

С.В. Степашин

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ*

Аннотация. В статье показана роль Счетной палаты Российской Федерации в противодействии коррупции в публичной и частной сферах. Дан обзор существующих и планируемых проектов в данной области. Подчеркивается, что Счетная палата Российской Федерации постоянно совершенствует свои стандарты внешнего финансового контроля с учетом лучшего отечественного и зарубежного опыта противодействия коррупции.

Ключевые слова: противодействие коррупции, аудит, финансовый контроль, Счетная палата Российской Федерации.

Коррупция имеет множество измерений и способна быстро видоизменяться в зависимости как от внешних условий, так и внутренних. Поэтому развитие инновационных подходов в противодействии коррупции имеет исключительное значение для борьбы с этим социальным злом.

Выполняя свои конституционные задачи по защите средств федерального бюджета и других ресурсов от хищения и неэффективного управления, Счетная палата тем самым непосредственно участвует в выявлении и профилактике коррупционных преступлений. При этом Счетная палата является не только одним из важных элементов общенациональной системы противодействия коррупции, но и своего рода инновационной площадкой, на которой лучшие достижения теории и практики борьбы с коррупцией претворяются в жизнь, становятся конкретным руководством к действию.

В качестве иллюстрации упомяну лишь некоторые значимые вехи на этом пути.

Почти десять лет назад — в 2003 г. по инициативе Счетной палаты в рамках Международной организации высших органов государственного аудита (ИНТОСАИ) была создана Рабочая группа по борьбе с международным отмыванием денег. Международное сообщество государственных аудиторов активно включилось в эту работу, потому что все мы прекрасно понимаем, что отмывание денег, коррупция, трансграничные финансовые преступления наносят колоссальный вред интересам всех государств, являются питательной средой для коррупции и международного терроризма и, по сути, не имеют границ.

В том же году институтом Счетной палаты была разработана Методика антикоррупционной экспертизы законодательства. Эта разработка оказалась эффективной и широко востребованной.

* В основе статьи — доклад, представленный автором на Первом Евразийском антикоррупционном форуме и Седьмой Международной школе молодых ученых-юристов. Обзор работы Форума и Школы представлен ниже.

В частности, мы использовали ее и другие методические инновации для анализа итогов российской приватизации за 10 лет — с 1993 по 2003 г. Этот доклад имел большой общественный резонанс, в том числе международный, потому что впервые публично были вскрыты все коррупционные схемы перехода государственной собственности в частные руки, дана четкая, независимая оценка причин случившегося, а также конкретные рекомендации для Правительства и руководства страны в целом по устранению коррупциогенных факторов в приватизационных процессах.

В 2005 г. Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты получил по решению Совета глав правительств СНГ статус базовой организации государств — участников СНГ по исследованиям в области государственного и международного финансового контроля. Эта проблематика включает в себя и вопросы противодействия коррупции.

В 2006 г. Счетная палата в сотрудничестве с Программой развития ООН и Комиссией Государственной Думы по противодействию коррупции разработала систему практических мер в сфере профилактики и борьбы с коррупцией. Этот проект был реализован в связи с ратификацией нашей страной Конвенции ООН по противодействию коррупции.

В 2007 г. совместно с Национальным управлением государственного аудита Великобритании мы подготовили масштабный доклад «Роль Счетной палаты Российской Федерации в реализации антикоррупционной стратегии государства».

Положения этого доклада оказались полезны не только для нашей внутренней работы по модернизации системы антикоррупционной профилактики в Счетной палате, но и положили основу для разработки рекомендаций, которые были в 2008 г. включены в Национальный план по противодействию коррупции, утвержденный Президентом РФ.

В рамках реализации этого плана одна из самых актуальных задач Счетной палаты заключается в оценке

эффективности расходов бюджетных средств на реализацию мероприятий по борьбе с коррупцией.

Все понимают, что системная борьба с коррупцией — это не благие пожелания, а конкретные мероприятия, которые стоят денег. Поскольку речь идет о средствах федерального бюджета, то эти расходы должны быть под контролем. Причем, важно контролировать не только целевое расходование бюджетных средств, но, и прежде всего, оценить их эффективность и результативность.

Поэтому особое значение для нас имеет инновационная разработка по определению показателей для оценки эффективности ведомственных антикоррупционных программ. Эту работу по поручению Главы государства мы выполняем в сотрудничестве с Министерством финансов и Минэкономразвития России.

К настоящему времени система показателей и методика оценки эффективности антикоррупционных программ уже созданы и проходят практическую апробацию. Недавно о ней было доложено президенту. Система построена в трех измерениях: нормативно-правовом, институциональном и так называемом «измерении экономической эффективности». В основе лежит система четких и прозрачных индикаторов, которые, если говорить коротко, позволяют объективно оценить, стоит ли полученный результат затраченных на него средств.

При этом учитываются не только «валовые показатели» (вроде количества уголовных дел или объемов вскрытых финансовых нарушений), но, прежде всего, качественные индикаторы. Среди них можно назвать оценку гражданами уровня коррупции в стране, динамику снижения административных барьеров, степень прозрачности работы государственных и муниципальных органов и так далее.

Успех борьбы с коррупцией зависит от гармоничного развития двух систем контроля — внешней и внутренней. Внутренняя система антикоррупционной профилактики органов власти должна дополняться эффективным внешним контролем со стороны парламента, Счетной палаты и структур гражданского общества. Внешний и внутренний контроль — это система «двух ключей», система «двойного контроля качества» нашей антикоррупционной работы.

Что касается собственно общественного контроля, когда граждане в личном качестве или через свои общественные организации участвуют общественном аудите эффективности деятельности органов власти, выявления коррупционных рисков, то эта система находится в нашей стране в самом начале своего становления. Безусловно, у Счетной палаты есть активные общественные помощники и партнеры, например, в лице Российского союза налогоплательщиков.

Но в целом наши граждане не уверены в своем праве и возможностях реально контролировать чиновников и влиять на эффективность их работы. А в самих органах государственной власти недостаточно распространена принятая в развитых странах т.н. идеология «должного управления».

Поэтому Счетная палата не только активно делится своим опытом с коллегами и общественностью, но и постоянно совершенствует правовую, методическую и организационную основу собственной антикоррупционной работы.

Пожалуй, наиболее значимым этапом на этом пути стала новая редакция Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации». В этом законопроекте учтены все последние новации и реалии, включая резкое повышение роли парламентского и общественного контроля в стране; правовые новшества в сфере противодействия коррупции; а также вступившие в силу международные акты, включая положения Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 22 декабря 2011 г. Я надеюсь, что новый закон о Счетной палате, в котором, помимо прочего, резко усиливается роль парламентских фракций в процедурах формирования высшего органа государственного аудита, будет поддержан и принят Федеральным Собранием и подписан Президентом страны.

Что касается модернизации методик, то Счетная палата постоянно совершенствует свои стандарты внешнего финансового контроля с учетом лучшего отечественного и зарубежного опыта противодействия коррупции. Аналогичным образом совершенствуются образовательные программы и программы повышения профессиональной квалификации кадров в рамках Высшей школы государственного аудита (факультета) МГУ. Это единственный в Европе ВУЗ, готовящий специалистов в сфере высшего финансового контроля.

Среди последних нововведений — это специальная дисциплина «Антикоррупционная деятельность государства», которая включена в образовательный процесс в Высшей школе государственного аудита, а также программы для обучения членов общественных объединений, участвующих в реализации мероприятий по противодействию коррупции. Эти программы были разработаны научно-исследовательским институтом системного анализа Счетной палаты, который в 2011 г. по решению Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции стал базовой организацией по обучению независимых экспертов и общественных объединений.

Как я уже говорил, все эти результаты составляют лишь небольшую часть инновационной работы, которую Счетная палата ведет в рамках реализации мер по

противодействия коррупции. И в качестве резюме я хотел бы сказать следующее:

- на сегодняшний день у нас созданы все необходимые условия — правовые, методологические, организационные, кадровые — для того, чтобы обеспечить системный подход и координацию в деле подготовки и повышения квалификации специалистов по противодействию коррупции, причем как государственных служащих, так и представителей частного сектора и общественных организаций.

Думаю, что Счетная палата РФ совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ могли бы взять на себя функции координатора специальных образовательных и научных программ на всех уровнях — федеральном, региональном и международном.

Очевидно, что государству настоятельно нужна поддержка общества в борьбе с коррупцией и ограничении финансовых appetитов бюрократии. Эта общественная поддержка должна выражаться не только словами, но и конкретными делами. Побудить общественность занять активную гражданскую позицию и стать реальным партнером государства в борьбе с коррупцией — одна из самых актуальных и сложных задач для России.

Уверен, наш сегодняшний Международный форум станет еще одной вехой на пути к реализации нашей амбициозной задачи «Россия — без коррупции». И я от всего сердца надеюсь, что новые идеи, опыт, инициативы и инновации, предложенные участниками форума, найдут свое практическое воплощение в деятельности органов государства и гражданского общества по противодействию коррупции.

Библиографический список:

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10. С. 7–54.
2. Федеральный закон от 11.01.1995 N 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.