

Выступление Председателя Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голиковой на четвертом Евразийском антикоррупционном форуме «Предупреждение коррупции: новые подходы»

Уважаемые коллеги!

Прежде всего, я хотела бы поприветствовать участников нашего форума. Мы рады видеть вас в Москве, в Счетной палате Российской Федерации. Предполагаю, что столь широкое представительство участников будет являться залогом успешной работы форума.

Сложные, трансграничные формы проявления коррупции требуют применения комплексного подхода в борьбе с ней, что предполагает не только участие профессионалов из правоохранительных органов, но и привлечение экспертов, ученых, представителей бизнеса и гражданского общества для выработки эффективных антикоррупционных мер. В связи с этим хочу подчеркнуть особую роль Евразийского антикоррупционного форума как уникальной площадки, созданной для обсуждения актуальных проблем и обмена опытом в области противодействия коррупции.

Уважаемые коллеги!

1. Коррупция как одно из наиболее опасных общественных явлений, серьезно препятствует экономическому развитию и деформирует систему социальных отношений. Поэтому именно предупреждению коррупции сегодня придается особое значение. В Российской Федерации работа госорганов по противодействию коррупции приобрела наступательный системный характер.

Роль высших органов финансового контроля в вопросах предупреждения коррупции – одна из ключевых. В дополнение к деятельности правоохранительных структур, работающих с фактами и событиями правонарушений, система государственного аудита (контроля) способна применять риск-ориентированный подход, то есть заранее предвидеть возможность появления коррупционных участков в работе органов исполнительной власти, взять их на особый контроль и создать механизм непрерывных улучшений в системе государственного управления.

Именно такой подход является наиболее востребованным в мировой практике государственного аудита и Счетная палата Российская Федерация намерена активно внедрять его в своей деятельности.

Очевидно, что устранять причины негативных проявлений менее затратно, чем бороться с их последствиями.

2. Институционально Федеральным законом «О противодействии коррупции» Счетная палата включена в систему государственных органов, к полномочиям которых отнесена борьба с коррупцией.

Принятый в 2013 году Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» возложил на нас ряд существенных функций по противодействию коррупции. К числу таких новых функций относится экспертиза проектов законодательных и иных нормативных правовых актов. Во исполнение этой функции Счетной палатой

осуществляется комплексная и системная оценка правового содержания проектов нормативных правовых актов, в том числе и на предмет наличия в них коррупциогенных факторов, что является важнейшим элементом в профилактике коррупции.

В 2014 году были подготовлены и направлены в Парламент экспертные заключения в отношении 1300 проектов нормативных правовых актов, которые содержали конкретные замечания и предложения, в том числе нацеленные на выявление фактов коррупции.

3. При проведении аудиторами Счетной палаты контрольных мероприятий вопросы, связанные с противодействием коррупции, являются обязательным элементом программы проводимых проверок.

Другой существенной новацией, реализуемой при проведении контрольных мероприятий, является работа по составлению протоколов об административных правонарушениях. Данное полномочие было приобретено Счетной палатой в 2013 году, но реализовываться начало со второй половины 2014 года. Это позволяет инспекторам Счетной палаты оперативно реагировать на выявляемые нарушения бюджетного законодательства.

По состоянию на апрель 2015 года инспекторами Счетной палаты возбуждено 139 дел об административных правонарушениях, по 84 из них завершено производство.

Между тем, анализ практики применения законодательных норм об административных правонарушениях позволил выявить ряд проблем. Так, по нашему мнению, необходимо наделить инспекторов Счетной палаты полномочиями принимать решения о возбуждении дел об административных правонарушениях не только в ходе, но и по завершению контрольных мероприятий, вплоть до рассмотрения материалов на коллегии Счетной палаты, а рассмотрение дел об административных правонарушениях, возбужденных инспекторами Счетной палаты, необходимо отнести исключительно к компетенции судов общей юрисдикции. Эта тематика сейчас обсуждается с нашими законодателями.

4. Особое место в повышении эффективности противодействия коррупции в работе Счетной палаты отводится сотрудничеству с правоохранительными органами. В рамках нового закона о Счетной палате мы обязательно информируем правоохранительные органы о выявленных нарушениях, а они соответственно должны информировать нас о результатах рассмотрения переданных им материалов проверок. Для повышения эффективности сотрудничества в 2014 года со всеми правоохранительными органами заключены новые соглашения о сотрудничестве в соответствии с новой редакцией закона.

В 2014 году в следственные органы и органы прокуратуры было направлено 158 материалов контрольных мероприятий. По выявленным Счетной палатой фактам нарушения законодательства силовыми органами в рамках своей компетенции возбуждено 24 уголовных дела, 26 материалов приобщено к материалам предварительного следствия и по 5 проводятся оперативно-розыскные мероприятия. По нашим материалам также приняты меры прокурорского реагирования: внесено 152 представления, возбуждено 34 дела об административных правонарушениях и направлено 80 исковых заявлений в арбитражные суды и суды общей юрисдикции.

5. Одним из механизмов, способствующих повышению эффективности и результативности деятельности Счетной палаты Российской Федерации, направленных на ужесточение мер по предупреждению и пресечению нарушений, в том числе в сфере

противодействия коррупции, является реализация полномочий Счетной палаты по направлению представлений и предписаний объектам проверки

В 2014 году законодательство в этой части также было преобразовано. Теперь двукратное неисполнение представления объектами контроля влечет за собой наложение предписания и, в случае его неисполнения, наступает либо административная ответственность, либо дисквалификация по решению суда. Или по обращению в Государственную Думу может быть использована такая мера, как приостановление всех операций по счетам проверяемого объекта. Могу сказать, что такой нормой мы пока не пользовались, но нормой по направлению документов в суд для наложения административного штрафа и дисквалификации уже воспользовались неоднократно. В 2014 году было направлено 19 таких предписаний объектам контроля.

6. Коррупционные риски могут возникнуть на всех этапах бюджетного процесса. Их предпосылки проявляются на стадии формирования бюджета, в том числе при удовлетворении необоснованных заявок министерств и ведомств в ходе подготовки проекта бюджета. Например, сложившиеся подходы к ценообразованию и индексации в строительстве ведут к завышению планируемых бюджетных инвестиций.

В сентябре-ноябре 2014 года Счетной палатой было проведено контрольное мероприятие по анализу деятельности организаций, осуществляющих ценообразование, сметное нормирование и оценку сметной стоимости объектов капитального строительства, финансируемых с привлечением средств федерального бюджета.

В ходе его проведения установлено, что существующий процесс ценообразования и сметного нормирования в строительстве приводит к необоснованному увеличению расходов федерального бюджета на капитальное строительство и характеризуется наличием коррупционных рисков.

По существу, государственная функция разработки и экспертизы сметных нормативов была отдана на откуп коммерческим структурам, которые не стремились ограничить себя в расходах, и по результатам этого контрольного мероприятия Следственным комитетом было возбуждено соответствующее уголовное дело.

7. Чрезвычайно важно продолжить укрепление вертикали внутреннего финансового контроля и аудита в системе органов государственной власти.

Счетная палата Российской Федерации осуществляет проверку того, как в соответствующих федеральных структурах функционирует система внутреннего аудита. В 2013 году был изменен порядок в системе внутреннего контроля в федеральных органах власти. Сейчас он проходит процедуру становления. Но это является элементом противодействия коррупции уже непосредственно внутри федеральных органов.

8. Особому коррупционному риску, как известно, подвержена сфера управления государственным имуществом.

В ходе контрольных мероприятий Счетной палаты по вопросам приватизации установлены многочисленные системные проблемы, в том числе длительность и непрозрачность отдельных процедур приватизации. Введенная еще в 2010 году Законом о приватизации продажа государственного и муниципального имущества в электронной форме на протяжении 4,5 лет не реализуется. Практика привлечения юридических лиц для

организации от имени государства продажи принадлежащих ему пакетов акций, в том числе крупнейших активов, показала отсутствие установленных критериев выбора как самих активов, подлежащих реализации, так и юридических лиц, которым поручается их продать.

В целом проверка эффективности приватизации федерального имущества в 2010-2014 гг. показала, что поступления в бюджет от продажи пакетов акций составила лишь 21% от запланированного объема. В первую очередь, это связано с тем, что приватизация крупнейших государственных активов происходила в условиях недостаточного правового регулирования. Так, в России отсутствуют единые требования к порядку совершения подобных сделок. Это негативно влияет на обоснованность применяемых способов продажи, а также на размер поступлений средств в бюджет.

9. Важной составляющей механизма противодействия коррупции должно стать полноценное внедрение в Российской Федерации контрактной системы в сфере государственных закупок, и здесь Счетная палата совместно с региональными контрольно-счетными органами активизирует свою работу.

Опираясь на опыт проведения контрольных мероприятий, мы выделяем следующие зоны риска, в которых возможны проявления коррупции в сфере закупок:

первое – это обоснование (начальных) максимальных цен контрактов. Так, при проведении проверок Счетная палата выявила случаи, когда заказчиками для сопоставления рыночных цен запросы направляются потенциальным исполнителям, которые аффилированы между собой, что приводит к завышению начальных (максимальных) цен контрактов и в результате к неэффективному использованию бюджетных средств;

второе - ограничение доступа к информации об объявляемых закупках с целью минимизации конкуренции на торгах. Встречаются такие случаи «маскировки», когда наименование и предмет закупки в извещении не соответствуют перечню товаров и содержанию оказываемых услуг, указанных в закупочной документации.

третье - создание «дружественному» поставщику преимущественных условий в конкурсной документации путем установления неценовых критериев оценки заявок, максимальные значения по которым может получить только он;

четвертое - незаконные внесения изменения в заключенный контракт в части увеличения объема авансирования, увеличения срока поставки, создающие привилегированное положение контрагенту;

пятое - осуществление заказчиками приемки невыполненных работ, а также неприменение штрафных санкций к исполнителю контракта за его ненадлежащее исполнение.

шестое – проведение закупок товаров с избыточными свойствами, что, увы, пока еще не осталось в прошлом.

10. Наряду с госорганами по вопросам противодействия коррупции Счетная палата установила тесные контакты с общественными организациями, в первую очередь с

Общероссийским общественным движением «Народный фронт «За Россию» и Общественной палатой. Согласно договоренностям ОНФ информирует Счетную палату о наиболее актуальных и социально значимых проблемах. Счетная палата, в свою очередь, учитывает эту информацию при планировании работы.

Сотрудничество с институтами гражданского общества предполагает постоянный обмен аналитической, статистической и методической информацией по мониторингу госпрограмм, указов Президента, а также об исполнении федерального бюджета.

ОНФ и его региональные штабы помогают Счетной палате следить за устранением выявленных нарушений в социально чувствительных сферах. Мониторинг эффективности использования бюджетных средств, направляемых на закупку товаров, работ и услуг в условиях формирования контрактной системы, проводился в том числе на основании информации, предоставленной Общероссийским народным фронтом.

В начале 2015 года Счетная палата подписала соглашение о сотрудничестве с Общественной палатой. И здесь тоже налаживается тесное взаимодействие. И мы, и наши коллеги информируют нас о ситуациях, которые складываются на этом направлении.

Реализуя основополагающий принцип информационной открытости, Счетная палата в начале апреля текущего года в сети Интернет запустила аналитическую систему «Госаудит», в котором уже в пилотном режиме начали публиковаться доступные материалы контрольной деятельности Счетной палаты, а также данные о конкретных нарушениях на каждом объекте контроля.

11. Еще один элемент противодействия коррупции – это деофшоризация экономики.

Основные усилия в этой сфере направлены на обеспечение прозрачности ведения бизнеса, создание действенного механизма пресечения использования низконалоговых юрисдикций с целью получения необоснованных преференций, а также на совершенствование норм налогового законодательства в отношении иностранных организаций.

В настоящее время Счетная палата совместно с коллегами из Росфинмониторинга формирует реестр бенефициарных владельцев офшорных организаций, получающих средства бюджетов в различных формах. Целью работы Счетной палаты в этом направлении является установление действенного контроля за использованием бюджетных средств этими организациями.

Мы отслеживаем контракты, которые заключаются с организациями, зарегистрированными в иностранных юрисдикциях. Из 280-ти проанализированных за последнее время договоров на общую сумму около 1,3 трлн. руб. выявлено 50 таких сделок на общую сумму около 272,4 млрд. рублей (21%). В этой связи Счетная палата считает целесообразным обеспечить скорейшее принятие законопроекта, исключаящего из сферы государственных закупок офшорные компании.

12. В своей детальности Счетная палата отводит особую роль сотрудничеству с международными организациями, объединяющими высшие национальные органы финансового контроля, такими как ИНТОСАИ, ЕВРОСАИ, АЗОСАИ, а также высшими органами финансового контроля государств-участников ШОС.

При активном участии Счетной палаты России была создана Рабочая группа ИНТОСАИ по борьбе с коррупцией и отмыванием денег, в том числе для обеспечения реализации профилактической функции высших органов финансового контроля в сфере борьбы с коррупцией.

По инициативе Счетной палаты России и ряда других государств была создана Специальная группа ИНТОСАИ по контрактному аудиту государственных закупок, в которую сейчас уже входят 12 государств. Ее цель -выработать универсальные подходы и процедуры контрактного аудита государственных закупок, основывающиеся на лучших практиках стран-участниц Специальной группы.

В целях повышения эффективности антикоррупционной деятельности Счетная палата в двустороннем формате сотрудничает с высшими органами финансового контроля иностранных государств, что позволяет нам использовать и обмениваться эффективными формами государственного контроля исходя из имеющегося опыта.

Уважаемые коллеги!

Для всех контролирующих органов, включая Счетную палату, участие в работе по противодействию коррупции - это постоянная борьба за сохранение государственных финансовых ресурсов.

Это каждодневный, кропотливый и часто незаметный труд. При этом очень важно, каким образом результаты антикоррупционной работы видят и оценивают наши сограждане. По январским данным фонда «Общественное мнение», число россиян, считающих уровень коррупции в стране высоким, снизилось с 84 до 66%. Снижение оценки уровня коррупции явление позитивное, но я думаю, вы согласитесь, что 66% - это еще достаточно высокий показатель и в этом направлении нам предстоит еще большая работа.

Я уверена в том, что деятельность Евразийского антикоррупционного форума на площадке Счетной палаты создаст условия для подготовки новых системных решений по предупреждению коррупции и устранению условий для ее проявления. Уверена, что участниками будет высказано немало идей и предложений, обобщение которых позволит сформировать итоговые рекомендации по предупреждению коррупции в адрес государственных органов. Желаю форуму успешной, плодотворной работы.

Благодарю за внимание.