

УДК 657.631.6

Е.И. Ефремова

Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва
 Главное контрольное управление города Москвы, email: es-audit@mail.ru

СОТРУДНИЧЕСТВО КОНТРОЛЬНЫХ ОРГАНОВ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Ключевые слова: коррупция, контрольные органы, контрактная система, международный контроль, Счетная палата, наблюдение.

Понятие «коррупция» закреплено в Федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ. Оно построено на перечислении основных форм проявления коррупции, к которым российское законодательство относит: злоупотребление полномочиями или служебным положением; дачу или получение взятки; коммерческий подкуп; иное противозаконное использование должностного положения физическим лицом, направленное против законных интересов государства и общества, подразумевающее получение выгоды или предоставление выгоды на незаконных основаниях; все перечисленные формы проявления коррупции, но осуществленные в интересах юридического, а не физического, лица [9]. При этом выгода рассматривается как получение для себя или в пользу третьих лиц денежных средств, иных ценностей или иного имущества, а также услуг, имеющих имущественный характер или иных имущественных прав.

E.I. Efremova

Russian Economic University named after G.V. Plekhanov, Moscow
 Main Control Department of the city of Moscow, email: es-audit@mail.ru

COOPERATION OF CONTROL BODIES WITH INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN THE FIELD OF FIGHTING CORRUPTION

Keywords: corruption, control bodies, contract system, international control, Accounts Chamber, observation.

The concept of “corruption” is enshrined in the Federal Law “On Combating Corruption” of 25.12.2008 No. 273-FZ. It is based on a list of the main forms of manifestation of corruption, to which Russian legislation refers: abuse of authority or official position; giving or receiving a bribe; commercial bribery; other unlawful use of an official position by an individual directed against the legitimate interests of the state and society, implying the receipt of benefits or the provision of benefits on an illegal basis; all listed forms of corruption, but carried out in the interests of a legal entity, not an individual. In this case, the benefit is considered as receipt for itself or in favor of third parties of funds, other valuables or other property, as well as services of a property nature or other property rights.

Для современного мирового сообщества в целом и каждого государства в частности существует общая встречающаяся проблема, связанная с коррупцией. Данная проблема негативно влияет непосредственно на процесс управления и развития страны. Для того, чтобы устранить или ликвидировать, частично или полностью коррупцию, необходимо взаимодействие Счетной палаты государства с другими государствами, а также с международными организациями. Такое взаимодействие и дальнейшее сотрудничество представляют собой один из методов борьбы в области коррупции. В связи с этим актуальность темы становится очевидной.

Цель исследования

Целью статьи является анализ взаимодействия и сотрудничества Счетной палаты РФ с различными мировыми организациями в области борьбы с коррупцией, это:

- рассмотрение сущности и роли Счетной палаты РФ в деятельности, направленной на борьбу с коррупцией;
- исследование способов сотрудничества Счетной палаты РФ с международным сообществом и организациями;
- анализ сотрудничества Счетной палаты РФ и международных организаций.

Объектом исследования является непосредственное сотрудничество Счетной палаты РФ с международными

организациями, предметом – способы и методы подобного взаимодействия в сфере борьбы с коррупцией в различных областях.

Результаты исследования

Как уже было отмечено, явление коррупции в настоящее время признано одной из важнейших и существеннейших угроз не только для развития и поддержки государственной экономики, но и для его дальнейшего существования. В рамках противодействия коррупции необходимо не только учитывать национальные усилия, но также использовать информацию и опыт других стран и организаций. Именно поэтому международное сотрудничество является одним из факторов для успешной борьбы с изучаемой проблемой.

А так как Счетная палата РФ, как ключевой контрольный орган в стране, играет существенную роль в этом процессе, то необходимо рассмотреть не только ее сущность и задачи, но и партнерское сотрудничество с международными организациями (рис. 1).

Заметим, что Счетная палата РФ выступает в качестве внешнего контрольного органа, играющего важную роль в обеспечении прозрачности, эффективности и ответственности в управлении финансами и бюджетными ресурсами.

Особенностью коррупции в государственных закупках является то, что коррупционные схемы являются нарушением принципов, лежащих в основе контрактной системы. Нарушается принцип обеспечения конкуренции вследствие чего заказчику не удается приобрести наиболее подходящие товары, работы, услуги, а значит и реализовать свои функции. Кроме того, происходит нарушение принципа эффективности осуществления закупок, поскольку закупка в таком случае осуществляется, не исходя из необходимости эффективной реализации функций заказчика и не исходя из действующей государственной политики, а исходя из корыстных интересов отдельных лиц. Также принцип стимулирования инноваций может быть нарушен, при этом характерно, что его нарушение может осуществляться еще на этапе планирования закупки заказчиком, а также на этапе формирования

документации к закупке, например, при описании объекта закупки могут быть использованы характеристики закупаемого товара, указывающие на конкретного поставщика без учета направленности закупки на высокотехнологичную продукцию.

Выделяются различные признаки коррупционных нарушений, которые выявляются в государственных закупках, к ним каждый из специалистов, в том числе, на основании собственного опыта, относит различные косвенные или явные признаки коррупции. Так, Ш.Ш. Муцалов выделяет следующие признаки коррупционных правонарушений в сфере государственного заказа:

1) чересчур четкое техническое задание, которое указывает на конкретного поставщика, описывая характеристики его товара, но при этом не называя его наименование;

2) большое количество и объем контрактов, которые заключены с единственным поставщиком;

3) выбор одного и того же поставщика по результатам проведения различных закупочных процедур;

4) попытки уклониться от контрольных мероприятий [9, с. 115].

Достаточно часто в основе коррупционных схем в сфере государственного заказа лежит конфликт интересов, понятие которого закреплено статьей 10 Федерального закона № 273-ФЗ. Основой в рамках конфликта интересов служит личная заинтересованность, которая предполагает существование возможности получения имущества или выгод либо лицом, замещающим должность, которая предусматривает необходимость конфликт интересов урегулировать, либо лицами, которые состоят с ним в близком родстве или ином свойстве отношений, которые можно назвать близкими, например, такие отношения носящие имущественные или корпоративный характер. Несколько более подробное описание отношений, которые можно отнести к факторам возникновения личной заинтересованности, а также возможные пути получения выгоды от такой заинтересованности были описаны Минтрудом России в разработанных методических рекомендациях [6]. Борьба с коррупцией, в том числе, в сфере закупок, включает

ся в себя недопущение и урегулирование возникающего конфликта интересов, что также предусмотрено частью 7 статьи 38, частью 10 статьи 39 и пунктом 9 части 1 статьи 31 Федерального закона № 44-ФЗ, в противном случае это создает дополнительную коррупционную угрозу при осуществлении государственных закупок. Многие коррупционные схемы в закупочной деятельности базируются на сговоре между заказчиком и поставщиком, вследствие чего последний получает преимущество при участии в конкурентных закупках, поэтому вопросы урегулирования конфликта интересов видятся особенно важными в вопросе противодействия коррупции.

Совершенствование регулирования государственных закупок предусмотрено Национальным планом противодействия коррупции, который утвержден на 2021 – 2024 годы (далее – Национальный план). Он предполагает необходимость проработки вопросов, связанных с личной заинтересованностью, которая может возникнуть у участников закупки со стороны заказчика, а также установление требований недопущения действий в закупочном процессе, потенциально приводящих к нарушению законодательных норм в сфере противодействия коррупции. Кроме того, Национальный план предусматривает недопущение откатов в сфере государственного заказа, выявление коррупционных проявлений и своевременное их устранение [4].

Коррупционные проявления в закупках реализуются через различные коррупционные схемы, рассмотрим некоторые из них. При этом наиболее часто такая схема направлена на то, чтобы привести конкретного поставщика к закупке путем намеренных искажений в документации. Одной из распространенных схем являются применение намеренных орфографических ошибок с целью затруднения нахождения закупки в единой информационной системе неуведомленными о ее проведении заранее поставщиками. Это также может привести к отклонению заявки участника закупки по формальному несоответствию документации к закупке, хотя в действительности это не так.

Анализируя роль Счетной палаты РФ в государственных закупках, необ-

ходимо отметить, какие задачи перед ней поставлены:

1. В первую очередь, Счетная палата РФ проводит аудиторскую проверку государственных документов и финансов, а также бюджетных федеральных программ с целью выявления, предотвращения коррупции и нелегальных переводов и расходов.

2. Счетная палата РФ также осуществляет мониторинг финансовых операций, обнаруживая аномалии и подозрительные транзакции, которые могут свидетельствовать о коррупционных действиях.

3. Счетная палата РФ анализирует эффективность государственных программ и проектов, определяя, достигнуты ли поставленные цели, исключены ли случаи злоупотребления и коррупции, а также подготавливает предложения с целью устранения выявленных отклонений от установленных стандартов и показателей и другие [1].

Были перечислены лишь основные задачи Счетной палаты РФ, но их намного больше и почти все – косвенно и прямо связаны с предотвращением и борьбой с коррупцией.

Таким образом, можно выделить следующие основные цели Счетной палаты:

1. Одной из целей является обеспечение прозрачности при использовании государственных средств. Это позволяет гражданам, а также представителям гражданского общества и международным партнерам следить за расходами и деятельностью государственных органов.

2. Счетная палата работает на предотвращение коррупционных действий путем раннего выявления нарушений, снижения возможности манипулирования финансовыми ресурсами и уклонения от ответственности.

Принципы деятельности Счетной палаты не зависят от государства. Почти в каждой стране они если не сформулированы в одинаковой трактовке, то понятны по более детальному анализу деятельности той или иной счетной палаты. Так, основными принципами являются: независимость, профессиональность и объективность (рис. 2) [1]. Рассмотрим каждый принцип отдельно.



Рис. 1. Роль и сущность Счетной палаты РФ



Рис. 2. Основы деятельности Счетной палаты



Рис. 3. Международное сотрудничество в рамках борьбы с коррупцией

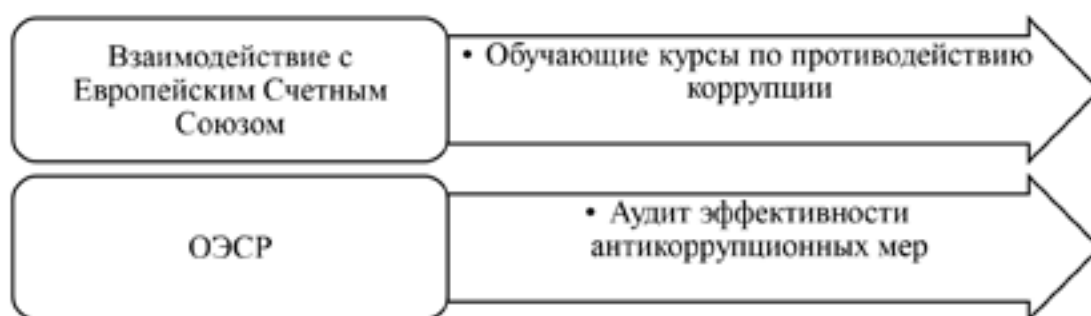


Рис. 4. Примеры совместных исследований и обучений Счетных палат и международных организаций

Счетная палата действует независимо от влияния других органов власти, что обеспечивает объективность и надежность ее выводов и рекомендаций.

Что касается профессиональности, то деятельность счетной палаты основывается на высокой квалификации ее сотрудников, которые проводят анализ финансовых данных, осуществляют аудит и разрабатывают рекомендации.

Принцип объективности означает, что Счетная палата основывает свои выводы на фактах и данных, что позволяет предоставлять объективные и достоверные оценки состояния дел.

Анализируя механизмы сотрудничества счетной палаты с международными организациями на примере Счетной палаты РФ и не только, можно отметить следующие результаты подобного взаимодействия, представленные на рисунке 3:

1. В первую очередь, это обмен общей информацией, опытом и знаниями.

Примером может служить вступление в 2019 году Счетной палаты РФ в Международную организацию высших органов аудита, включающую в себя более чем 195 стран мира [2]. Подобное сотрудничество не только поможет сформировать новые методы борьбы с коррупцией, но и способствует развитию партнерских отношений с другими государствами в рамках взаимодействия в данной организации.

2. Техническое сопровождение и поддержка.

Международные организации предоставляют техническую помощь Счетной

палате РФ в разработке методик аудита и использовании передовых технологий. Так, Всемирный банк совместно с счетными палатами разрабатывает инструменты анализа коррупционных рисков (конкретно в случае с сотрудничеством с Россией – то с 2022 года программы банка были остановлены).

3. Общие исследования и подготовка.

Сотрудничество с международными организациями позволяет проводить совместные исследования и обучающие программы (рис. 4). Например, Счетная палата РФ сотрудничает с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в области аудита эффективности антикоррупционных мер.

4. Мониторинг и оценка.

Международные организации могут проводить мониторинг и оценку реализации антикоррупционных программ и проектов, обеспечивая их соответствие международным стандартам. Например, в 2022 году председатель Счетной палаты РФ подписал соглашение с Международной организацией высших органов аудита в целях повышения эффективности в вопросах прозрачности и подотчетности государственного сектора [3].

Оценивая эффективность примененных подходов и методов в борьбе с коррупцией с примерами, мы можем сделать несколько выводов по каждому вышеупомянутому пункту.

Во-первых, обмен опытом и знаниями. Применение этого механизма позволяет счетным палатам учиться на опыте других стран и использовать лучшие

практики. Например, Сотрудничество с международными организациями позволило Счетной палате РФ применять международные стандарты и методологии в своей деятельности. Это способствует повышению качества аудиторских проверок и анализа данных. Также подобное сотрудничество счетной палаты Индии с EUROSAI привело к внедрению новых методик аудита коррупции и нарушений.

Во-вторых, оказание технической помощи, а также техническое сопровождение различных программ способствует разработке улучшенных технических приемов в борьбе против коррупции. Например, Счетной палатой уже используются обновленные и улучшенные механизмы для анализа материалов [3].

Стоит отметить, что под техническим сопровождением подразумевается оказание технической помощи при возникновении трудностей, сопровождаемых при проведении аудита и не только. То есть Счетной палате в рамках взаимодействия с той или иной мировой организацией могут предоставить необходимую консультацию по конкретному техническому вопросу.

В-третьих, что касается Российской Федерации, то такие совместные исследования и созданные программы с целью повышения квалификации и навыков могут действительно повышать общий профессиональный уровень кадров Счетной палаты РФ.

Это же и касается пункта про мониторинг: благодаря соглашениям в рамках работы с мировыми организациями повышается осведомленность и компетентность при анализе реализованных программ, направленных на борьбу с коррупцией.

Сотрудничество Счетной палаты Российской Федерации с международными организациями осуществляется на основе совместных или параллельных контрольных мероприятий. На территории Российской Федерации они проводятся в соответствии с соглашениями о сотрудничестве Счетной палаты с органами государственного финансового контроля зарубежных стран, международным правом, российским законодательством, требованиями и порядком, установленными соответствующим регламентом и другими нормативными документами Счетной палаты.

Инспекторы Счетной палаты, входящие в состав совместной группы проверяющих, формируемой органом государственного финансового контроля зарубежной страны для проведения совместного контрольного мероприятия на своей территории, обязаны руководствоваться законодательством страны пребывания, положениями заключенных соглашений, правилами и процедурами проведения проверок в иностранных государствах, а также требованиями и порядком проведения контрольного мероприятия, установленными Соглашением о проведении совместного контрольного мероприятия и программой его проведения.

Сторона, выступившая инициатором участия Счетной палаты в проведении контрольного мероприятия, обеспечивает перевод на русский язык документов, что должно быть зафиксировано в Соглашении.

Взаимодействие Счетной палаты с органом государственного финансового контроля зарубежной страны в процессе проведения совместных или параллельных контрольных мероприятий организует член Коллегии Счетной палаты, ответственный за его проведение, в соответствии с положениями подписанного Соглашения.

Основными формами взаимодействия являются:

- контакты и рабочие визиты Сторон, участвующих в совместном или параллельном контрольном мероприятии;
- проведение консультаций;
- разработка методических документов и обмен ими;
- обмен информацией;
- согласование методов проведения совместного контрольного мероприятия, проблем и вопросов, возникающих в ходе его осуществления.

При организации и проведении совместных или параллельных контрольных мероприятий взаимодействие Сторон должно основываться на соблюдении соглашений о сотрудничестве, законодательства Сторон, Лимской декларации руководящих принципов аудита, Международных стандартов ИНТОСАИ, а также на принципах взаимного уважения, доверия, равноправия и партнерства.

В случае возникновения между Счетной палатой и органом государственного финансового контроля зарубежной страны разногласий по вопросам организации, проведения и оформления результатов совместных или параллельных контрольных мероприятий, Стороны для их разрешения проводят переговоры и согласительные процедуры.

Возможность передачи Счетной палатой информации, запрашиваемой другой Стороной в ходе проведения совместного контрольного мероприятия или подготовленной Счетной палатой по его результатам, отнесенной к государственной или иной охраняемой законом тайне, определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По результатам параллельных или совместных контрольных мероприятий, проведенных на территории Российской Федерации, оформляется отчет в соответствии с требованиями, установленными соответствующим стандартом Счетной палаты, подготовку которого организует член Коллегии Счетной палаты, ответственный за его проведение.

При необходимости в отчет дополнительно включаются:

- примеры положительного опыта международного сотрудничества в области государственного финансового контроля для использования их при проведении последующих аналогичных мероприятий и выработки международного унифицированного порядка проведения совместных контрольных мероприятий;

- положения подписанных взаимных соглашений, протоколов, заявлений и предложений по совершенствованию сотрудничества участвующих в деятельности объекта заинтересованных сторон;

- предложения по совершенствованию взаимных соглашений;

- предложения по изменениям в законодательном регулировании в сфере, соответствующей предмету контрольного мероприятия;

- информация о направлении материалов контрольного мероприятия органу государственного финансового контроля другой Стороны.

Формы документов, подготавливаемых по результатам совместного контрольного мероприятия, устанавливаются

Сторонами в Соглашении о проведении данного контрольного мероприятия.

Отчет о результатах параллельного контрольного мероприятия и документ, подготовленный по результатам совместного контрольного мероприятия, представляются на рассмотрение Коллегии Счетной палаты в порядке, установленном соответствующего регламента Счетной палаты.

По результатам параллельных контрольных мероприятий представители Сторон обмениваются копиями отчетов, подписанных представителями проверяющих Сторон, проводивших мероприятие.

В Соглашении о проведении параллельного контрольного мероприятия может быть предусмотрена подготовка совместного итогового документа по итогам контрольного мероприятия.

Таким образом, партнерские взаимоотношения Счетной палаты и разных международных организаций являются довольно эффективным способом борьбы с коррупцией. Благодаря сотрудничеству вышеуказанных структур данный способ не только поддерживает получение новой более ценной информации для составления различных проектов против коррупции, но также и стимулирует обеспечение новыми программами и квалифицированными кадрами. Это подтверждает необходимость взаимодействовать с международными организациями и в будущем.

Выводы

В ходе проведенного исследования были рассмотрены сущность и роль Счетной палаты, проанализированы способы взаимодействия и результаты сотрудничества с различными международными организациями [6;7].

Исследование позволило подтвердить необходимость взаимодействия такого органа, как Счетная палата, и различных мировых организаций. Счетная палата является важным контрольным органом, который проводит государственный аудит операций и документов и не только. Благодаря взаимодействию с мировыми организациями Счетная палата получает новую информацию, опыт, программы, направленные на борьбу с коррупцией.

Таким образом, совместная работа и укреплять действующую структуру. Подобных структур необходима не только в теоретическом, но и практическом плане. Это позволяет устранять недостатки системы борьбы с коррупцией и поэтому тема сотрудничества Счетной палаты и различных мировых организаций в настоящее время актуальна и небезосновательно успешна.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 14.12.2022). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения 17.10.2024).
2. Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О Счетной палате Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621/ (дата обращения 17.10.2024).
3. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О противодействии коррупции». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (дата обращения 17.10.2024).
4. Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47119> (дата обращения 17.10.2024).
5. Постановление Правительства РФ от 27.02.2020 N 208 (ред. от 02.03.2023) «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований». [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/73685686/> (дата обращения 17.10.2024).
6. «Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции». [Электронный ресурс]. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/015/0> (дата обращения 18.10.2024).
7. Методические рекомендации по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов. [Электронный ресурс]. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/9/15> (дата обращения 18.10.2024).
8. Стандарт организации деятельности Счетной палаты РФ, (СОД 14) «Организация в Счетной палате Российской Федерации международных связей, в том числе, при проведении совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий» утв. Решением СП РФ от 06.06.2011 (протокол № 32К (799)). [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70239536/> (дата обращения 18.10.2024).
9. Информационные материалы, отражающие особенности методологического обеспечения контрольной и экспертно-аналитической деятельности, осуществляемой Счетной палатой Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/701/701bbb66bc9866954a30bae307c35256.doc> (дата обращения 18.10.2024).
10. Муцалов Ш.Ш. Коррупция в сфере государственных и муниципальных закупок // Вестник Чеченского государственного университета им. А.А. Кадырова. 2021. № 3 (43). С. 112-116.