

О РАБОТЕ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ В 2000–2001 ГОДАХ И ЗАДАЧАХ НА БЛИЖАЙШУЮ ПЕРСПЕКТИВУ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Вадимович Степашин

В № 9 «Федерального справочника» рассказывалось о наиболее общих принципах деятельности Счетной палаты Российской Федерации. Сейчас хотелось бы коротко остановиться на основных итогах нашей работы за последние два года (2000-й и 2001-й). Следует, правда, сразу оговориться, что применительно к 2001 году речь идет о предварительных итогах. Очевидно, что не все намеченные в прошлом году проверки могли быть закончены к 31 декабря, какая-то часть должна быть продолжена и в нынешнем году. Поэтому окончательные итоги всегда подводятся нами в феврале, только к этому времени удастся полностью подвести «черту» под всеми мероприятиями истекшего года.

Основные итоги деятельности за 2000–2001 годы

Всего за 2000–2001 годы Счетная палата провела около 840 проверок (390 за 2000-й и 450 за 2001 год) примерно на 3300 объектах почти во всех регионах страны. Сумма выявленного нецелевого использования бюджетных средств за 2000 год – 23,2 млрд. рублей. В федеральный бюджет возвращено 4,6 млрд. рублей. Кроме того, за 2000 год было выявлено недопоступление в бюджет налоговых и таможенных платежей на сумму 41,7 млрд. рублей. За 2001 год сумма выявленного нецелевого использования бюджетных средств, по предварительным данным, может составить около 20 млрд. рублей.

Из общего числа контрольных мероприятий за эти два года около 100 было проведено по поручениям палат Федерального Собрания, обращениям депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

В 2000 году были завершены проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования государственной собственности крупнейших российских компаний («ЕЭС России», «Газпром», «Росвооружение», «Автосельхозмашхолдинг»); деятельности общенациональных электронных СМИ (ОРТ, ВГТРК); комплекс контрольных мероприятий, проведенных в Чеченской Республике.

Нами была проведена предварительная предпродажная оценка компании «ОНАКО», оценка эффективности работы «Славнефти». При проверке «Роснефти» удалось добиться возврата активов «Краснодарнефтегаза». Прорабатывали вопрос о целесообразности продажи части акций «ЛУКОЙла».

Среди контрольных мероприятий 2001 года можно упомянуть проверки МПС, Нижегородской и Калининградской областей, банков «Империал» и Инкомбанк, использования средств, выделенных на ликвидацию последствий наводнения в г. Ленске.

В 2000 году Счетная палата провела ревизию исполнения федерального бюджета сразу за два года – 1998 и 1999. В декабре 2001 года завершили подведение итогов ревизии бюджета за 2000 год. Особенность этой ревизии состоит в том, что исполнение федерального бюджета за 2000 год и подготовка Правительством отчета о его исполнении было в максимальной степени приближено к требованиям Бюджетного кодекса. Соответственно технология проведения ревизии и подготовки заключения Счетной палаты на отчет Правительства об исполнении бюджета за 2000 год также была усовершенствована.

По результатам проведенных в 2000 и 2001 годах контрольных мероприятий Счетной палатой было направлено около 950 представлений в федеральные органы исполнительной власти, руководителям проверяемых объектов, руководителям органов власти субъектов Федерации.

Некоторые наши контрольные мероприятия, проведенные в 2000–2001 годах, дали результаты, ощутимые в рамках всей страны. В частности, по нашим представлениям был осуществлен ряд принципиальных мер по устранению недостатков в налоговом и бюджетном процессах.

Так, в соответствии с нашими предложениями Минфин ввел новый порядок учета доходов и их распределения между бюджетами разных уровней по установленным нормативам. В ответ на наши представления был изменен порядок уплаты налогов в ЗАТО. Взаимоотношения между федеральным бюджетом и бюджетами Башкортостана и Татарстана приведены в соответствие с федеральным законодательством. Прекращена практика заключения неправомερных соглашений по уплате налоговых платежей с «Газпромом». Одним из позитивных итогов нашей деятельности можно считать также безусловное повышение за эти два года уровня финансовой дисциплины в экономике. В этом есть заслуга и Счетной палаты.

Вместе с тем в ряде случаев Правительство продолжало самоустраиваться от рассмотрения представлений Счетной палаты, ограничивалось формальными «отписками», направляло наши обращения непосредственно в ведомства, допуская нарушения, в то время как проблематика поставленных нами вопросов требовала решений именно на уровне Правительства Российской Федерации.

Например, Счетная палата не раз уже указывала на недостатки в части достоверности и полноты учета государственных внешних заимствований. В частности, было установлено, что единой системы учета и регистрации внешних долговых обязательств не создано, Государственная книга внешнего долга не приведена в соответствие с требованиями Бюджетного кодекса, не все долговые обязательства классифицированы. Применительно к бюджету 2002 года расхождения в данных Счетной палаты и Минфина в отношении объема коммерческой задолженности бывшего СССР составляют 5,7 млрд. долларов. Между тем Минфин и Правительство не проявляют должной оперативности в устранении этих недостатков.

Не может нас полностью удовлетворить и то, как руководители проверяемых объектов реагируют на выявленные нами нарушения бюджетного процесса. Некоторые организации либо частично возмещают ущерб, либо устраняют мелкие незначительные нарушения. Продолжают иметь место случаи, когда по существу поставленных вопросов конкретные меры не принимаются.

Согласно действующему законодательству Счетная палата имеет весьма ограниченные возможности непосредственного воздействия на нарушителей бюджетного процесса. Поэтому для повышения результативности работы Счетной палаты особое внимание уделялось взаимодействию с Пре-



зидентом Российской Федерации и правоохранительными органами. Так, Президенту страны за 2000–2001 годы направлено более 60 информационных писем. Кроме того, наиболее важные вопросы докладывались Председателем Счетной палаты лично Президенту во время регулярных встреч. Практически по всем обращениям Счетной палаты Президентом страны были приняты решения.

Взаимодействие с Президентом не только дает Счетной палате возможность проинформировать главу государства о самых острых проблемах и нарушениях, но и позволяет задействовать наиболее эффективный в настоящих условиях административный ресурс. У Президента быстрая реакция на наши проверки. Достаточно упомянуть проверку «Росвооружения» и «Газпрома», по результатам которых были приняты организационные и кадровые решения.

Удалось выйти на качественно иной уровень взаимоотношений и с правоохранительными органами. Были заключены соглашения и протоколы о сотрудничестве и взаимодействии с МВД, ФСБ, Федеральной службой налоговой полиции, разработаны методические рекомендации по взаимодействию между Счетной палатой и правоохранительными органами при проведении контрольно-ревизионных мероприятий. Контрольные мероприятия в Чеченской Республике были бы вообще невозможны без взаимодействия с ФСБ и МВД, которые обеспечивали безопасность нашим сотрудникам.

Была организована совместная работа инспекторского состава Счетной палаты с ФСБ России, ФСНП России, МВД России и Генеральной прокуратурой более чем по 90 контрольно-ревизионным мероприятиям.

За 2000–2001 годы по материалам Счетной палаты было возбуждено более 70 уголовных дел.

Учитывая федеративное устройство страны и связанные с этим особенности бюджетного процесса, особое внимание в своей деятельности Счетная палата России уделяла межбюджетным отношениям.

Мы ежемесячно направляли в палаты Федерального Собрания, а с октября 2000 года и полномочным представителям Президента во всех федеральных округах оперативный отчет о фактически полученных средствах из федерального бюджета субъектами и закрытыми административно-территориальными образованиями (ЗАТО). Эта работа ведется нами с 1997 года. В настоящее время оперативный отчет Счетной палаты о фактически полученных субъектами Федерации средствах из федерального бюджета является документом высокой степени достоверности, не имеющим в стране аналогов.

Проблемы межбюджетных отношений также были в центре нашего внимания при подготовке заключений Счетной палаты на проекты федеральных бюджетов на 2001 и 2002 годы. Мы отмечали, что отдельные, ежегодно предлагаемые Правительством, нововведения пока еще не стали основой целостной и стабильной системы межбюджетных отношений.

Продолжается наблюдаемая с 1998 года тенденция снижения доходов региональных бюджетов в совокупных доходах консолидированной бюджетной системы. Так, если в 1997 году эта доля составляла 60,3%, то в 2001 году – 49%, а в 2002 году – 45,2%.

Доля налоговых доходов региональных бюджетов в общих налоговых доходах консолидированного бюджета 2002 года составляет, например, лишь 37,8%, что противоречит статье 48 Бюджетного кодекса, согласно которой эта доля должна быть не менее 50%.

Продолжается централизация бюджетной системы, что не совпадает с общими установками на развитие бюджетного федерализма, создает трудности в сбалансированности бюджетов разных уровней и особенно бюджетов органов местного самоуправления.

В то время как, например, федеральный бюджет на 2002 год запланирован с существенным профицитом, выпадение доходов бюджетов субъектов Федерации в результате налоговой реформы превысит 70 млрд. рублей. В то же время бюджетам субъектов Федерации необходимо не менее 100 млрд. рублей для увеличения заработной платы работникам бюджетной сферы. По нашим оценкам, не менее чем у 15 субъектов Федерации нет средств на эти цели. Таким образом, значительная часть расходов некоторых региональных бюджетов не обеспечена источниками финансирования.

В целом концентрация финансовых ресурсов в федеральном бюджете за счет уменьшения доходной базы бюджетов регионов по-прежнему не предусматривает адекватного перераспре-



деления ответственности центра и территорий за финансирование социально значимых расходов.

До сих пор нет четкого разделения предметов ведения региональных и федерального бюджетов, законодательно утвержденных государственных минимальных социальных стандартов и обоснованных нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, как это требуется Бюджетным кодексом и Концепцией реформирования межбюджетных отношений. Не в полной мере задействованы механизмы, стимулирующие рост собственных доходов территорий, отсутствует комплексный подход к оказанию финансовой помощи регионам. Сохраняются возможности субъективных решений при распределении средств финансовой помощи территориям.

Поскольку Счетная палата Российской Федерации не имеет региональных отделений, а большая часть контрольных мероприятий осуществляется нами в регионах, развитие взаимодействия с контрольно-счетными органами субъектов Федерации мы сделали одним из приоритетов своей деятельности в последние два года.

В декабре 2000 года нами было организовано Всероссийское совещание руководителей контрольно-счетных органов, в работе которого приняли участие представители 69 субъектов Федерации. На этом совещании была создана Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации.

К концу 2001 года нам удалось заключить соглашения о сотрудничестве со всеми действующими контрольно-счетными органами субъектов Федерации. Все больше проверок стараемся проводить совместно с ними.

В региональном аспекте помимо проверок в Чеченской Республике можно упомянуть ревизию использования и возврата «золотых» кредитов, полученных Республикой Саха (Якутия), проверки использования средств, выделенных на «северный завоз», комплексные проверки в Нижегородской и Калининградской областях.

В части международной деятельности гораздо больше внимания стало нами уделяться развитию сотрудничества со странами СНГ. По инициативе Счетной палаты России в ноябре 2000 года в Москве впервые после образования СНГ состоялось совещание руководителей высших контрольно-ревизионных органов Содружества. Итогом совещания стало создание Совета руководителей высших органов финансового контроля государств – участников СНГ. Были утверждены Положение о Совете и его Регламент, принято обращение к Совету глав государств – участников СНГ. В 2001 году заседание Совета руководителей высших органов финансового контроля государств – участников СНГ состоялось в Киеве.

Представляется важным, что Европейской организацией высших контрольных органов (ЕВРОСАИ) принято решение о проведении очередного конгресса этой организации в 2002 году в г.Москве. Председатель Счетной палаты России в течение трех лет будет Председателем ЕВРОСАИ. Такое решение является свидетельством признания, которого добилась Счетная палата России на международной арене.

Ближайшие задачи

Основные задачи на ближайшую перспективу нами определены исходя из духа Бюджетных посланий Президента России на 2001 и 2002 годы. Главные усилия нами сосредоточены на следующих направлениях.

Первостепенное значение придаем проблеме внешнего долга. Здесь есть большие резервы и в части достоверности и полноты учета, и в части эффективности управления государственным долгом.

При выборе тематики и объектов проверок стремимся уйти от «мелкотемья». По нашему мнению, контрольные и экспертно-аналитические мероприятия должны давать целостное представление о финансово-экономических взаимоотношениях крупных народно-хозяйственных комплексов и отраслей с федеральным бюджетом, а их результаты позволять делать аналитические обобщения государственной значимости. Например, в части использования водных биоресурсов результаты наших проверок свидетельствуют о продолжающемся процессе их расхищения и уничтожения, что приводит к огромным бюджетным потерям и требует срочного решения на государственном уровне.



Мы сократим число проверок, которые давали мало эффекта, требовали много средств и к тому же нередко были ангажированы.

Мы уже начали и активно продолжим смещение акцентов в содержании нашей деятельности путем перехода от аудита нормативов к аудиту эффективности, использования методов корпоративного аудита для целей государственного аудита. Все больше внимания будет уделяться анализу финансовых рисков в сфере формирования и использования государственных финансовых ресурсов, разработке стандартов государственного аудита и внедрению современных стандартов отчетности ИНТОСАИ.

Большое значение будем придавать проблеме эффективности использования государственного имущества. Предлагаем установить порядок, согласно которому приватизация предприятий, имеющих стратегическое значение, осуществляется только после представления Счетной палатой заключения о предпродажной подготовке и начальной цене.

Что касается регионального аспекта нашей контрольной деятельности, то в целях повышения результативности проверок и экономии средств мы будем продолжать комплексные проверки субъектов Федерации вроде тех, которые были осуществлены нами в Чеченской Республике, Нижегородской и Калининградской областях.

Мы также будем анализировать существующие дисбалансы и диспропорции бюджетного процесса. Например, очевидно, что финансирование по разделу «национальная оборона» должно исходить из других, нежели в настоящее время, пропорций. Расходы на текущее содержание не могут доминировать в общем объеме расходов на оборону, поскольку такой подход ведет к деградации Вооруженных Сил, к подрыву самого смысла поддержания обороноспособности. Подобные диспропорции характерны и для науки, и для социальной сферы, и для некоторых других направлений бюджетных расходов.

Особое внимание, в том числе в связи с переговорами о присоединении России к ВТО, будет уделено анализу эффективности тарифного и нетарифного регулирования внешнеэкономической деятельности, стимулирования отечественных производителей, действенности предоставленных таможенных и иных льгот в части привлечения инвестиций в российскую экономику.

Будем повышать эффективность контроля за состоянием налогового процесса и сбором налогов в регионах Российской Федерации, в отраслях экономики и крупных хозяйственных комплексах, особенно топливно-энергетическом. По-прежнему объектами нашего пристального внимания останутся уплата акцизов на спирт и алкогольную продукцию, развитие налоговой базы по сбору этих налогов, прохождение налоговых платежей через банковскую систему.

Конечным результатом нашей деятельности должна стать подготовка предложений по совершенствованию действующего законодательства, которые позволили бы предотвратить нарушения в дальнейшем и повысить эффективность использования бюджетных средств.

Необходимо продолжить формирование основ единой системы государственного финансового контроля путем укрепления взаимодействия с контрольно-счетными органами субъектов Федерации как в рамках Ассоциации контрольно-счетных органов, так и на двусторонней основе. Будем совершенствовать взаимодействие с органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, Главным контрольным управлением Президента, правоохранительными органами.

В целях повышения эффективности нашей работы и развития системы государственного финансового контроля необходимо дальнейшее совершенствование законодательного обеспечения нашей деятельности. Давно назрела необходимость внесения изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации». Нам нужно предоставить право обращаться в суды и арбитражные суды в защиту государственных интересов в связи с выявленными финансовыми нарушениями, применять административные меры пресечения экономических и финансовых правонарушений.

Для повышения ответственности государственных органов за нарушения при исполнении бюджетов и управлении государственной собственностью нужно внести изменения в Уголовный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях.



Настало время внести изменения в закон о Центральном банке. Пока существует коллизия законов о Счетной палате и о Центральном банке, который открыт перед иностранными аудиторскими фирмами и фактически закрыт для Счетной палаты и Федерального Собрания.

Важно принять на федеральном уровне рамочный закон в отношении контрольно-счетных органов субъектов Федерации, который бы определил их статус. В регионах его ждут.

Нужно определить порядок рассмотрения предложений законодательного характера, содержащихся в наших отчетах. Также необходимо законодательно прописать процедуру представления к нам на финансовую экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на его формирование и исполнение.

Счетная палата осознает необходимость совершенствования собственной работы. Мы открыты для конструктивной критики, внимательно прислушиваемся к замечаниям депутатов обеих палат Федерального Собрания и стараемся учитывать их в своей деятельности. По мере возможности, не поступаясь своими принципами, развиваем сотрудничество с Правительством, Минфином, иными государственными органами, так как убеждены, что только тесное взаимодействие всех ветвей власти способно реально повысить эффективность бюджетного процесса в стране.