



Стратегия деятельности
Счетной палаты Российской Федерации
на 2013 – 2019 годы

Содержание

I.	Основы деятельности	3
II.	Миссия	4
III.	Фундаментальные ценности	5
IV.	Стратегические цели и задачи	
	совершенствование аудита (контроля)	6
	приоритеты	8
	структурное развитие	15
	новое качество работы с парламентом и правительством	17
	сотрудничество с контролирующими органами	18
	партнерство с правоохранительными органами	18
	диалог с гражданским обществом	19
	международное сотрудничество	20
V.	Специальные проекты	
	аудит государственных закупок	21
	оценка ключевых национальных показателей	22
	разработка и внедрение международных стандартов государственного аудита	22
	контроль проектов общегосударственного значения	23
VI.	Заключение	24

I. Основы деятельности

В соответствии со статьей 101 Конституции Российской Федерации для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату Российской Федерации (далее – Счетная палата), состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

Действовавший с 1995 года Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» заложил основы государственного аудита, однако к настоящему времени он перестал отвечать требованиям институциональных изменений в сфере внешнего финансового контроля. Новым Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 41-ФЗ) конкретизирован порядок деятельности Счетной палаты, расширены ее полномочия, уточнены задачи и функции.

Федеральный закон № 41-ФЗ направлен на совершенствование правового регулирования деятельности Счетной палаты, создание правовых основ для осуществления палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентского контроля посредством формирования Счетной палаты, призванной обеспечивать конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства через внешний государственный аудит (контроль).

Бюджетные полномочия Счетной палаты закреплены также Бюджетным кодексом Российской Федерации. Таким образом, положения указанных нормативных правовых актов взаимно дополняют друг друга в части регулирования ее деятельности.

Деятельность Счетной палаты направлена в том числе на формирование единой системы внешнего финансового контроля, призванной обеспечить условия для осуществления сквозного контроля за использованием средств консолидированного бюджета Российской Федерации. Этому в большой степени способствовало принятие Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ), в разработке которого Счетная палата приняла самое активное и непосредственное участие.

Федеральный закон № 6-ФЗ определяет общие принципы функционирования контрольно-счетных органов, когда за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями сохраняются полномочия по регулированию деятельности соответствующих органов, а также по отнесению

вопроса установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон № 41-ФЗ вступил в силу 8 апреля 2013 года и реализует концепцию создания системы внешнего государственного финансового контроля, основы которой были заложены Конституцией Российской Федерации. Счетная палата приобрела статус высшего органа внешнего государственного аудита (контроля), а с принятием Федерального закона № 6-ФЗ впервые законодательно установлено разграничение государственных контрольных органов (создаваемых законодательными (представительными) органами), осуществляющих внешний финансовый контроль, и органов контроля в системе органов исполнительной власти (внутренний контроль).

Федеральный закон № 41-ФЗ органично связан с положениями Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле в Российской Федерации», устанавливающими порядок взаимодействия Государственной Думы и Счетной палаты при осуществлении постоянного (текущего) парламентского контроля. В этой связи важным механизмом обеспечения эффективности работы Счетной палаты, играющей одну из ключевых ролей в проведении парламентского контроля, станут нормы, обязывающие правоохранительные органы предоставлять Счетной палате информацию о ходе рассмотрения переданных им материалов и принятых по ним решениях.

Право и обязанность Счетной палаты контролировать те или иные аспекты использования бюджетных средств, сферы имущественного оборота определены более чем в 40 федеральных законах.

Законодательство Российской Федерации, регулирующее деятельность Счетной палаты, базируется на международных принципах, главные из которых изложены в Лимской декларации руководящих принципов контроля (1977 год) и в Мексиканской декларации независимости высших ревизионных учреждений (2007 год).

Если в 2000 году деятельность Счетной палаты регулировалась Конституцией Российской Федерации и фактически одним федеральным законом (Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»), то в настоящее время – еще и 59 федеральными законами, представляющими собой стройную, целостную систему правового регулирования деятельности высшего органа финансового контроля России.

Таким образом, сформирована качественная законодательная база, позволяющая Счетной палате эффективно функционировать и развиваться, удовлетворяя общественный запрос на контроль использования государством национальных ресурсов.

На предстоящем шестилетнем временном отрезке ключевой задачей Счетной палаты является создание всех необходимых условий для наиболее полной реализации потенциала сформированного правового поля, прежде всего определяемого новым Федеральным законом № 41-ФЗ, Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом № 6-ФЗ, опираясь на международно-правовые принципы независимого аудита (контроля). В развитие нового законодательства Счетной палатой планируется пересмотр и приведение в соответствие с ним всех внутренних документов, регулирующих ее деятельность.

II. Миссия

Задачи и функции, возложенные действующим законодательством на Счетную палату, делают ее одним из ключевых элементов системы общественного контроля за расходованием национальных ресурсов, а также инструментом согласования краткосрочных социально-экономических решений, дающих «быстрый эффект», с долгосрочными интересами общества и стратегическими целями общественного развития. Этим определяется миссия Счетной палаты и стратегия ее деятельности.

Миссия Счетной палаты – контроль управления и распоряжения государственными ресурсами в целях создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Особенность миссии Счетной палаты заключается в ее обязанности оценивать стратегические риски, связанные с текущим использованием национальных ресурсов, с точки зрения соответствия этих расходов долгосрочным интересам общественного развития.

Стратегический аудит применяется в целях оценки реализуемости, рисков и последствий результатов достижения стратегических целей обеспечения безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации. Оценке подлежат конечные (целевые) и достигнутые (текущие) значения ключевых национальных показателей, отражающие степень и качество реализации социально-экономических эффектов и совокупных эффектов социально-экономического развития Российской Федерации.

Осуществляя функцию независимой обратной связи, Счетная палата прямо способствует процессу развития экономики, влияет на повышение качества государственного и общественного управления, способствует реализации конституционных принципов подотчетности государственной власти обществу.

От эффективности и качества деятельности Счетной палаты в значительной степени будет зависеть решение поставленных государством задач социально-экономического развития Российской Федерации, обеспечения устойчивого роста благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития и модернизации экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе и повышения ее конкурентоспособности.

III. Фундаментальные ценности

В рамках задач, определенных законодательством Российской Федерации, Счетная палата обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль) на основе принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности.

Планирование деятельности Счетной палаты осуществляется в целях содействия реализации документов стратегического планирования развития Российской Федерации и осуществляется Счетной палатой самостоятельно с учетом запросов Президента Российской Федерации, комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но без какого-либо внешнего вмешательства со стороны проверяемых объектов.

Ключевой принцип контрольной деятельности – это, прежде всего, беспристрастность, соблюдение профессиональных и этических норм инспекторским составом.

Достоверность собранных в ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий данных и объективность их анализа обеспечивается сотрудниками Счетной палаты независимо от какого-либо внешнего влияния.

В Счетной палате поддерживается приоритет ценности человеческого капитала, который выражается в том числе в сохранении и передаче новым сотрудникам профессиональных навыков от опытных работников при совместном проведении контрольных мероприятий. Привлечение к работе специалистов (внешних экспертов) способствует получению достоверных и объективных результатов, позволяет проверить объективность выводов и корректность оценок.

Результативность работы сотрудников является основанием для оценки их профессионального вклада в деятельность Счетной палаты и определения различных вариантов материального поощрения и стимулирования.

Происходит постоянное развитие новых перспективных видов контрольной и экспертно-аналитической деятельности, продвижение современных международных стандартов в части методологического и технического обеспечения.

Счетная палата сотрудничает с правоохранительными органами, способствуя своевременному реагированию на выявленные нарушения и обеспечивая тем самым логический результат контрольных мероприятий.

IV. Стратегические цели и задачи

Совершенствование аудита (контроля)

Ключевая задача Счетной палаты – представлять Президенту Российской Федерации, Государственной Думе, Совету Федерации, обществу объективную и независимую информацию о формировании и исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, состоянии бюджетной системы Российской Федерации, о качестве законопроектов, требующих бюджетного финансирования, о законности, эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по управлению и распоряжению государственными финансами и иными ресурсами, причинах и последствиях выявленных нарушений, возможностях их устранения.

Счетная палата призвана обеспечивать конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля).

Информируя главу государства, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, а в конечном итоге и всех граждан, Счетная палата способствует развитию общественного контроля.

Необходимо развитие деятельности Счетной палаты, связанной с анализом стратегических рисков в системе государственного прогнозирования и планирования использования государственных ресурсов, а также с оценкой показателей социально-экономического развития.

Счетная палата будет активно участвовать в систематической, объективной оценке рисков, связанных с прогнозированием, планированием и текущим использованием национальных ресурсов, с точки зрения долгосрочных интересов общественного развития, с тем чтобы избежать так называемых «институциональных ловушек», когда решения, кажущиеся эффективными в ближайшей перспективе, могут обернуться для общества и государства расходом невосполнимых ресурсов и стратегическим поражением в будущем.

Совершенствование действующих и разработка новых стандартов будет осуществляться для обеспечения методологической базы исполнения полномочий Счетной палаты в соответствии с Федеральным законом № 41-ФЗ.

В рамках сроков реализации настоящей Стратегии потребуется осуществление следующих мероприятий:

разработка системы стандартов государственного аудита (контроля), базирующейся на положениях Федерального закона № 41-ФЗ и системе международных стандартов ИНТОСАИ, а также передовом опыте зарубежных органов государственного аудита (контроля);

оказание содействия в организации и развитии системы внутреннего аудита, методологической и методической помощи федеральным государственным органам и органам управления, государственным внебюджетным фондам при разработке стандартов внутреннего аудита с учетом лучшей мировой практики;

оказание методической помощи контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации и контрольно-счетным органам муниципальных образований и анализ соблюдения общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля с целью повышения результативности контрольной и экспертно-аналитической деятельности органов внешнего контроля;

постоянное взаимодействие с высшими органами финансового контроля зарубежных стран, международными организациями в области развития и совершенствования государственного аудита (контроля).

Приоритеты

Содержательное и технологическое совершенствование деятельности Счетной палаты, направленное на содействие успешной реализации стратегических планов социально-экономического развития Российской Федерации

В рамках этого приоритета должны быть обеспечены:

всеобъемлющий контроль и анализ исполнения государственных стратегий, концепций и других документов по вопросам стратегического планирования;

мониторинг полномасштабного перехода на программно-целевой принцип формирования федерального бюджета, анализ обоснованности выделяемых бюджетных ассигнований для достижения целевых показателей, определенных государственными программами Российской Федерации;

развитие методологии оценки эффективности стратегического прогнозирования и управления рисками, а также предложений по обеспечению долгосрочной бюджетной устойчивости и макроэкономической стабильности в рамках создаваемой на государственном уровне новой системы документов стратегического планирования;

оценка влияния внутренних и внешних условий на фактический уровень достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;

внедрение и совершенствование системы оценки конечных (целевых) и достигнутых (текущих) значений ключевых национальных показателей при проведении аудита эффективности в 2014 – 2015 годах.

Обеспечение гарантий защищенности средств федерального бюджета, государственной собственности и иных общенациональных ресурсов от нецелевого использования и других нарушений законодательства

Реализация данного приоритетного направления потребует дальнейшего совершенствования единой системы предварительного аудита формирования, последующего контроля исполнения, а также оперативного анализа и контроля организации исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Потребуется систематизировать работу по осуществлению мониторинга и выявлению причин недопоступления доходов в бюджет, включая оценку качества

администрирования налоговых и неналоговых доходов бюджета, а также переход к глубокому анализу экономической эффективности существующей системы налоговых льгот и преференций с целью их дальнейшей оптимизации. Это позволит повысить качество реализации полномочий Счетной палаты по проведению комплексного анализа мер налоговой политики с точки зрения их стимулирующего воздействия на развитие, модернизацию и структурную перестройку экономики, на улучшение делового климата.

В условиях формирования дефицитного бюджета повышается значимость последовательного внедрения процедур внешнего государственного аудита на всех стадиях приватизационных сделок, контроля законности действий органов исполнительной власти по вовлечению в оборот земельных ресурсов и по управлению и распоряжению государственным имуществом, включая объекты культурного наследия.

Необходимо выстроить системную работу по обеспечению комплексного и всеобъемлющего аудита (контроля) расходования бюджетных средств с учетом их объемов и общественной значимости.

Должно быть повышено качество аудита (контроля) состояния государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации с внедрением современных методов анализа оценки системы рисков устойчивости бюджетной системы и с учетом состояния совокупного внешнего долга Российской Федерации.

Следует повысить качество и глубину контроля за деятельностью Центрального банка Российской Федерации, стабильностью и развитием национальной платежной системы, банков и небанковских кредитных организаций, входящих в банковскую систему, финансовых рынков.

Сохраняют свою актуальность вопросы совершенствования контроля за размещением и использованием средств суверенных фондов (Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), а также эффективности инвестирования средств Фонда национального благосостояния в экономику страны.

Безусловный приоритет в деятельности Счетной палаты – совершенствование системы контроля и осуществление непрерывного мониторинга состояния региональных и местных бюджетов, в том числе государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований, методов аудита межбюджетных трансфертов, анализ методик их распределения и принятие ряда других мер, способствующих развитию самодостаточности регионов, сбалансированности региональных и местных бюджетов, а также росту их налогового потенциала.

В соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации и в условиях

формирования интегрированного экономического пространства Счетная палата может и должна внести свой вклад в активизацию внешнеэкономической деятельности России путем проведения совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий со своими коллегами из высших органов финансового контроля (далее – ВОФК) зарубежных стран.

Счетной палате предстоит выстроить систему комплексного контроля хода реализации соглашений Российской Федерации по вопросам торгово-экономического сотрудничества с другими государствами.

Счетная палата продолжит контроль за исполнением бюджета Союзного государства. Учитывая лидирующие позиции Российской Федерации в развитии интеграционных процессов в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства и перспективу формирования Евразийского экономического союза, Счетной палате требуется принять участие в совместной работе по контролю за своевременностью, полнотой и эффективностью принимаемых мер по обеспечению интересов Российской Федерации.

Содействие существенному повышению эффективности бюджетных расходов должно стать ключевым, приоритетным направлением деятельности Счетной палаты в предстоящий шестилетний период

Следует осуществить комплекс мероприятий, направленных на реализацию поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации 4 октября 2013 года, посвященного проблеме повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами.

Реализация данного приоритета потребует, прежде всего, перенацеливания и реформирования деятельности Счетной палаты в рамках функционирования единой системы предварительного, оперативного и последующего контроля формирования и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на повышение роли бюджетов как инструмента решения стратегических и тактических задач государственной социально-экономической политики и рост эффективности использования бюджетных средств.

Счетной палате потребуется создать систему непрерывного комплексного анализа и контроля формирования и реализации государственных программ, включая оценку сбалансированности их целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также соответствия этих программ долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации.

В дальнейшем необходим планомерный переход от комплексной экспертизы государственных программ к формированию конкретных и обоснованных предложений по полномасштабному внедрению программно-целевых методов деятельности органов исполнительной власти, когда государственные программы Российской Федерации в полном объеме будут встроены в бюджетный процесс.

Аудит эффективности расходования средств федерального бюджета будет реализован с учетом повышения значимости следующих направлений деятельности:

совершенствование системы контроля и мониторинга результативности бюджетных расходов в социальной сфере, в сфере науки и технологий, а также структурных преобразований в экономике в целях обеспечения руководства страны достоверной, полной, актуальной, объективной и независимой информацией;

совершенствование современных методов аудита эффективности расходов на обеспечение обороноспособности, безопасности страны и правоохранительной деятельности;

проведение аудита эффективности в сфере закупок товаров, работ и услуг в целях обеспечения прозрачности, качества и снижения издержек при оказании государственных (муниципальных) услуг в рамках внедрения и реализации современной контрактной системы.

Содействие повышению эффективности бюджетных инвестиций

Реализация этого приоритетного направления будет обеспечена посредством осуществления комплекса контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по оценке:

результативности расходов на осуществление бюджетных инвестиций;

эффективности инвестиционных проектов, в том числе реализуемых с участием банковских групп, институтов развития, государственных корпораций, в части решения государственных задач модернизации российской экономики, обеспечения экономического роста, увеличения налогового потенциала и построения национальной инновационной системы;

формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы (далее – ФАИП).

Повышение качества и системности работы Счетной палаты в этой области потребует:

совершенствования методов аудита эффективности использования бюджетных инвестиций, включая разработку показателей и индикаторов, необходимых для систематического мониторинга результативности деятельности органов власти в инвестиционной сфере;

разработки методов аудита ФАИП для оценки качества ее формирования и реализации;

содействия внедрению современных стандартов внутреннего финансового аудита и аудита эффективности инвестиционной деятельности в организациях государственного сектора, структурах государственно-частного партнерства, а также совершенствованию систем внутреннего контроля.

Содействие повышению эффективности управления интеллектуальной собственностью и иными нематериальными активами, включая инновационный и научный потенциал страны

Это направление в среднесрочной перспективе предполагает реализацию следующих мероприятий:

совершенствование методов аудита эффективности использования средств федерального бюджета в сфере науки и инноваций, включая разработку показателей и индикаторов, необходимых для систематического мониторинга результативности деятельности органов власти в области научного и инновационного развития;

содействие внедрению современных стандартов внутреннего финансового аудита и аудита эффективности научной деятельности в организациях государственного сектора науки и структурах государственно-частного партнерства в области научных исследований и разработок, совершенствованию систем внутреннего контроля;

содействие комплексной инвентаризации интеллектуальных ресурсов, без которой невозможно провести реальную оценку национального богатства страны; участие в создании надлежащей системы их учета, охраны и коммерческого использования.

Участие Счетной палаты в работе, направленной на повышение эффективности государственного управления в Российской Федерации

Счетной палате необходимо выстроить такую систему контроля, которая обеспечит непрерывный процесс контрольных действий за выполнением мероприятий, вытекающих из указов и отдельных поручений Президента Российской Федерации, касающихся проблем использования средств федерального бюджета и федеральной собственности, а также управления государственными и муниципальными финансами.

В качестве первоочередной задачи в этом направлении Счетная палата должна продолжить мониторинг финансового обеспечения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года до полной реализации предусмотренных мероприятий.

Переход к инновационной экономике и обществу, основанному на знаниях, невозможен без постоянного развития социально-экономического менеджмента на базе создания системы обратной связи, позволяющей оценить эффективность и результативность расходования бюджетных средств в сфере совершенствования государственного управления, включая меры противодействия коррупции. В рамках этого направления Счетная палата будет решать следующие задачи:

способствовать повышению качества и эффективности государственного управления, его прозрачности, отчетности государственных и муниципальных органов перед гражданским обществом;

расширение практики проведения аудита эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по достижению социально значимых целей;

содействие ускорению создания и развития современных надежных и эффективных механизмов внутреннего аудита, систем управления рисками и антикоррупционной безопасности в органах государственной власти; методическая и методологическая помощь при разработке стандартов внутреннего аудита с учетом передовой международной практики; анализ работы и отчетности системы внутреннего аудита объектов внешнего государственного аудита (контроля) с целью учета результатов такого анализа при определении объемов проверки соответствующих объектов;

содействие развитию системы внешнего государственного аудита (контроля) в субъектах Российской Федерации и муниципального финансового контроля, в том числе путем разработки и обеспечения единых стандартов качества работы;

систематическое проведение мероприятий по оценке эффективности и результативности расходования бюджетных средств на достижение целей программ, направленных на реализацию Национальной стратегии противодействия коррупции, в которой для Счетной палаты определены задачи, отвечающие ее функциям и возможностям:

осуществление внешнего независимого государственного аудита (контроля), в том числе парламентского, в части законности и эффективности использования бюджетных средств;

организация совместной работы с правоохранительными органами по выявлению и профилактике коррупционных правонарушений в финансовой сфере;

выработка предложений по совершенствованию системы мониторинга и повышению эффективности функционирования бюджетной сферы;

участие в международных программах противодействия коррупции как по линии ООН и Совета Европы, так и через международные организации высших органов финансового контроля – ИНТОСАИ, ЕВРОСАИ и АЗОСАИ;

организация внутреннего контроля, профилактика и противодействие коррупции в Счетной палате.

Постоянное совершенствование правового регулирования в бюджетно-финансовой сфере не только способствует укреплению порядка и повышению эффективности контроля за формированием, сохранением и использованием национальных ресурсов, но и активизации процессов социально-экономического развития страны.

В рамках своей компетенции Счетная палата будет решать следующие задачи:

экспертиза проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов в части, касающейся расходов обязательств Российской Федерации, а также государственных программ Российской Федерации;

осуществление систематического анализа эффективности налогового, таможенного, валютного и бюджетного законодательства, а также государственной денежно-кредитной политики, развития банковского сектора, национальной платежной системы и финансовых рынков;

оценка эффективности законодательства Российской Федерации в сфере государственного финансового контроля с учетом новых стратегических вызовов и подготовка предложений по совершенствованию законодательного обеспечения единой системы внешнего государственного аудита (контроля) в Российской Федерации в целом и в деятельности Счетной палаты в частности;

разработка предложений по совершенствованию законодательства в целях противодействия коррупции, преднамеренному и фиктивному банкротству,

оффшоризации экономики и иным правонарушениям в сфере компетенции Счетной палаты;

разработка предложений по развитию законодательства, определяющего основы статуса и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

разработка предложений по внедрению международных юридических стандартов внешнего финансового контроля в законодательство и практическую деятельность контрольных органов Российской Федерации.

Структурное развитие

Одним из ключевых направлений модернизации деятельности Счетной палаты является дальнейшее совершенствование правового и институционального обеспечения гарантий независимости, открытости и гласности ее действий, что будет способствовать снижению информационной асимметрии в отношениях гражданского общества и государства. Таким образом, обновление концептуальных основ деятельности Счетной палаты и внедрение информационных технологий работы позволят постоянно действующему высшему органу внешнего государственного контроля России не только успешно выполнять функцию независимой обратной связи, но также стать эффективным инструментом стимулирования процессов социально-экономической модернизации, повышения качества государственного и общественного управления, создания условий для перехода к современному уровню развития общества – к обществу, основанному на знаниях.

Развитие научно-исследовательского и образовательного комплекса Счетной палаты как инновационного инструмента, способствующего активному применению новейших достижений науки в практической деятельности органов государственного финансового аудита (контроля) Российской Федерации, а также в процессе профессиональной подготовки и переподготовки кадров в сфере государственного аудита

Ключевыми направлениями в этой сфере на планируемый период должны стать:

повышение практической значимости научно-исследовательских работ;

обеспечение условий для обмена опытом и знаниями между специалистами внутри Счетной палаты, с российскими и зарубежными высшими органами финансового контроля, а также объединяющими их международными аудиторскими организациями.

Модернизация информационно-технологического обеспечения Счетной палаты

В рамках этого направления будет осуществляться решение следующих задач:

завершение создания единой информационной системы внешнего финансового контроля, интегрированной с основными государственными информационными системами в контуре управления Российской Федерацией;

завершение создания системы удаленной работы сотрудников Счетной палаты с информационными сервисами на основе концепции мобильного офиса;

завершение перехода на безбумажное (электронное) делопроизводство в Счетной палате;

внедрение современных систем комплексной обработки и визуализации массивов социально-экономической и финансовой информации;

совершенствование информационных сервисов в соответствии с изменениями методологии контрольной и экспертно-аналитической деятельности, внедрением новых видов аудита.

Повышение качества организационного обеспечения деятельности Счетной палаты

В этом направлении будут решаться следующие задачи:

совершенствование планирования контрольной деятельности Счетной палаты (обеспечение достаточности, сбалансированности, равномерности, комплексности контрольных и экспертно-аналитических мероприятий);

развитие сотрудничества и повышение согласованности деятельности Счетной палаты с работой контрольных и надзорных органов Российской Федерации, в том числе Контрольного управления Президента Российской Федерации, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

развитие системы внутреннего контроля качества контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых Счетной палатой.

Усиление кадрового потенциала Счетной палаты

В рамках данного направления будут реализованы следующие задачи:

дальнейшее совершенствование системы управления кадрами;

реализация мер, направленных на обеспечение соответствия уровня профессиональной компетенции работников Счетной палаты новым вызовам и задачам;

содействие обмену опытом и повышению профессиональных знаний и умений работников контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Новое качество работы с парламентом и правительством

Законом установлена обязанность Счетной палаты осуществлять экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов и финансово-экономических обоснований к ним по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым в Государственную Думу, по проектам международных договоров Российской Федерации, влияющих или взаимосвязанных с федеральным бюджетом, по государственным программам Российской Федерации (федеральным целевым программам), а также по иным вопросам бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации. Для реализации этой важнейшей функции требуется расстановка новых акцентов в работе Счетной палаты в комитетах и комиссиях Совета Федерации и Государственной Думы, а также качественно иной, новый уровень работы с Аппаратом Правительства Российской Федерации, министерствами и различными организациями.

Деятельность Счетной палаты в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетах и комиссиях должна носить более системный, плановый и целенаправленный характер.

Необходимо более полно и точно учитывать поручения палат Федерального Собрания Российской Федерации, запросы их комитетов и комиссий, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы при формировании планов работы Счетной палаты.

Следует добиваться расширения и совершенствования практики рассмотрения результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в комитетах и комиссиях Совета Федерации и Государственной Думы с приглашением руководителей проверяемых министерств и организаций.

Участие членов Коллегии Счетной палаты в парламентских слушаниях, выступления с содокладами в «правительственных часах» в Государственной Думе должны стать одним из инструментов привлечения внимания законодателей к важнейшим проблемам и недостаткам в бюджетном процессе и иных контролируемых сферах.

Сотрудничество с контролирующими органами

Полное и точное исполнение требований Федерального закона № 41-ФЗ, Федерального закона № 6-ФЗ и Бюджетного кодекса Российской Федерации невозможно без выстраивания системы взаимодействия органов внешнего и внутреннего финансового контроля на качественно новом уровне.

На Счетную палату как высший орган государственного внешнего финансового аудита (контроля) возложено осуществление координирующих и консультативных функций в системе внешнего финансового контроля.

Укрепление двустороннего сотрудничества Счетной палаты и контрольно-счетных органов по таким важным направлениям, как проведение совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, оценка (анализ) деятельности контрольно-счетных органов, позволит существенно усилить скоординированность их действий, обеспечить методологическое единство и повысить качество контрольной и экспертно-аналитической работы органов внешнего финансового контроля в целом.

Новый уровень взаимодействия Счетной палаты с Контрольным управлением Президента Российской Федерации, органами внешнего и внутреннего финансового контроля будет способствовать выстраиванию единой системы финансового контроля на всей территории страны.

Партнерство с правоохранительными органами

Укрепление межведомственных отношений с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и иными правоохранительными органами становится существенным фактором результативности деятельности Счетной палаты.

Для обеспечения необходимой обратной связи между ведомствами и усиления их взаимодействия в предупреждении, выявлении и пресечении правонарушений в финансово-бюджетной сфере Федеральный закон № 41-ФЗ предусмотрел обязанность правоохранительных органов предоставлять Счетной палате информацию о ходе рассмотрения и принятых решениях по переданным Счетной палатой материалам.

Повышение качества взаимодействия с правоохранительными органами – важнейшая задача, решение которой должно позволить доводить результаты деятельности Счетной палаты и иных контролирующих органов до логического завершения.

Диалог с гражданским обществом

Счетная палата играет исключительно важную роль в обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля), включая право контролировать деятельность органов государственной власти по распоряжению общественным достоянием – средствами федерального бюджета, государственной собственностью, иными общенациональными ресурсами.

Действенная «обратная связь» с общественностью позволяет Счетной палате повысить точность выбора наиболее проблемных секторов социально-экономического развития страны, нуждающихся в дополнительном внимании и контроле.

Поэтому приоритетные задачи, решение которых будет способствовать развитию диалога Счетной палаты с гражданским обществом, это:

- обеспечение информационной открытости, повышения транспарентности и подотчетности обществу;

- постоянное совершенствование механизмов и процедур обратной связи с гражданами и институтами гражданского общества с учетом современных возможностей информационно-коммуникационных систем;

- увеличение доли проверок социальной направленности, а также проверок, инициированных Счетной палатой в связи с обращениями граждан;

- расширение сотрудничества с институтами гражданского общества в области становления и развития современных механизмов общественного контроля;

- содействие расширению практики общественной оценки качества работы органов государственного управления в целом и контрольно-счетных органов в частности.

Международное сотрудничество

Счетная палата – активный участник международных организаций, объединяющих ВОФК, а также целого ряда международных проектов, реализуемых в сфере ее компетенции.

Основным приоритетом в международной деятельности Счетной палаты остается

укрепление российских позиций в ИНТОСАИ, АЗОСАИ, ЕВРОСАИ и их управляющих органах.

В рамках международного сотрудничества в сфере государственного аудита Счетная палата будет решать следующие задачи:

повышение роли в системе международных организаций высших органов государственного аудита (ИНТОСАИ, ЕВРОСАИ, АЗОСАИ, Совет руководителей высших органов финансового контроля государств – участников СНГ);

содействие повышению авторитета и укреплению позиций Российской Федерации в мировом сообществе через участие представителей Счетной палаты в деятельности независимых аудиторских комитетов ООН, Совета Европы, в мониторинге расходования средств на международные целевые программы и аудите международных организаций, а также через дальнейшую интеграцию Счетной палаты в мировое сообщество высших органов финансового аудита (контроля);

расширение участия в международных проектах, совместных контрольных мероприятиях, процедурах внутренних профессиональных оценок качества работы ВОФК государств – членов ИНТОСАИ.

В предстоящий период будет продолжена проработка вопроса о возможности проведения в г. Москве в 2019 году XXIII Конгресса ИНТОСАИ. В этой связи особое внимание планируется уделить вопросам придания русскому языку статуса официального языка ИНТОСАИ.

Важным направлением в соответствии с внешнеполитическими установками руководства нашей страны остается укрепление сотрудничества на постсоветском пространстве. В качестве наиболее эффективного формата сотрудничества выступает участие Счетной палаты в работе Совета руководителей высших органов финансового контроля государств – участников СНГ.

V. Специальные проекты

Аудит государственных закупок

Новый Федеральный закон № 41-ФЗ значительно расширил круг стоящих перед Счетной палатой задач, к числу которых относится проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля).

Эта ключевая задача Счетной палаты закреплена также Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере

закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который вступает в силу с 1 января 2014 года.

Эта сфера контрольной деятельности Счетной палаты затрагивает значительную часть бюджетных расходов и поэтому крайне важна для повышения эффективности функционирования всей системы перераспределения общенациональных ресурсов. Кроме того, в сфере государственных закупок повышены коррупционные риски, сокращение которых является одной из ее приоритетных задач.

В рамках участия Счетной палаты в общенациональной программе по борьбе с коррупцией и в целях использования лучшего зарубежного опыта в данной сфере была проведена работа по созданию Специальной группы ИНТОСАИ по контрактному аудиту государственных закупок. На 64-м заседании Управляющего совета ИНТОСАИ (21 октября 2013 года, г. Пекин) принято решение о формировании этого нового рабочего органа ИНТОСАИ во главе со Счетной палатой.

Основные планируемые задачи Специальной группы ИНТОСАИ:

разработка общих принципов проведения аудита государственных закупок в соответствии с основными принципами аудита ИНТОСАИ и основополагающими действующими международными актами. Особое внимание в данном контексте должно быть уделено прозрачности процесса закупок, управлению соответствующими рисками и предотвращению мошенничества и коррупции;

подготовка практического руководства по проведению контрактного аудита с перспективой его преобразования в стандарт ИНТОСАИ. Данное руководство будет охватывать весь цикл проведения закупок: планирование и подготовку закупок, ценообразование, соотношение цен и качества, оценку, проведение тендеров и выбор поставщиков, управление и оценку эффективности контракта;

разработка пособий по аудиту государственных закупок в конкретных секторах и сферах, представляющих первостепенный интерес для ВОФК.

Есть все основания рассчитывать на то, что эта деятельность Счетной палаты будет способствовать снижению злоупотреблений в указанной сфере и повышению прозрачности государственных закупок.

Оценка ключевых национальных показателей

Федеральный закон № 41-ФЗ предусматривает дальнейшее развитие возможностей и методов аудита (контроля) эффективности порядка формирования, управления и распоряжения национальными ресурсами.

В этой связи Счетной палате необходимо подготовить методику по разработке и оценке ключевых национальных показателей

(индикаторов) социально-экономического развития Российской Федерации.

В рамках этой работы Счетная палата готовит предложения по формированию системы ключевых национальных показателей (индикаторов), определяющих уровень и качество социально-экономического развития, осуществляет выбор критериев и методов его оценки. При этом анализируются конечные (целевые) и достигнутые (текущие) значения ключевых национальных показателей, отражающие степень и качество реализации социально-экономических эффектов и совокупных эффектов социально-экономического развития Российской Федерации.

Счетная палата в течение 6 лет возглавляет Рабочую группу ИНТОСАИ по ключевым национальным показателям, которая является одним из наиболее эффективных и ориентированных на практическую реализацию результатов своей деятельности рабочих органов данной международной организации. Это позволяет применять в своих интересах лучший зарубежный опыт по оценке эффективности использования природных богатств и национальных ресурсов.

Разработка и внедрение международных стандартов государственного аудита

Федеральный закон № 41-ФЗ требует при подготовке стандартов организации деятельности Счетной палаты, стандартов внешнего государственного аудита (контроля), общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального аудита (контроля) для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований учитывать международные стандарты в области государственного финансового контроля, аудита и финансовой отчетности.

Счетная палата активно участвует в работе Комитета по профессиональным стандартам ИНТОСАИ, одного из ключевых органов этой международной организации ВОФК.

Координация деятельности по разработке профессиональных стандартов в мировом сообществе органов государственного аудита имеет огромное значение не только для укрепления лидирующих позиций Российской Федерации в этой важной сфере международного сотрудничества, но и для модернизации всей национальной системы стандартов и технологий финансового контроля, как внешнего, так и внутреннего.

В этой связи в 2016 году будет рассмотрена заявка Счетной палаты в качестве одного из возможных кандидатов на пост руководителя Комитета по профессиональным стандартам.

Уже на подготовительном этапе к представлению российской заявки требуется усиление работы в области методологии и стандартов по всем направлениям: научному, технологическому, кадровому, организационному и другому обеспечению этой деятельности.

Контроль проектов общегосударственного значения

Одна из важных задач, стоящих перед Счетной палатой, - это контроль реализации крупных проектов общегосударственного значения, каждый из которых в силу своего масштаба оказывает существенное влияние на социально-экономическую ситуацию в нашей стране.

В Российской Федерации реализуется ряд масштабных проектов, требующих значительного объема бюджетных ресурсов.

Это проведение зимней Олимпиады в г. Сочи в 2014 году и развитие г. Сочи как горноклиматического курорта, создание инфраструктуры для проведения чемпионата мира по футболу в 2018 году, а также дорожное строительство.

Значительный объем направляемых бюджетных средств должен обеспечить долгосрочный результат, включая социальную, инвестиционную, инфраструктурную составляющую, способствовать формированию точек роста. На указанных направлениях необходимо сосредоточить потенциал Счетной палаты, в полной мере используя предоставленные законом полномочия.

Эффективный своевременный внешний контроль использования ресурсов на указанные цели со стороны Счетной палаты позволит выявить риски реализации проектов и программ, сформулировать решения по их устранению или минимизации и в конечном итоге повысить результативность бюджетных инвестиций.

Кроме того, Счетная палата в рамках своей деятельности по аудиту хода реализации стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации будет осуществлять мониторинг эффективности расходов на крупные общегосударственные проекты в увязке с расходами на приоритетные задачи государственной экономической политики.

Существенные объемы расходов федерального бюджета на национальную оборону и безопасность, правоохранительную деятельность диктуют новые задачи по осуществлению комплексного аудита закрытых статей бюджета.

Ключевое значение будет иметь аудит эффективности реализации государственных программ Российской Федерации и входящих в них подпрограмм, а также федеральных целевых программ и Государственной программы вооружения на 2011–2020 годы в рамках этапов их реализации в части оценок результативности, продуктивности и экономичности.

Стратегический аудит должен стать основой для оценки реализуемости, рисков и последствий государственной программы вооружения на временном отрезке 5 лет в части достижения конечных целевых эффектов (показателей, индикаторов), в том числе качественного повышения боевой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований.

VI. Заключение

Действенный независимый контроль – абсолютная норма современного демократического общества – лежит в основе всей нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность большинства ВОФК стран мира.

На новом этапе совершенствования деятельности Счетная палата прежде всего видит свою задачу в повышении результативности своей аудиторской работы, а во главу угла ставит информационную прозрачность всех процессов своей деятельности.

Настоящая Стратегия должна стать основой для формирования приоритетов функционирования Счетной палаты, концепций работы по направлениям ее деятельности, а также для подготовки годовых планов работы.

Председатель Счетной палаты
Российской Федерации

Т.А.Голикова