

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Вадимович Степашин

Нарушения и злоупотребления в финансовой, бюджетной сфере не имеют ни хронологической привязки, ни национальных корней. Во-первых, потребности любого государства, как правило, превышают его финансовые возможности, и у чиновников нередко возникает соблазн быстро, в обход парламента и закона, перераспределить средства в пользу «неотложных» нужд. Во-вторых, в любом обществе в той или иной степени проявляются как политические, так и коммерческие интересы различных компаний, кланов, групп, что приводит к лоббированию этих интересов в сфере экономики, приобретению различных преференций и льгот. Вот почему с тех пор как человечество стало осознавать себя организованным сообществом и до наших дней для любой страны остается актуальной задача создания и совершенствования системы гласного, всеобъемлющего контроля за состоянием «государственного кармана», за использованием бюджетных средств. Конечно, в каждой стране существуют определенные отличия, обусловленные историческими традициями, социальными и экономическими особенностями. Но благодаря принятой в 1977 году Лимской декларации руководящих принципов контроля, а так же последовательной и эффективной деятельности Международной организации высших контрольных органов – ИНТОСАИ удается выработать общие, единые для всех подходы, повышать роль органов финансового контроля в системе государственного управления, широко использовать наилучший опыт. Сегодня в России центральная задача власти – последовательное укрепление государственности, совершенствование правовой базы реформ, четкое распределение управленческих функций сверху донизу. В этих условиях закономерно возрастает роль органов государственного финансового контроля, в первую очередь – Счетной палаты. Позитивная переоценка ее места и значения в системе государственных органов во многом связана с курсом Президента России Владимира Путина на укрепление государственности, отстаивание национальных инте-

ресов, развитие экономического потенциала страны, что служит надежной базой для совершенствования контроля в области бюджетных отношений и использования федеральной собственности, эффективной борьбы с нарушениями и злоупотреблениями в этой сфере.

История новейшего времени убедительно показывает, что либерализация экономики, развитие рыночных отношений отнюдь не отменяют для государства необходимости строго контролировать движение денежных ресурсов. Прозрачность финансов – один из существенных признаков реальной демократии. Это особенно важно для стран с ослабленной экономикой и связанной с этим острой нехваткой средств. Здесь проблемы, как правило, усугубляются снижением доверия населения к государству, что вызывает болезненную «утечку капиталов» в другие страны, нередко – с нарушением финансового и валютного законодательства. Наконец, контролировать бюджетный процесс в этих странах (а к ним приходится отнести и Россию) важно и для того, чтобы добиться исполнения финансовых обязательств государства в социальной сфере.

Чтобы адекватно понимать особенности сегодняшней организации контроля в России, необходимо бросить хотя бы беглый взгляд на то, как развивалась эта система с развитием самого государства. Начиная с конца XVII века вопросы ведения государственного хозяйства, финансовые дела и государственный контроль сосредоточиваются в специально создаваемых для этого органах: сначала в Счетном приказе, затем – в Боярской Думе, а потом – в так называемой Ближней Канцелярии. Эти органы проводили ревизии главным образом военных расходов, собирали ведомости и отчеты с губерний. Понятно, что эффективность такого контроля была невелика: казнокрадству и коррупции были подвержены даже самые приближенные к государю чиновники.

Лишь к началу XX века финансовый контроль в России стал приобретать цивилизованные формы. К этому времени Государственный контроль представлял собой самостоятельное ведомство, равноправное с другими министерствами. Он проверял представляемые ему финансовые сметы всех подотчетных министерств, наблюдал за их соответствием действовавшему законодательству, давал заключение по вопросам предоставления кредитов, проводил предварительные и последующие ревизии расходования средств, совершенствовал правила и формы финансовой отчетности, ежегодно представлял отчет о результатах своей деятельности Императору и Государственному Совету.

Одним из лозунгов революции 1917 года был прямой и непосредственный контроль народа за использованием общественного достояния, которым объявлялись по сути все материальные и культурные ценности: земля, ее недра, заводы, фабрики, железные дороги, музеи и т. д. И действительно, уже в 1918 году в центре и на местах стали формироваться новые контрольные органы, которые и по составу, и по целям, и по стилю своей деятельности были воплощением новой власти – диктатуры пролетариата.

По мере того как в стране утверждалась властная монополия одной партии, а тоталитарная система охватывала все более широкие пласты жизнедеятельности государства и общества, признаки деградации стали проявляться и в сфере финансового контроля. Контрольные органы не столько служили повышению эффективности экономики, сколько становились частью общегосударственного репрессивного механизма.

К сожалению, в ходе демократических преобразований 90-х годов тоже не удалось избежать больших «перегибов». В частности, органы контроля были фактически упразднены, изменения в законодательстве не поспевали за жизненными процессами, а в итоге расходование государственных средств, равно как и перераспределение собственности в стране, происходило зачастую стихийно, без гласного общественного надзора и, как выяснилось позднее, с многочисленными нарушениями.

Лишь в начале 1995 года, реализуя положения Конституции, Президент России подписал Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», а 18 апреля 1995 года состоялось первое заседание Коллегии, и эту дату можно считать днем рождения Счетной палаты. За истекшие шесть лет Счетная палата сформировалась как высший орган государственного финансового контроля Российской Федерации, в ней сложился профессионально подготовленный коллектив, создана и развивается информационно-коммуникационная система, отработана единая система контроля за исполнением федерального бюджета, укрепляются международные связи.



Принципиальное отличие Счетной палаты от всех иных действующих в стране контрольных органов состоит в том, что она является субъектом внешнего контроля, т. е. контролирует исполнительную власть от имени и в интересах общества. Этим определяются и порядок ее формирования, и организация работы, и основные принципы, на которых строится ее деятельность.

Счетная палата состоит из Коллегии и аппарата. Коллегию образуют Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя и двенадцать аудиторов Счетной палаты. Коллегия рассматривает вопросы планирования и организации работы Счетной палаты, методологии контрольно-ревизионной деятельности, отчетов и информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе. Коллегия по представлению Председателя утверждает структуру и штатное расписание аппарата Счетной палаты.

Согласно закону Счетная палата формируется Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Председатель Счетной палаты и половина состава аудиторов (шесть человек) назначаются на должность Государственной Думой сроком на шесть лет. Соответственно заместитель Председателя Счетной палаты и еще шесть аудиторов назначаются Советом Федерации также на шесть лет.

Аудиторы Счетной палаты возглавляют определенные направления деятельности, каждое из которых охватывает комплекс, совокупность ряда доходных или расходных статей федерального бюджета. В пределах своей компетенции, устанавливаемой Регламентом Счетной палаты, аудиторы самостоятельно решают все вопросы организации деятельности возглавляемых ими направлений и несут ответственность за ее результаты.

За последнее время, опираясь на опыт первых лет работы и исходя из практических задач, аппарат Счетной палаты существенно реорганизован. Заново создан Департамент методологического обеспечения, существенно расширен и укреплен Правовой департамент. Особое место в структуре аппарата занимает Инспекция сводного контроля. Она обобщает результаты предварительного контроля федерального бюджета, осуществляемого направлениями деятельности Счетной палаты, готовит сводное заключение Счетной палаты на проект федерального закона о федеральном бюджете.

За последнее время в Счетной палате создан целый ряд новых подразделений. В их числе – Аналитическое управление, Управление по взаимодействию с органами государственной власти, Управление международного сотрудничества и Управление информации и общественных связей. В процессе реализации задач, определенных Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», Счетная палата осуществляет:

- оперативный контроль за исполнением федерального бюджета в текущем году;
- комплексные ревизии и тематические проверки по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных актов, международных договоров Российской Федерации, федеральных программ и иных документов, касающихся федерального бюджета и финансов;
- анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства;
- подготовку и представление в Совет Федерации и Государственную Думу заключений по исполнению федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

Счетная палата строит свою работу на основе годовых и текущих планов и программ, которые формируются исходя из необходимости обеспечить всесторонний системный контроль за исполнением федерального бюджета с учетом всех видов и направлений деятельности Счетной палаты. Обязательному включению в план подлежат поручения Совета Федерации и Государственной Думы, обращения не менее одной пятой состава Совета Федерации или Государственной Думы.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды. Кроме того, на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, другие финансово-кредитные учреждения 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.

То же касается общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Все органы государственной власти в Российской Федерации, органы местного самоуправления, Банк России, предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности и их должностные лица обязаны предоставлять по запросам Счетной палаты информацию, необходимую для обеспечения ее деятельности, по вопросам, входящим в ее компетенцию. Отказ или уклонение должностных лиц от своевременного предоставления информации или документации по требованию Счетной палаты, а также предоставление ложной информации влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Счетная палата в процессе проверки исполнения бюджета контролирует полноту и своевременность денежных поступлений, фактическое расходование бюджетных ассигнований в сравнении с законодательно утвержденными показателями, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению.

Ежеквартально Счетная палата представляет Федеральному Собранию оперативный отчет о ходе исполнения федерального бюджета за истекший период. Для своевременного сбора и обработки информации к этому отчету вводится финансовая отчетность, обязательная для всех субъектов бюджетного процесса. Решение о формах этой отчетности принимается Правительством Российской Федерации по представлению Счетной палаты.

К участию в своих контрольных мероприятиях Счетная палата вправе привлекать государственные контрольные органы и их представителей, а также на договорной основе – негосударственные аудиторские службы, отдельных специалистов.

В Счетной палате сложилась и действует единая система контроля за исполнением федерального бюджета. Она состоит из трех основных блоков:

- предварительного контроля проекта бюджета будущего года;
- оперативного контроля в ходе исполнения бюджета текущего года;
- последующего контроля – комплексной документальной ревизии уже исполненного бюджета.

Такая система предполагает непрерывный цикл, когда бюджет каждого финансового года находится на контроле в течение трех лет последовательно на одной из трех стадий, а Счетная палата в течение календарного года одновременно работает с бюджетами трех лет.

Органам государственной власти, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций Счетная палата направляет по итогам проверок представления для принятия мер по устранению нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению виновных к ответственности. При выявлении нарушений и злоупотреблений, наносящих государству прямой ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях неисполнения представлений Счетной палаты и создания препятствий для проведения контрольных мероприятий Счетная палата имеет право давать администрации проверяемых организаций предписания, обязательные для исполнения. Обжаловать предписание Счетной палаты можно только в судебном порядке.

Один из основополагающих принципов в организации деятельности Счетной палаты – ее независимость и самостоятельность. Самостоятельность Счетной палаты, ее сотрудничество и взаимодействие с органами законодательной и исполнительной власти – это необходимые, но сами по себе недостаточные условия для организации эффективного государственного финансового контроля. Необходимы соответствующие полномочия. В этой области существует немало нерешенных проблем. Так, Счетная палата в законодательном порядке до сих пор не наделена статусом высшего органа государственного контроля. Не так уж много и возможностей предоставлено ей для того, чтобы эффективно контролировать процесс устрани-



ния нарушений, выявленных в ходе проверок. Главная функциональная проблема Счетной палаты заключается в том, что ее проверки не обладают эффектом прямого действия, то есть Счетная палата не может самостоятельно принять меры по списанию в безакцептном порядке со счета нарушителя использованных нецелевым образом бюджетных средств. Палата не имеет права непосредственно обращаться в суды для возбуждения уголовных дел против нарушителей бюджетного законодательства, не обладает достаточными финансовыми возможностями для охвата в полной мере финансовым контролем всей огромной территории России.

Опыт шестилетней деятельности Счетной палаты свидетельствует о том, что нормы действующего Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» нуждаются в совершенствовании. Ведется работа по внесению целого ряда изменений и дополнений в данный закон, цель которых – расширить полномочия Счетной палаты и создать возможности для более эффективного выполнения возложенных на нее функций по осуществлению государственного финансового контроля. Группа депутатов Государственной Думы подготовила проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации».

В последнее время многое делается для повышений результативности работы Счетной палаты. Стали регулярными контакты Председателя Счетной палаты с Президентом России, который оказывает инициативам и результатам деятельности контрольного органа самую заинтересованную поддержку. Налажены прямые рабочие связи между Счетной палатой и Главным контрольным управлением Президента. По инициативе Счетной палаты заключены соглашения о взаимодействии с Генеральной прокуратурой, МВД, МЧС, ФСНП, ФСБ, другими структурами, позволяющие координировать действия в области нарушений и злоупотреблений в сфере экономики и финансов. Ведется активная работа и по выстраиванию контрольной «вертикали» в стране. Так, в соответствии с нормами Бюджетного кодекса, если субъект Федерации получает финансовую помощь из федерального бюджета, то Счетная палата имеет право проводить ревизию его бюджета. Если же объем помощи превышает половину консолидированного бюджета субъекта Федерации, то ревизия его бюджета проводится в обязательном порядке.

Что касается средств республиканских, краевых и областных бюджетов, то практика вызвала к жизни создание контрольно-счетных органов на региональном уровне. К 2000 году в субъектах Российской Федерации образовано свыше 60 контрольно-счетных органов. При этом единообразия в их статусе, полномочиях и организации работы нет, поскольку нет единого законодательства о государственном финансовом контроле. Поэтому 26 региональных контрольно-счетных органов действуют в составе представительных органов субъектов Российской Федерации, а 35 являются самостоятельными.

Счетная палата с самого начала взяла курс на тесное взаимодействие с контрольными органами на местах. Заключено около 40 соглашений о сотрудничестве между Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами республик, краев и областей. За три года в порядке реализации этих соглашений в Счетную палату Российской Федерации поступило более 150 предложений по проведению совместных ревизий и проверок.

Полноценный и всеобъемлющий государственный контроль способен значительно повысить эффективность всего бюджетного процесса, обеспечить сокращение нецелевого расходования средств, прямых хищений и потерь. Это важно и для решения более глобальной задачи – укрепления российской государственности. Вот почему все большую актуальность приобретает создание региональных органов Счетной палаты Российской Федерации.

В связи с образованием семи федеральных округов завершается проработка вопроса о создании семи региональных структур Счетной палаты Российской Федерации. Кроме того, под эгидой Счетной палаты создана Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации, основными направлениями деятельности которой являются проведение совместных контрольных мероприятий, информационное и научно-методическое обеспечение, взаимопомощь в подготовке кадров.

За шесть лет своего существования Счетная палата провела около двух тысяч контрольных мероприятий. Почти четвертая часть этой работы проведена на основании поручений палат Федерального Собрания, обращений депутатов Государственной Думы и членов Со-



вета Федерации. В сферу контроля Счетной палаты попали свыше 9 тысяч объектов. По итогам проверок и ревизий направлено около 3 тысяч представлений и более 100 предписаний, около 400 материалов направлено в Генеральную прокуратуру. Сумма выявленного нецелевого использования средств и прямого ущерба (в эквивалентном исчислении, с учетом деноминации рубля и темпов инфляции) составила 320 миллиардов рублей. Из них вернуть в федеральный бюджет удалось десятую часть – 32 миллиарда рублей.

По количественным показателям далеко не всегда можно составить качественную характеристику процесса. И все же один факт очевиден: конечная эффективность контрольных мероприятий Счетной палаты пока остается невысокой.

В числе задач, которые мы считаем первоочередными, – налаживание более тесного и продуктивного взаимодействия Счетной палаты с Правительством Российской Федерации на самых разных уровнях, начиная с подготовки законопроекта о федеральном бюджете на будущий год и заканчивая реагированием на результаты наших контрольных мероприятий. Важнейшими для себя задачами мы считаем также совершенствование методической базы и повышения качества аналитической работы Счетной палаты. Ведь конечный смысл нашей деятельности состоит не в выявлении и констатации нарушений, а в установлении глубинных, системных причин возникающих в бюджетном процессе сбоев и отклонений и, главное, в выработке предложений по их устранению. Нельзя допускать дублирования и параллелизма в работе, нельзя годами «ходить по кругу», т. е. проводить проверки по одним и тем же адресам, натываясь, как правило, на одни и те же факты и явления.

Счетная палата видит одну из главнейших задач в своей деятельности – создание по-настоящему цивилизованной и эффективной системы единого государственного финансового контроля в России.