

**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДОКЛАД (COUNTRY PAPER)**  
**Счетной палаты Российской Федерации к**  
**1-й совместной конференции ЕВРОСАИ - АЗОСАИ «Общие**  
**проблемы и подходы к обеспечению прозрачности и подотчетности»**  
**(г. Стамбул, 22 – 24 сентября 2011 года).**

***Роль ВОФК в повышении осведомленности парламента и общества об***  
***обеспечении подотчетности и прозрачности в государственном***  
***управлении***

Законодательная ветвь власти как в давно сформировавшихся, так и в новых демократиях обладает полномочиями по осуществлению надзора за высшим органом исполнительной власти. Как правило, эти инструменты и механизмы прописаны в конституции и иных регулятивных документах. То, как именно парламент распоряжается своей прерогативой, зависит от правовой основы его деятельности, закрепляющей полномочия парламента как надзорного органа и гарантирующей его независимость в рамках имеющейся политической системы.

Рассматривая роль высших органов финансового контроля (далее – ВОФК) в повышении осведомленности парламента и общества об обеспечении подотчетности и прозрачности в государственном управлении, необходимо отметить двойную природу ВОФК во многих странах. С одной стороны, это контролирующие государственные органы, с другой – **институт гражданского общества**, призванный обеспечить контроль за использованием публичных ресурсов. Таким образом, ВОФК – не просто органы государственного аудита, их наличие в той или иной стране само по себе является важнейшим фактором становления демократических институтов.

Понятие подотчетности определено Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 64/259 от 5 мая 2010 года как обязанность нести ответственность за принятые решения и предпринятые действия и отвечать за выполнение обязательств; объективное, достоверное и своевременное представление данных о достигнутых результатах; ответственное управление финансовыми ресурсами и средствами.

**Принцип гласности**, зафиксированный в Лимской декларации руководящих принципов контроля, играет большую роль в предоставлении обществу и власти объективной и независимой информации по наиболее значимым вопросам.

Именно **гласность и публичность** являются основным инструментом обеспечения роли ВОФК как важнейшего элемента в системе взаимодействия институтов гражданского общества и власти, обеспечивающего социальную стабильность.

Рассматривая роль Счетной палаты России в процессе повышения осведомленности парламента Российской Федерации и российского общества об обеспечении подотчетности и прозрачности в государственном управлении, хотелось бы отметить следующее.

Статьей 101 Конституции Российской Федерации установлено, что Федеральное Собрание Российской Федерации для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета образует Счетную палату.

Полномочия Счетной палаты определены Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», Бюджетным кодексом Российской Федерации и другими нормативными актами.

Особенности взаимоотношений палат Федерального Собрания Российской Федерации и Счетной палаты определены Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», а также регламентами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Регламентом Счетной палаты Российской Федерации.

Взаимодействие с Советом Федерации осуществляется в рамках Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации.

Регламент Государственной Думы содержит отдельную главу «Порядок рассмотрения вопросов, связанных с взаимоотношениями Государственной Думы и Счетной палаты Российской Федерации».

Одной из задач Счетной палаты является регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

В соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» и Бюджетным кодексом Российской Федерации Счетная палата осуществляет непрерывный трехлетний цикл контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов каждого финансового года на трех последовательных стадиях – стадии предварительного контроля проектов бюджетов на очередной финансовый год, стадии оперативного контроля непосредственно в ходе исполнения бюджетов текущего финансового года и стадии последующего контроля уже исполненных бюджетов за отчетный финансовый год.

Комплекс контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, осуществляемых в рамках предварительного, оперативного и последующего контроля, составляет единую систему контроля Счетной палаты за формированием и исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Это дополняется тематическими проверками, экспертно-аналитическими мероприятиями, проводимыми в соответствии с планом работы Счетной палаты, по поручениям палат Федерального Собрания Российской Федерации, обращениям членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Счетная палата представляет в Совет Федерации и Государственную Думу заключения на законопроекты о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год и плановый период, ежеквартальные оперативные отчеты о ходе исполнения бюджетов на текущий финансовый год, заключения на законопроекты о внесении изменений в бюджеты на текущий финансовый год и на плановый период, заключения на годовой отчет об исполнении бюджетов, заключения по

другим вопросам, входящим в ее компетенцию, регулярно представляет информацию о результатах проводимых контрольных мероприятий.

Счетная палата осуществляет свою работу в соответствии с планами и программами. Обязательному включению в планы и программы работы Счетной палаты подлежат поручения Совета Федерации и Государственной Думы, обращения не менее одной пятой от общего числа депутатов (членов) Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Обязательному рассмотрению при формировании планов и программ работы Счетной палаты подлежат в том числе запросы комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Внеплановые контрольные мероприятия проводятся на основании постановлений Совета Федерации и Государственной Думы по обращению не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы или на основании решения Коллегии Счетной палаты.

Так, в 2010 году Счетной палатой было проведено 501 контрольное и экспертно-аналитическое мероприятие, которыми было охвачено 154 объекта в 81 субъекте Российской Федерации. По поручениям палат Федерального Собрания, обращениям членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы проведено 33 контрольных мероприятия, в том числе по поручениям Совета Федерации и обращениям членов Совета Федерации – 20 мероприятий, по поручениям Государственной Думы и обращениям депутатов Государственной Думы – 13 мероприятий.

В соответствии со статьей 33 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» ежегодный отчет о работе Счетной палаты представляется Совету Федерации и Государственной Думе и подлежит обязательному опубликованию.

Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты, аудиторы Счетной палаты имеют право присутствовать на любом открытом или закрытом заседании Совета Федерации или Государственной

Думы, участвовать как в открытых, так и в закрытых парламентских слушаниях. Председателю Счетной палаты также предоставляется право внеочередного выступления на заседании Совета Федерации.

Только в 2010 году члены Коллегии, сотрудники Счетной палаты приняли участие в 135 заседаниях и мероприятиях, проводимых палатами Федерального Собрания Российской Федерации, в том числе в 83 мероприятиях, проведенных Советом Федерации, и в 52 мероприятиях, проведенных Государственной Думой.

В рамках проводимых палатами парламента мероприятий члены Коллегии Счетной палаты приняли активное участие в обсуждении следующих вопросов:

- о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов;
- банковская система России на выходе из кризиса: первоочередные задачи;
- о законодательном обеспечении модернизации и инновационного развития экономики России;
- анализ влияния последствий финансово-экономического кризиса на социально-экономическое положение и проблемы исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленной на минимизацию и преодоление последствий финансового кризиса;
- о деятельности Правительства Российской Федерации по модернизации и технологическому обновлению экономики.

Хотелось бы также отметить, что начиная с 2008 года по инициативе Счетной палаты был изменен порядок проведения «правительственного часа» в рамках планарных заседаний Совета Федерации. Для обеспечения предоставления объективной информации по теме выступлений руководителей федеральных министерств и ведомств на пленарное заседание в обязательном

порядке приглашаются аудиторы Счетной палаты, отвечающие за соответствующее направление деятельности.

В большинстве стран основным гарантом функциональной независимости ВОФК являются органы представительной власти. Именно от активной и независимой позиции парламента во многом зависит способность ВОФК обеспечивать по-настоящему действенный контроль за тем, как органы исполнительной власти расходуют бюджетные средства, которые, по сути, являются средствами налогоплательщиков. Это также дает возможность предотвращать ситуацию, когда непродуманные решения власти затрагивают социальные интересы широких слоев населения.

В этом плане весьма показателен имевший место в 2004 году пример взаимодействия Счетной палаты и Государственной Думы при проведении реформы социального обеспечения, так называемой «монетизации льгот». Ее суть сводилась к переходу от натуральной к денежной форме предоставления услуг и товаров для социально не защищенных граждан. Данная реформа не была обеспечена необходимыми финансовыми ресурсами. В результате льготные категории граждан, например пенсионеры, не смогли получить за денежную компенсацию тот же объем лекарств или транспортных услуг, которые они имели до реформы в натуральном виде. Как следствие, по многим регионам прокатилась волна социальных протестов.

В этой ситуации, **в тесном взаимодействии с Государственной Думой**, была создана рабочая группа и при участии контрольно-счетных органов регионов начат мониторинг реализации реформы в режиме он-лайн. Кроме того, изучались данные социологических опросов. По результатам этой работы Счетная палата в оперативном порядке направила законодателям свои замечания и предложения по внесению изменений в соответствующий закон. Каждому гражданину предоставлялась возможность самому выбрать для себя форму льготного обеспечения. В весьма сжатые сроки эти предложения были реализованы, что помогло достаточно оперативно «сбить» социальную

напряженность и не допустить ущемления интересов наименее защищенных в социальном отношении слоев населения.

Немаловажное значение имеет рассмотрение на парламентских слушаниях и заседаниях профильных комитетов итогов наших проверок, на которых присутствуют представители проверяемых организаций и ведомств. Такой подход позволяет обеспечивать более оперативное исполнение представлений и предписаний Счетной палаты. Например, в минувшем году в таком режиме были рассмотрены результаты проверок и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам эффективности антикризисных мер в сфере здравоохранения, выплаты социальных пособий неимущим гражданам, состояния бюджетов регионов и муниципалитетов в условиях кризиса, эффективности реализации Прогнозного плана приватизации и др.

Отсутствие региональных подразделений, а также огромная территория нашей страны делают очень актуальным обеспечение четкого взаимодействия и постоянных контактов Счетной палаты и региональных контрольно-счетных органов для осуществления мониторинга социальной ситуации на местах. В этих целях более десяти лет назад образованы Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации, а затем и Союз муниципальных контрольно-счетных органов. Мы регулярно получаем оперативную информацию по таким общественно значимым вопросам, как реализация приоритетных национальных проектов «Здоровье», «Доступное жилье». С использованием материалов региональных контрольно-счетных органов Счетной палатой за период с 2009 по 2010 годы ежеквартально готовились аналитические материалы о влиянии последствий финансово-экономического кризиса на социально-экономическое положение субъектов Российской Федерации, которые направлялись в Совет Федерации и Государственную Думу.

Кроме того, для получения объективной информации о том, как осваиваются бюджетные средства, и личного знакомства с социально-

экономической ситуацией на местах члены Коллегии Счетной палаты за 2010 – 2011 годы посетили 39 российских регионов.

В целях создания всеобъемлющей системы финансового контроля, отвечающей складывающимся социально-политическим реалиям, 7 февраля 2011 года принят Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Реализация положений указанного закона является весьма важной в контексте мероприятий по подготовке к перераспределению полномочий между федеральными органами власти, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Еще одним элементом воздействия ВОФК на становление институтов гражданского общества является создание широкой сети **контактов с независимыми общественными и экспертными организациями**. Например, Счетная палата активно взаимодействует в своей работе с такими значимыми общественными организациями страны, как Общественная палата Российской Федерации, Ассоциация юристов России, Союз налогоплательщиков и рядом других.

Взаимодействие Счетной палаты с общественными организациями и объединениями и экспертными сообществами строится на основе соответствующих соглашений. В настоящее время такие соглашения заключены с Российским союзом промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палатой Российской Федерации, Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации, Институтом социально-политических исследований Российской академии наук, Общественной палатой Российской Федерации, Аудиторской палатой России, рядом иных организаций.

Уделяется большое внимание экспертно-аналитической работе, разработке предложений по совершенствованию законодательства, влияющего на бюджетный процесс. В связи с этим при Председателе Счетной палаты действует **Экспертно-консультативный совет**, членами которого являются

представители науки и бизнеса. В рамках этой работы поддерживаются активные контакты с общественными структурами, представляющими интересы бизнеса, Российским союзом промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палатой, Ассоциацией российских банков и рядом других.

Представители научных и экспертных организаций широко привлекаются к участию в работе по совершенствованию контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты в рамках обеспечения единой системы контроля формирования и исполнения федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов. Так, в 2010 году было проведено совместное заседание Президиума Экспертно-консультативного совета при Председателе Счетной палаты и Секции экономики Отделения общественных наук РАН, на котором был рассмотрен проект заключения Счетной палаты на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов». Результаты обсуждения были учтены при подготовке итогового варианта заключения. Надо отметить, что подобный формат обсуждения заключения Счетной палаты на проект закона «О федеральном бюджете» (до его рассмотрения Коллегией) был применен впервые. Такой подход, по нашему мнению, позволил повысить открытость бюджетного процесса, привлечь к обсуждению большой круг специалистов и экспертов с разными точками зрения.

Счетная палата постоянно информирует общество о выявленных в ходе проверок финансовых нарушениях, а также о своей деятельности как органа государственного финансового контроля. Практически ежедневно в СМИ передаются оперативные пресс-релизы, посвященные текущей деятельности контрольного органа, итогам заседаний Коллегии Счетной палаты. Счетная палата информирует граждан о своей работе через официальный веб-сайт [www.ach.gov.ru](http://www.ach.gov.ru), Общественную приемную, интервью и выступления в СМИ Председателя Счетной палаты и членов Коллегии. С 1997 года ежемесячно выпускается официальное издание Счетной палаты – Бюллетень Счетной

палаты Российской Федерации, с 1998 года на него ведется открытая подписка. Только по итогам прошлого года российские СМИ выпустили более 27 тыс. материалов о работе Счетной палаты, на телевидении вышло около 440 сюжетов, на радио – порядка 465.

Распространяя информацию о результатах своих контрольных мероприятий, Счетная палата использует свободные от профессиональной терминологии лексические форматы. Они доступны подавляющему большинству населения, о чем, в частности, свидетельствует высокая посещаемость официального сайта Счетной палаты, достигшая в 2010 году 850 тыс. человек.

Счетная палата организует мероприятия по повышению осведомленности общественности о ее деятельности, используя, наряду со средствами массовой информации, такие сетевые площадки, как видеосервис YouTube и социальная сеть Twitter. Кроме того, существенную роль в повышении осведомленности общественности о деятельности Счетной палаты играет Высшая школа государственного аудита (факультет) Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова. Высшая школа государственного аудита готовит кадры специалистов для российских контрольно-счетных органов, а ее профессорско-преподавательский состав широко использует университетскую трибуну для распространения системных знаний о деятельности органов государственного финансового контроля.

Право граждан на обращение в государственный орган закреплено в статье 33 Конституции Российской Федерации. Наряду с этим принят специальный Федеральный закон от 2 мая 2006 года «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», закрепивший правовой механизм данной деятельности. Для реализации конституционного права граждан на обращение в государственные органы в Счетной палате функционирует **Общественная приемная.**

В течение 2010 года в Общественную приемную лично обратились около 200 человек, было рассмотрено порядка 2 тысяч письменных обращений.

Обращения поступали также через специально созданный на официальном сайте Счетной палаты интерактивный сервис «Общественная приемная».

Обращения, затрагивающие широкий круг проблем – от реализации прав на жилище, социальное обеспечение, заработную плату, здравоохранение до вопросов исполнения федерального бюджета и использования федеральной собственности, являются существенным источником информации, позволяющим расширить тематическую базу при планировании и проведении контрольно-ревизионных мероприятий Счетной палаты.

Граждане посредством обращений в Счетную палату потенциально участвуют в выявлении нарушений бюджетного законодательства, и тем самым – в возможном предотвращении наметившихся негативных тенденций, результатом чего может быть совершенствование законодательства в сфере бюджетного процесса, бюджетного устройства и государственного контроля.

Содержащаяся в обращениях информация используется направлениями деятельности Счетной палаты при планировании и подготовке программ контрольных мероприятий.

Создание прямых каналов взаимодействия с гражданами очень важно с точки зрения участия ВОФК в борьбе с таким трудно выявляемым видом нарушений, как коррупция. В прошлом году у нас был создан прецедент, когда при рассмотрении итогов проверки использования федеральных трансфертов в одном из регионов на Коллегию были приглашены представители инициативной группы, которые обвинили в коррупции мэра города. В ходе проверки эти факты подтвердились и были приобщены к материалам, которые направлены в правоохранительные органы.

Накопленный положительный опыт сотрудничества с гражданами анализируется, систематизируется и докладывается Председателю и членам Коллегии Счетной палаты. Этот опыт также тиражируется усилиями таких общественных организаций, как Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации и Союз муниципальных контрольно-счетных органов, таких изданий, как «Финансовый контроль» и «Вестник АКСОР».

Еще одним важным, на наш взгляд, фактором, способствующим повышению осведомленности парламента и общества об обеспечении подотчетности и прозрачности в государственном управлении являются, **контакты с высшим руководством страны.**

Многоканальность получаемой высшим руководством страны информации (а Счетная палата является одним из таких каналов) обеспечивает необходимое качество обратной связи между обществом и властью, помогает выявлять проблемные вопросы, которые могут иметь неблагоприятные последствия для социально-экономического развития страны, оперативно информировать как власть, так и общество о вытекающих из этого рисках.

Такого рода контакты, которые благодаря телевидению и освещению в печати становятся публичными, очень значимы по нескольким причинам.

Во-первых, общество получает возможность реально наблюдать реакцию высших должностных лиц на наиболее важные вопросы.

Во-вторых, это подтверждает высокую востребованность со стороны власти информации, получаемой от независимого органа финансового контроля.

Кроме того, это повышает авторитет контрольного органа, подотчетного в конечном итоге рядовым налогоплательщикам.

Реализация функций ВОФК как инструмента обратной связи между обществом и властью предполагает новые требования к методологии работы. В своей деятельности мы стремимся переориентироваться на качественный анализ и системную оценку достаточности и эффективности использования государственных ресурсов для решения поставленных руководством страны целей.

То есть мы стремимся сместить акцент нашей работы с контроля над финансовыми потоками к контролю за результатами, которые приносит их использование. Важнейшим инструментом решения этой задачи мы видим **аудит эффективности**, который предполагает не только качественный анализ

достижения запланированных результатов, но и разработку рекомендаций по устранению системных причин, препятствующих этому.

В качестве иллюстрации важности данного вида аудита для нашей работы приведу пример проверки **эффективности использования медицинского оборудования** (в основном компьютерных томографов) в рамках реализации национального приоритетного проекта «Здоровье». Отсутствие единой ценовой политики привело к существенной разнице импортных контрактных цен и государственных контрактов (от 1,5 до 2,5 раза). В итоге, по нашим оценкам, объем неэффективного использования средств составил более 1 млрд. рублей (более 30 млн. долларов США). Результаты данной проверки были доложены Президенту Российской Федерации Д.А.Медведеву, а все материалы направлены в правоохранительные органы.

Как уже отмечалось, реализация качественного подхода при осуществлении государственного аудита предполагает не только выявление «узких мест», но и формирование системных предложений по их устранению. Эти рекомендации, как правило, касаются вопросов совершенствования законодательства.

По результатам проверок Счетная палата не только выявляет нарушения при осуществлении закупок для государственных нужд, но и уже в течение последних трех лет ведет активную работу по совершенствованию соответствующего закона. Так, представители Счетной палаты вошли в состав рабочей группы при профильном комитете Государственной Думы. Кроме того, совместно с Минэкономразвития России и Федеральной антимонопольной службой разработан проект поправок, который предполагает, например, учет среднерыночных цен при определении начальной конкурсной цены и необходимость предоставления участниками конкурсов банковской гарантии.

По мнению Счетной палаты, основным направлением реформирования системы государственных закупок является переход к федеральной контрактной системе, которая предполагает четкую увязку процедур прогнозирования потребностей в товарах и услугах, планирования,

бюджетирования и администрирования закупок. В настоящее время по поручению Президента Российской Федерации Счетная палата совместно с другими контрольными и правоохранительными органами проводит проверку всей системы государственных и муниципальных закупок.

Одновременно ведется работа по практическому внедрению федеральной контрактной системы. В частности, создана и активно работает совместная группа Минобороны России и Счетной палаты по переводу государственных закупок в этом ведомстве на контрактную систему. Для отработки механизмов внедрения контрактной системы на региональном уровне аналогичные группы созданы в Республике Башкортостан и Республике Татарстан.

Реализация принципов открытости всегда являлась одним из важнейших, приоритетных направлений деятельности Счетной палаты как высшего органа финансового контроля.

Выстраивая систему подотчетности и открытости Счетной палаты, мы продолжаем работу по совершенствованию методологических основ ее контрольной и экспертно-аналитической деятельности, формированию общественного и научного интереса к результатам наиболее значимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий посредством их представления в доступной широкой аудитории форме (в виде справок, графиков, видеопрезентаций и пресс-релизов).

Полагаем, что данные направления деятельности Счетной палаты, которые мы планируем развивать в дальнейшем, способствуют повышению осведомленности парламента и общества об обеспечении подотчетности и прозрачности в государственном управлении.