

О РАБОТЕ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ В 2002 ГОДУ И БЛИЖАЙШИХ ПЕРСПЕКТИВАХ НА БУДУЩЕЕ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Вадимович Степашин

Завершение формирования единой системы органов федерального казначейства, качественно новой технологии исполнения федерального бюджета, обеспечивающей эффективное управление государственными средствами в соответствии с Бюджетным кодексом, предъявляет новые требования к организации работы Счетной палаты.

Поэтому на 2002 год нами была поставлена задача при выборе тематики и объектов проверок уходить от «мелкотемья», больше внимания уделять непосредственно контролю за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. И пусть и не в полной мере, но эту задачу решить удалось. Ряд проверок Счетной палаты затронул наиболее уязвимые места в бюджетном процессе. При этом мы не ограничивались констатацией нарушений, но и предлагали пути совершенствования бюджетных процедур, которые позволят предотвратить их повторение в бюджетах следующих лет.

В этом контексте следует выделить проверку полноты и своевременности выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы в регионах. Было установлено, что в начале года 15 регионов не обеспечили выплату повышенной с декабря 2001 года заработной платы, а по итогам первых четырех месяцев совокупная задолженность по выплате зарплаты составила 12,1 млрд. рублей. Сложившаяся ситуация явилась следствием недостаточно продуманной налоговой реформы, сократившей источники гарантированных доходов региональных бюджетов. В связи с этим Счетная палата сформулировала системные предложения по совершенствованию межбюджетных отношений и направила их в Правительство Российской Федерации и Федеральное Собрание.

Следует также обратить внимание и на проверку использования объектов интеллектуальной собственности, в том числе военного и двойного назначения, права на которые принадлежат Российской Федерации. В ее ходе было выявлено удручающее положение дел в этой сфере – отсутствие над-

лежащего учета, крайне незначительное поступление доходов в бюджет, фактически безвозмездное использование за рубежом результатов многолетнего труда отечественных ученых и инженеров.

Одной из важнейших наших задач является недопущение появления новых бюджетных «черных дыр», через которые могут безвозвратно исчезать многомиллиардные государственные средства. Поэтому мы уделили большое внимание контролю за целевым использованием средств, выделенных на восстановление социально-экономической сферы Чеченской Республики. В ходе проведенной в этом субъекте Российской Федерации проверки были выявлены финансовые нарушения на общую сумму 711 млн. рублей. К наиболее распространенным нарушениям можно отнести нецелевое использование средств, несоблюдение сроков и порядка доведения бюджетной росписи и лимитов до получателей бюджетных средств, завышение объемов выполненных работ в жилищном строительстве. Было обращено также внимание и на отсутствие действенной системы контроля со стороны федерального центра за расходованием средств, выделяемых на восстановление республики.

В 2002 году мы продолжили работу по проверке бюджетной значимости важнейших отраслей народного хозяйства. В этой связи можно отметить проверку использования средств на охрану и воспроизводство лесных ресурсов и поступления в бюджет средств за пользование лесным фондом. Было установлено, что использование лесных ресурсов как в целом по России, так и в самых обеспеченных лесом субъектах Федерации убыточно для государства. Расходы на охрану и воспроизводство лесов превышают доход, получаемый государством от использования лесных ресурсов, и компенсируются федеральным бюджетом.

В этом же ряду можно выделить и проверку проведенных Минэкономразвития России в 2001 году аукционов по продаже квот на вылов водных биологических ресурсов и их влияния на формирование федерального и региональных бюджетов. Было установлено, что аукционы привели к существенному увеличению поступлений в федеральный бюджет. Но в то же время произошло перераспределение поступлений от аукционов между разными уровнями бюджетной системы, что привело к существенному сокращению этой статьи доходов субъектов Федерации по сравнению с предыдущим годом.

В 2002 году Счетная палата провела ряд результативных проверок ряда крупнейших предприятий и их взаимоотношений с бюджетом. Определенный резонанс получила проверка ОАО «Судостроительный завод «Северная верфь». Было установлено, что два военных корабля, строившихся этим предприятием в рамках государственного оборонного заказа на средства федерального бюджета, перешли в собственность предприятия и впоследствии были проданы в КНР. При этом расходы по государственному заказу в период 1988–1997 годов не были возвращены в федеральный бюджет.

Об увеличении эффективности работы Счетной палаты в 2002 году свидетельствует и рост количества уголовных дел, возбужденных по итогам наших проверок. В 2000 году по материалам наших проверок было возбуждено 20, в 2001 году – 49, а в 2002 году уже 72 уголовных дела. Счетная палата России уделяет большое внимание налаживанию тесных взаимосвязей с правоохранительными и другими контрольными органами. С этой целью мы заключили соглашения о сотрудничестве с Генеральной прокуратурой, МВД, ФСБ, МЧС, Федеральной службой налоговой полиции, Министерством по антимонопольной политике и другими ведомствами. На регулярную системную основу поставлено согласование с каждым из заинтересованных ведомств ежегодного календарного плана организации совместной работы. Согласно этим планам в 2002 году было проведено 62 проверки по 136 объектам, а их результаты направлены в правоохранительные органы для принятия решений и использования в оперативно-служебной деятельности.

Следует особо подчеркнуть, что возбуждение по результатам наших проверок как можно большего количества уголовных дел отнюдь не является для нас самоцелью. Наша конечная задача – обеспечение максимально возможной «прозрачности» и прогнозируемости бюджетного процесса с тем, чтобы парламент, а вместе с ним и все общество имели возможность контролировать законность, целесообразность и эффективность действий органов исполнительной власти при исполнении бюджета.

В этой связи большую роль должен играть предварительный контроль, который призван уже на предварительном этапе выявить и устранить недостатки в планировании и организации тех или иных мероприятий, финансируемых из федерального бюджета. Поэтому одним из важнейших приоритетов нашей контрольно-ревизионной деятельности в 2002 году стало совершенствование и дальнейшее развитие созданной в предыдущие годы единой системы контроля за исполнением федерального бюджета. В ее рамках была осуществлена экспертиза проекта федерального бюдже-



та на 2003 год (предварительный контроль), отслеживалась ситуация с текущим исполнением федерального бюджета 2002 года (оперативный контроль), а также проведена комплексная ревизия исполнения федерального бюджета в 2001 году (последующий контроль).

В рамках предварительного контроля были осуществлены контрольные и экспертно-аналитические мероприятия в 59 министерствах и ведомствах. В ходе проведения экспертно-аналитических мероприятий в Минфине России инспекторский состав принимал участие в заседаниях Межведомственной комиссии по обеспечению своевременного и качественного формирования проекта федерального бюджета на 2003 год. Необходимо отметить, что ряд предложений Счетной палаты (по совершенствованию бюджетных процедур, увеличению доходов от использования государственной собственности) был учтен Правительством на стадии подготовки проекта бюджета.

В нашем заключении отмечено, что проект бюджета на 2003 год характеризуется большей проработанностью и реалистичностью макроэкономических прогнозных параметров. Вместе с тем установлено неполное соответствие законопроекта Бюджетному кодексу, указано на ряд макроэкономических рисков при его исполнении, а также отдельные резервы его доходной части. Были также сформулированы предложения по уточнению параметров и текстовых статей бюджета, которые были частично учтены в ходе обсуждения законопроекта в последующих чтениях в Государственной Думе. В то же время осталась не до конца решенной главная проблема – обеспечение «прозрачности» финансового резерва, который не учитывается на отдельных счетах и не отделен от остатков средств федерального бюджета.

В рамках оперативного контроля был проведен анализ квартальных отчетов Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета в 2002 году, который направлялся Президенту Российской Федерации и в палаты Федерального Собрания. В 2002 году впервые в рамках последующего контроля проведена проверка соответствия организации исполнения федерального бюджета за 2001 год требованиям Бюджетного кодекса.

В 2002 году нам удалось существенно улучшить качество экспертно-аналитических мероприятий, в которых затрагивались такие актуальные вопросы, как оптимизация взаимоотношений федерального и региональных бюджетов, ход реализации бюджетных посланий Президента Федеральному Собранию, реформирование системы управления государственным внешним долгом, регулирование процессов переселения и миграционных вопросов, эффективность использования государственной собственности.

В то же время продолжилась работа по совершенствованию бюджетного законодательства и правового поля, которое регулирует деятельность самой Счетной палаты. Были разработаны предложения по корректировке проектов федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»; «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации»; «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Счетная палата представила также свое видение путей формирования целостной системы органов государственного контроля, подготовив проект Единой концепции государственного финансового контроля в Российской Федерации. Мы предлагаем оптимизировать систему госфинконтроля как с учетом разделения властей – уточняя правовой статус органов госфинконтроля той или иной ветви власти, так и по вертикали – опираясь на принцип бюджетного федерализма.

В 2002 году мы начали работу по совершенствованию методологии наших проверок, осуществлению постепенного перехода от аудита нормативов к аудиту эффективности. Важно не только уметь определять законность и целевой характер произведенных бюджетных расходов, но и оценивать их эффективность с точки зрения решения общегосударственных задач. Аудит эффективности тем более важен для стран с переходной экономикой, в которых не завершился процесс рыночной трансформации и создания полнокровных институтов гражданского общества. Разработка рекомендаций по повышению эффективности государственной бюджетной политики может способствовать оптимизации процесса реформ, придать им большую динамичность и глубину.

Апробация новой методики проводилась в ходе анализа исполнения федеральных целевых программ. Одновременно идет создание механизма рассмотрения отчетов Счетной палаты



о проверках эффективности в соответствующих комитетах Государственной Думы. Планируется, что уже с 2005 года каждая наша проверка будет включать в себя экспертизу эффективности.

Отдельным направлением нашей деятельности является укрепление взаимосвязей с контрольно-счетными органами российских регионов. Активизирует свою работу Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации, которая обеспечивает регулярный обмен опытом и информацией между органами финансового контроля, работающими на разных уровнях бюджетной системы. На прошедшей в декабре 2002 года IV Конференции Ассоциации была принята Декларация принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации, которая призвана привести работу отечественных контролеров в соответствие с общепринятыми в мировой практике стандартами.

Перспективным направлением работы мы считаем всемерное стимулирование развития системы финансового контроля на муниципальном уровне. Без налаживания эффективного контроля общества за финансово-хозяйственной деятельностью муниципалитетов не может полноценно развиваться система местного самоуправления, которая является основой для возникновения полноценного гражданского общества.

Важным событием в жизни Счетной палаты стало проведение в мае 2002 года V Конгресса высших органов финансового контроля Европы (ЕВРОСАИ), на котором Президентом этой организации на ближайшие три года был избран Председатель Счетной палаты. На Конгрессе были рассмотрены вопросы организации контроля за исполнением государственного бюджета, а также использования информационных технологий в практике работы контрольных органов. Одновременно с Конгрессом ЕВРОСАИ состоялась встреча руководителей высших органов финансового контроля стран «большой восьмерки», на которой обсуждались проблемы блокирования источников финансирования международного терроризма.

Президентство России в ЕВРОСАИ создает предпосылки для более интенсивной интеграции России в международные структуры, отвечающие за противодействие отмыванию «грязных денег», и ведущие борьбу с финансированием международного терроризма и другими видами трансграничной финансовой преступности. Признанием роста авторитета ЕВРОСАИ и Счетной палаты Российской Федерации на международной арене стало посещение Счетной палаты Генеральным секретарем НАТО Дж. Робертсоном в декабре 2002 года, в ходе которой обсуждались в том числе и пути развития международного сотрудничества в сфере блокирования финансирования международного терроризма.

За последние годы Счетная палата, что называется, стала на ноги, превратилась в полноценный орган независимого финансового контроля. И в 2003 году нашу организацию не ждут какие-либо революционные изменения. Развитие Счетной палаты уже прошло стадию организационной трансформации, и мы должны прилагать усилия, чтобы за счет улучшения качества планирования, технологии и методики проведения проверок более эффективно использовать имеющийся в нашем распоряжении потенциал. Наша главная цель заключается в том, чтобы воплотить в реальность наработки прошлых лет, повысить результативность наших контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, сделать их адекватными тем задачам, которые решает наше общество на современном этапе.

Описанные выше приоритеты в нашей деятельности сохранятся и на 2003 год. В частности, в плане контрольных мероприятий предусмотрено проведение проверок хода восстановительных работ в Чеченской Республике, эффективности распоряжения правами интеллектуальной собственности, состояния межбюджетных отношений на примере анализа исполнения бюджетных назначений в отдельных субъектах Российской Федерации. Но при этом мы будем уделять больше внимания экспертизе финансовых и бюджетных аспектов проводимых в нашей стране структурных реформ. Например, предполагается провести проверку вопросов финансового обеспечения проведения административной реформы и реформы государственной службы.

Мы не будем оставаться в стороне и от запланированных реформ естественных монополий и жилищно-коммунального хозяйства. С учетом пожеланий контрольно-ревизионных органов регионов и муниципальных образований мы планируем проведение проверок последствий для разных уровней бюджетной системы мероприятий по реорганизации жилищно-коммунального хозяйства и электроэнергетики. В рамках внедрения методологии аудита эффективности запланирована проверка процедур конкурсных закупок как факторов повышения эффективности использования государственных средств.