

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИИ КАК СУБЪЕКТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

THE AUDIT CHAMBER OF RUSSIA AS A SUBJECT TO ENSURE THE ECONOMIC SECURITY OF RUSSIA

*F. Vasilyev
M. Ferafontova*

Annotation

The article examines the activities of one of the entities to ensure the economic security of Russia, namely the accounts chamber of the Russian Federation. Examines the principles of activity of the accounting Chamber. In the framework of the requirements for the consideration of the planning and organization of work of the accounts chamber (hereinafter – AC), methodological support of activity of the Agency, meeting the General requirements standards of the external state and municipal audit (control), reports, other documents based on control and information documents sent to the Federation Council and the Duma, formed the Board of the AC. The structure of the Board of the joint venture the composition of its members and the working mechanism are examined in the article. Moreover, the authors raise the question about necessity of improvement of activity of the JV from the point of view of increasing the responsibility and role in the legal education of citizens in the Russian Federation.

Keywords: chamber of accounts, analysis, audit, budget, the state Duma, the law, corruption, control, supervision, responsibility, justice, the Federation Council, the subject, a state secret, expert.

Васильев Федор Петрович

Д.юр.н., профессор каф. "Транспортное право"
МИИТ, помощник дир. Юр. института по внешним
связям, ФГБОУ ВПО "Московский государственный
университет путей сообщения" – МГУПС, МИИТ

Ферафونتова Мария Владимировна

Доцент каф. ТПиОТД в МИИТ,
кандидат экономических наук

Аннотация

В статье рассматривается деятельность одного из субъектов обеспечения экономической безопасности России, а именно Счётной палаты РФ. Изучаются принципы деятельности Счётной Палаты. В рамках закрепленных требований, для рассмотрения вопросов планирования и организации работы Счетной палаты (далее – СП), методологического обеспечения деятельности ведомства, выполнения общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального аудита (контроля), отчетов, иных документов по результатам контрольных и ЭкАМ, а также информационных сообщений, направляемых Совету Федераций и Госдуме, образуется Коллегия СП. Рассмотрена организационная структура Коллегии СП, состав её участников и механизм работы. Притом, авторы ставят вопрос о необходимости совершенствования деятельности СП с точки зрения повышения ответственности и роли в правовом воспитании граждан в РФ.

Ключевые слова:

Счётная палата, анализ, аудит, бюджет, Госдума, закон, коррупция, контроль, надзор, ответственность, правосознание, Совет Федерации, субъект, государственная тайна, экспертный.

Несмотря на наличие обилия контрольно-надзорных органов, вопросы обеспечения экономической безопасности страны за последние годы актуальны и проблематичны в условиях присутствия международных экономических санкций. В целях решения этих и других проблем был принят Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 27.10.2015) "О Счетной палате Российской Федерации" (далее – ФЗ о Счетной палате) СП России становится одним из субъектов, обеспечивающих экономическую безопасность страны. Так, в статистическом отчете отмечается, что в 2014 г. Счетной палатой [1] было проведено 445 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в том числе 22 проверки по поручению Совета Федерации и 29 мероприятий по поручению Госдумы. Общая сумма выявленных нарушений и недостатков при поступлении и использовании средств бюджетной системы составила 524,5 млрд. руб-

лей, из которых 342,8 млрд. рублей (65,4% от общего объема нарушений) – это нарушения бюджетного законодательства и 39,6 млрд. рублей (7,6% от общего объема нарушений) – нарушения законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд. Неэффективное использование бюджетных средств составило 173,1 миллиарда рублей. Объем нецелевого использования бюджетных средств составил 9,1 млрд. рублей. В 2014 году СП обеспечен возврат в федеральный бюджет 977 миллионов рублей, в бюджет Союзного государства – 57,7 миллиона рублей. В следственные органы и органы прокуратуры было направлено 158 материалов контрольных мероприятий. По выявленным Счетной палатой фактам нарушений возбуждены 24 уголовных дела, 26 материалов приобщено к материалам предварительного следствия и по 5 проводятся оперативно-розыскные мероприятия (ОРМ).

Законодателями определены состав и структура Счетной палаты, а также предмет регулирования и цель деятельности Счетной палаты. Так, ФЗ о Счетной палате регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой страны (далее – СП) внешнего государственного аудита (контроля) (далее – ГАК) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов (далее – ГВФ), федеральной собственностью (далее – федеральные ресурсы) и иными ресурсами в пределах компетенции СП, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие страны (при этом руководителям СП следует учитывать Указ Президента России от 31 декабря 2015 года № 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" Российская газета от 31 декабря 2015 г.), а также задачи, функции, полномочия и организацию ее деятельности.

Параллельно определен статус СП. В частности, она является постоянно действующим высшим органом внешнего ГАК, образуемым в порядке, установленном ФЗ о Счетной палате, и подотчетным ФС. В рамках же решения собственных задач она обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно. Её деятельность не может быть приостановлена, в том числе в связи с роспуском Госдумы. Ведомство (СП) является юридическим лицом.

В целях установления единой госправовой дисциплины (службы) в данном случае также присутствуют ограничения и обязанности, налагаемые на Председателя СП, его заместителя и аудиторов СП. Так, Председатель СП, его заместитель, аудиторы СП не вправе: быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в ОГВ и органах местного самоуправления (ОМС), если иное не предусмотрено соответствующими ФЗ; замещать иные должности в ОГВ (Имеется в виду – органах государственной власти.) и ОМС; использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информобеспечения, предназначенные только для служебной деятельности; заниматься: предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами независимо от их организационно-правовых форм; другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом данная деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международными договорами РФ, ФЗ или договоренностями на взаимной основе федеральных ОГВ с госорганами иностранных государств, международными или иностранными организациями; получать: гонорары за публикации и выступления в качестве Председателя СП, его заместителя и аудитора СП; в связи с выполнением служебных (должностных)

обязанностей не предусмотренные законодательством РФ вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются собственностью РФ и передаются по акту в СП. Супруга (супруг) и несовершеннолетние дети Председателя СП, его заместителя или аудитора СП также не вправе открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории России, владеть, пользоваться иностранными финансовыми инструментами; разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных (должностных) обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с ФЗ к информации ограниченного доступа, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей [2]. Кроме того Председатель СП, его заместитель и аудиторы СП обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном НПА РФ. Или же с октября 2015г.

Как федеральный субъект управления (контроля), в рамках выполнения своих задач СП осуществляет следующие функции:

- ◆ внешняя проверка годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета, годовых отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджета субъекта РФ в пределах компетенции, установленной Бюджетным кодексом РФ, бюджетов ГВФ;
- ◆ осуществление внешнего госфинансового контроля в сфере бюджетных правоотношений [4, с. 146–153]; Об осуществлении палатами ФС парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений см. ФЗ от 7.05.2013 № 77 "О парламентском контроле";
- ◆ проведение: проверки бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов – получателей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета; оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году; по месту расположения объектов аудита (контроля) ревизий и тематических проверок по отдельным разделам (подразделам), целевым статьям и видам расходов федерального бюджета и бюджетов ГВФ;
- ◆ экспертиза проектов ФЗ о: внесении изменений в ФЗ о федеральном бюджете и бюджетах ГВФ, подготовка и представление палатам ФС заключений на проекты ФЗ о внесении изменений в ФЗ о федеральном бюджете и бюджетах ГВФ; мониторинг и анализ формирования и использования системы целевых показателей,

исходя из приоритетов социально-экономического развития России при разработке и реализации документов стратегического планирования страны в пределах компетенции СП;

- ◆ оценка: эффективности формирования, управления и распоряжения федеральными ресурсами в целях обеспечения безопасности и социально-экономического развития страны; влияния внутренних и внешних условий на фактический уровень достижения целей социально-экономического развития России; экспертиза проектов ФЗ, иных НПА в части, касающейся расходных обязательств государства; экспертиза проектов ФЗ, приводящих к изменению доходов федерального бюджета и бюджетов ГВФ, а также госпрограмм страны; подготовка ежеквартальных оперативных докладов о ходе исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году, их представление палатам ФС и направление Председателю Правительства России аналитической записки о ходе исполнения федерального бюджета за отчетный период;

- ◆ проведение аудита: систем финансовых расчетов в целях содействия формированию эффективной национальной платежной системы; в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля); аудит (контроль) состояния государственного внутреннего и внешнего долга РФ, долга иностранных государств, иностранных юрлиц перед РФ, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета; экспертиза международных договоров и документов стратегического планирования РФ (При этом СП обязана учитывать также нормы Федерального закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации". СЗ РФ 30.06.2014 № 26 (часть I) ст. 3378), в том числе госпрограмм РФ, межгосударственных целевых программ, в которых участвует Россия, и иных документов, затрагивающих вопросы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, а также проблемы бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса в РФ в пределах компетенции СП; по обращению федерального госоргана, органа управления ГВФ оказание содействия в организации системы внутреннего аудита, методологической и методпомощи при разработке стандартов внутреннего аудита; проверка и анализ эффективности внутреннего аудита, осуществляемого в объектах внешнего ГАК; систематический анализ итогов проводимых контрольных и ЭкАМ; внесение в СФ и Госдуму предложений о совершенствовании ФЗ по вопросам, относящимся к компетенции СП.

Важностью, в рамках рассматриваемого вопроса является то, что СП обладает следующими полномочиями:

- ◆ получает в сроки, установленные для осуществления своих функций, информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления внешнего ГАК;

- ◆ предоставляет федеральным ОИВ рекомендации по составу и порядку формирования данных при со-

здании и модернизации ими федеральных госинформсистем в целях обеспечения выполнения государственных функций, предоставления госуслуг, а также получает необходимый СП для осуществления внешнего ГАК постоянный доступ к таким системам в соответствии с ФЗ РФ об информации, информационных технологиях и о защите информации, ФЗ о государственной и иной охраняемой законом тайне;

- ◆ осуществляет: по обращениям контрольно-счетных органов (КСО) субъектов РФ и муниципальных образований или законодательных (представительных) ОГВ субъектов РФ и ОМС оценку (анализ) деятельности КСО субъектов РФ и муниципальных образований, дает заключения о соответствии деятельности этих органов ФЗ о внешнем государственном (муниципальном) финансовом контроле и рекомендации по повышению ее эффективности; контрольную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности; подготовку рекомендаций по формированию системы целевых показателей для разработки документов стратегического планирования РФ, а также по их составу и количественным значениям; а с октября 2015 г. осуществляет информационный обмен данными о лицах, привлеченных к административной ответственности, с федеральным ОИВ, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, в порядке, установленном соглашением о сотрудничестве; осуществляет иные полномочия.

И контрольная, и экспертно-аналитическая деятельность (далее – ЭкАД) осуществляется: путем проведения контрольных и ЭкАМ в форме предварительного аудита, оперативного анализа и контроля и последующего аудита (контроля) в соответствии с утверждаемыми СП стандартами внешнего ГАК; в виде финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита, иных видов аудита (контроля) в соответствии со стандартами внешнего ГАК, утверждаемыми СП. Притом, финансовый аудит (контроль) применяется в целях документальных проверок достоверности финансовых операций, бюджетного учета, бюджетной и иной отчетности, целевого использования федеральных и иных ресурсов, проверок финансовой и иной деятельности объектов аудита (контроля).

Аудит госпрограмм России (федеральных целевых программ) применяется для оценки качества их формирования и реализации в части:

- ◆ соотношения результатов с затраченными федеральными ресурсами; обоснованности и соблюдения графиков выполнения отдельных этапов работ и сведений о ресурсном обеспечении; соответствия хода и результатов их реализации заданным требованиям. Оценка же федеральных инновационных проектов, имеющих высокорисковый характер, осуществляется на основе анализа эффективности реализации совокупности проектов, обладающих схожими целями и характеристиками.

Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля), проводится в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров, работ и услуг для госнужд, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок. Оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами; федеральных информационных систем и проектов проводится с учетом требований соответствующих международных стандартов и стандартов РФ; государственных и международных инвестиционных проектов проводится в целях оценки обоснованности объемов и сроков осуществления капложений (инвестиций), а также оценки результатов действий и эффективности вложений федеральных и иных ресурсов.

Важным фактором является то, что в целях обеспечения экономической безопасности страны СП осуществляет внешний ГАК в отношении федеральных госорганов (в том числе их аппаратов), органов ГВФ, Центробанка РФ, федеральных госучреждений (ФГУ), федеральных госунитарных предприятий (ГУП), госкорпораций и госкомпаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием РФ в их уставных (складочных) капиталах. Она осуществляет также внешний ГАК в отношении госорганов субъектов РФ (в том числе их аппаратов), ОМС в пределах компетенции, установленной Бюджетным кодексом РФ и ФЗ о Счетной палате.

Ныне СП анализирует итоги проводимых контрольных мероприятий, обобщает и исследует причины и последствия выявленных отклонений и нарушений в процессе формирования и исполнения доходов и расходов федерального бюджета, ГВФ. В целях недопущения искажения в области госконтроля СП осуществляет предварительный аудит формирования федерального бюджета и бюджетов ГВФ РФ в целях установления их соответствия ФЗ, а также определения обоснованности показателей проектов бюджетов. В рамках предварительного аудита формирования федерального бюджета и бюджетов ГВФ РФ СП осуществляет комплекс экспертно-аналитических и контрольных мероприятий, проверку и анализ обоснованности показателей проектов федерального бюджета и бюджетов ГВФ РФ, наличия и состояния нормативной и методической базы их формирования, оценку проектов федерального бюджета и бюджетов ГВФ РФ как инструментов социально-экономической политики государства, их соответствия положениям посланий Президента России и иных программных документов, оценку качества прогнозирования доходов федерального бюджета и бюджетов ГВФ РФ, использования бюджетных средств, инвестиционной и долговой политики, а также эффективности межбюджетных отношений. В процессе исполнения федерального бюджета анализирует полноту и своевременность поступлений этих доходов, кассовое исполнение федерального бюджета в сравнении с утвержденными показателями ФЗ о федеральном бюджете,

выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению. Ежеквартально она представляет палатам ФС оперативный доклад о ходе исполнения федерального бюджета, в котором приводится анализ данных о доходах, расходах и об источниках финансирования дефицита федерального бюджета. СП осуществляет также проверки ФХД (Имеется в виду – финансово-хозяйственной деятельности). Центрального банка РФ, его структурных подразделений и учреждений. Указанные проверки осуществляются в соответствии с решениями Госдумы, принимаемыми на основании предложений Национального финансового совета.

А также проводит экспертизу и дает заключения:

- ◆ по госпрограммам страны (федеральным целевым программам); по документам стратегического планирования РФ; по докладу об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции; по вопросам: эффективности использования бюджетных средств, федеральной собственности и иных ресурсов; бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса в РФ в пределах компетенции;
- ◆ по проектам: законодательных и иных НПА и финансово-экономическим обоснованиям к ним по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым на рассмотрение Госдумы, а также по проектам законодательных актов, приводящих к изменению доходов федерального бюджета и бюджетов ГВФ РФ; международных договоров РФ, влекущих правовые последствия для федерального бюджета.

При проведении контрольных мероприятий инспекторы и иные сотрудники аппарата ведомства, участвующие в контрольном мероприятии, в случае опечатывания касс, кассовых и служебных помещений, складов и архивов, изъятия необходимых документов и материалов должны незамедлительно (в течение 24 часов) уведомить об этом аудитора СП. Порядок и форма уведомления утверждаются в установленном СП порядке. Или же, если руководители объектов аудита (контроля) обязаны создавать нормальные условия для работы инспекторов и иных сотрудников аппарата СП, участвующих в контрольных мероприятиях, предоставлять им необходимые помещения, средства транспорта и связи, обеспечивать техобслуживание. А инспекторы и иные сотрудники аппарата не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность объектов аудита (контроля), а также разглашать полученную информацию, предавать гласности свои выводы до принятия Коллегией СП соответствующего решения. Притом члены Коллегии, инспекторы и иные сотрудники аппарата СП обязаны сохранять государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну, ставшую им известной при проведении на объектах аудита (контроля) контрольных и ЭкАМ, объективно проводить контрольные и ЭкАМ и достоверно отражать их результаты. И они, а также привлеченные к работе специалисты могут использовать полученные

данные только при выполнении работ, поручаемых СП. А также они несут ответственность за достоверность и объективность результатов проводимых ими контрольных и ЭкАМ, представляемых в госорганы или предаваемых гласности, а также за разглашение государственной и иной охраняемой законом тайны. Но при этом, требования инспекторов, иных сотрудников аппарата СП, связанные с исполнением ими своих служебных обязанностей при проведении контрольных и ЭкАМ, являются обязательными для ОГВ, иных госорганов, а также для организаций и учреждений независимо от их подчиненности и формы собственности.

Проведенный правовой анализ о деятельности и роли СП (и иных источников) в области обеспечения экономической безопасности России позволяют выдвинуть следующие предложения:

◆ с учетом особого правового статуса СП в системе данного ведомства предусмотреть принятие (дачи) клятвы – присяги государственными служащими данного ведомства в публично-официальной форме, которое

способствует как сохранению и развития правосознания и патриотического воспитания;

◆ в рамках требований Президента России и обеспечения единой государственной политики в области развития и совершенствования правовой грамотности руководителям СП целесообразно принять ведомственную концепцию о правовой грамотности и правосознании в системе СП России.

Эти предложения необходимы в связи с тем, что в общественном правоотношении закономерно присутствует с точки зрения правовой философии субъективизм и недопущения идеализации системы СП в системе государственного управления установить правовую ответственность на общих основаниях.

То есть, за допущенные правонарушения, связанные с оборотом объектов повышенной опасности (автотранспортными средствами, огнестрельным оружием, наркотическими веществами), с коррупционными и экстремистскими характера действиями, а также за нарушение законных прав и свобод граждан.

ЛИТЕРАТУРА

1. http://www.ach.gov.ru/press_center/news/21703
2. Приказ МВД России от 21.03.2007 № 281 "Об утверждении Административного регламента МВД России по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством РФ государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких" Зарегистрировано в Минюсте 17.10.2007 № 10337.
3. Абрамов С.Б. Счетная палата Российской Федерации в условиях становления и развития системы финансового контроля в России, 1995–2003 гг. // МГПУ, дис. канд. истор. Наук. М.: 2003. – 217 с.
4. Анохина С.Ю., Васильев Ф.П., Николаев А.Г., Лятифова Т.С. и др. Осуществление государственного надзорно-контрольных функций в России и их научно-теоретическое толкование в административном праве на современном этапе // жур. (ВАК) Вестник Московского университета МВД России № 5 – 2014 г. С. 146–153.
5. Анохина С.Ю., Бережкова Н.Ф., Николаев А.Г. "Единые правила этических норм государственных и муниципальных служащих и пресечения коррупционных факторов в системе государственной службы в России". (на итальянском языке). Italian Science Review, Free Online Journal Published monthly: ISSN: 2308–832X Issue 2 (11); February 2014. P. 109–116.
6. Бережкова Н.Ф. Современные виды государственной службы и присяги в России / Права человека и система их защиты в России. //Материалы Всероссийской научно-практ. конф. (Чебоксары, 23 и 24 ноября 2007 г.) Науч. Стат. Чебоксары 2008. С. 444–452.
7. Бережкова Н.Ф. Правовое регулирование государственной службы в России. Этические нормы и присяга. / М.: ЮНИТИ–ДАНА, Закон и право. 2015. – 583 с. – (Серия "Научные издания для юристов").
8. Васильев Ф.П., Бережкова Н.Ф. (всего авторов 7) Правовое положение полиции МВД России. Учебник. под ред. доктора юридических наук
9. Ф.П. Васильев. Предисловие докт-ра эконом. наук, канд. юр. наук профессора Н.Эриашвили. М.: изд-во ЮНИТИ–ДАНА. Закон и право. 2014, – 816 с.
10. Vasil'ev F.P., Toropin Ju.V. Regolamentazione giuridica della disciplina finanziaria (contabilita) come un modo per garantire la sicurezza economica della Russia. PP. 41–54
11. Васильев Ф.П., Долинко В.И. Деятельность Счетной палаты как реализация норм Конституции России //Конституция РФ как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: материалы Международной научно-практ. конф. (Москва, 14.11.2013). В 3х частях. Ч. 3. Под редакцией Председателя СК России докт. юр. наук, проф. Заслуженного юриста РФ, генерал-полковника юст. А.И. Бастрыкина. Москва, 2013. Институт повыш. квалификации СК России, 2013. – с. 250.
12. Васильев, Ф.П., Орехова Л.М. К вопросу о современном толковании правовой грамотности / Ф.П. Васильев, Л.М. Орехова // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 9. – С. 100–104.
13. Погосян Н. Д. Правовой статус Счетной палаты РФ // Юрист 1997. № 10. С. 8.
14. Соменков А.Д. Правовое положение Счетной палаты Российской Федерации. Авто-реф. дисс. на соис. уч. ст. канд. юрид. наук. М. 1997.
15. Торопин Ю.В., Васильев Ф.П. Административно-правовое регулирование обеспечения экономической безопасности России // жур. (ВАК) Труды Академии управления МВД России. 2014 № 2(30). С. 67– 71.