с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации на единой методологической и организационной основе внешнего финансового контроля, установленной Федеральным законом от 7 февраля 2011 года №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»;
- укреплении систем противодействия коррупции за счет отработки тесного взаимодействия с правоохранительными органами, а также увеличении финансовых ресурсов государства посредством выявления фактов неэффективного и незаконного расходования бюджетных средств.