

О РАБОТЕ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ В 2003 ГОДУ И БЛИЖАЙШИХ ПЕРСПЕКТИВАХ НА БУДУЩЕЕ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Вадимович Степашин

Минувший год подтвердил, что Счетная палата по праву заняла достойное место в системе органов власти России и в международном сообществе финансовых контролеров. Мы вышли на новые горизонты, о чем свидетельствует качественный рост работы нашей организации, а также масштабы ее международной и межрегиональной деятельности, расширение которых обусловлено президентством в ЕВРОСАИ и завершением в целом формирования системы контрольно-счетных органов в субъектах Российской Федерации.

Важнейшим направлением деятельности Счетной палаты, получившим развитие в 2003 году и рассчитанным на среднесрочную перспективу, является формирование принципиально нового подхода к организации внешнего государственного финансового контроля. Поставлена задача – активнее использовать международный опыт по реформированию органов государственного финансового контроля и применению новых форм аудита, способствовать созданию самоорганизующейся системы финансового контроля, которая обеспечивает единство целей, принципов работы и методологии работы контрольных органов, работающих на разных уровнях бюджетной системы. В рамках достижения этих стратегических целей реализуется план Счетной палаты по переходу к аудиту эффективности, а также Программа взаимодействия Совета Федерации со Счетной палатой по повышению эффективности государственного финансового контроля в России, утвержденная постановлением верхней палаты Федерального Собрания в январе 2003 года.

Исходя из поставленных задач при выборе тематики и объектов проверок Счетная палата уделяла первостепенное внимание системным вопросам, имеющим принципиальное значение для бюджетного процесса. При этом мы не ограничивались констатацией нарушений, но и предлагали пути совершенствования бюджетных процедур, которые позволят предотвратить их повторение в бюджетах следующих лет.

В своей работе Счетная палата часто сталкивается с ситуацией, когда при формировании доходов федерального бюджета не установлено нарушения законов, но государство несет при этом серьезные финансовые потери. Прежде всего это связано с «пробелами» налогового законодательства, позволяющими налогоплательщикам минимизировать налоговые платежи, регистрируя предприятия в субъектах Федерации, предоставляющих льготы по региональным налогам. Сохранение таких «внутренних офшоров» вносит дополнительный дисбаланс в систему межбюджетных отношений, делает систему распределения трансфертов еще менее прозрачной и предсказуемой.

Так, проверка в Республике Мордовия показала, что предоставляемые на ее территории льготы отдельным категориям налогоплательщиков в 2002 году привели к выпадению из республиканского бюджета доходов в сумме более 21 млрд. руб. Аналогичная ситуация имела место в Республике Калмыкия и Чукотском автономном округе. По данной проблеме Счетная палата обращалась в Правительство России с предложением внести изменения в действующее налоговое и бюджетное законодательство. Сегодня мы можем с удовлетворением констатировать, что Государственная Дума одобрила внесенные Правительством предложения по этой проблеме, и начиная уже со следующего года вызванная существованием «внутренних офшоров» бюджетная «дыра», оцениваемая приблизительно в 60 млрд. руб. в год, будет ликвидирована.

С точки зрения влияния действующего законодательства на формирование доходной части федерального бюджета существенное значение имеет также проверка реализации соглашений о разделе продукции (СРП). Она показала, что основная цель введения режима СРП – стимулирование освоения месторождений с трудноизвлекаемыми запасами полезных ископаемых – не была достигнута. За семь лет действия Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» не вступило в силу и не подготовлено в соответствии с этим законодательным актом ни одно соглашение. Бюджетные поступления от реализации закона равны нулю. Три действующих проекта в рамках СРП («Сахалин-1», «Сахалин-2», «Харьягинское месторождение») начали осуществляться до принятия федерального закона, на основании соответствующего указа Президента России. Бюджетные поступления от реализации данных соглашений также крайне незначительны. Результаты проверки свидетельствуют о целесообразности существенного ограничения применения режима СРП. В настоящее время в действующее законодательство уже внесены соответствующие изменения.

В целях содействия совершенствованию экономической политики государства Счетной палатой были проанализированы финансовые аспекты структурных реформ в естественных монополиях и жилищно-коммунальном хозяйстве и их влияние на бюджетную систему России.

Проверкой выполнения Программы структурных реформ на железнодорожном транспорте установлено, что мероприятия, предусмотренные ее первым этапом (2001–2002 годы), выполнялись несвоевременно и не в полном объеме. Кроме того, проведенная инвентаризация имущества и обязательств предприятий и организаций железнодорожного транспорта не отражает их реальной стоимости, что привело, по мнению Счетной палаты, к занижению величины уставного капитала ОАО «Российские железные дороги». В этой связи мы обратились в Правительство с предложением пересмотреть величину уставного капитала ОАО «РЖД» исходя из оценки имущества не по балансовой, а по рыночной стоимости. Кроме того, в ходе данной проверки был выявлен ряд серьезных проблем и нарушений в сфере тарифной политики (перекрестное субсидирование и др.) и в области использования МПС России государственного имущества (неперечисление в бюджет доходов от сдачи федеральной собственности в аренду).

В ходе проверки РАО «ЕЭС России» было установлено, что энергомонополия и региональные энергосистемы в последние два года развивались достаточно динамично, финансовые показатели их деятельности существенно улучшились. Вместе с тем сохраняются нерешенные вопросы, связанные с продолжением перекрестного субсидирования, увеличением инвестиционных ресурсов РАО «ЕЭС России» в основном за счет роста тарифов, не всегда рациональным и экономным использованием инвестиционных средств.

Счетная палата не оставалась в стороне и от других проблем общегосударственной значимости.

Прежде всего отметим проверку финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных Санкт-Петербургу в связи с празднованием 300-летия основания города. Она показала, что многие памятники и объекты жизненно важной инфраструктуры к 300-летию не будут реконструированы полностью либо работы не будут выполне-

ны с надлежащим качеством, что, к сожалению, подтвердилось. Ответственность за это несут как федеральные ведомства, так и в еще большей степени прежняя администрация Санкт-Петербурга, нарушавшая бюджетное законодательство, неэффективно использовавшая выделяемые средства, выбиравшая неподходящих строительных подрядчиков. Новому руководству Северной столицы потребуется немало усилий по завершению работ на ряде объектов.

В 2003 году работа по контролю за средствами федерального бюджета, выделяемыми на восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики, была поставлена на постоянную и системную основу. В составе одного из аудиторских направлений работает соответствующая инспекция, которая ведет ежеквартальный мониторинг использования этих средств.

Проверка за 2002 год, результаты которой были рассмотрены на специальном выездном заседании Коллегии Счетной палаты, проведенном на территории Чеченской Республики, показала, что финансовая дисциплина по сравнению с 2001 годом начала улучшаться. Вместе с тем анализ расходования государственных средств, выделенных за 9 месяцев 2003 года, свидетельствует о сохранении ряда проблем и возникновении новых. Организация и осуществление выплат компенсаций за разрушенное жилье и утраченное имущество гражданам отличается низкой эффективностью и многочисленными недостатками. Выполнение мероприятий федеральной целевой программы восстановления экономики и социальной сферы, несмотря на перечисление средств в соответствии с бюджетными назначениями, характеризуется как неудовлетворительное. Основная ответственность за это лежит на заказчиках строительства и Дирекции по восстановлению Чеченской Республики. О неудовлетворительной финансовой дисциплине свидетельствует хотя бы тот факт, что продукция для нужд республики закупается государственными заказчиками по ценам, на 40–60% превышающим цены производителей. Следует также отметить, что крайне медленно идет процесс возвращения беженцев, находящихся в Ингушетии. Основная причина – отсутствие рабочих мест и жилья в Чеченской Республике. При этом качество строительства и восстановления пунктов временного размещения крайне низкое, здания сдаются с массой недоделок, мешающих их эксплуатации.

В 2003 году было также уделено внимание проведению контрольных мероприятий, затрагивающих финансово-экономические аспекты межгосударственных отношений.

Проверкой воздействия соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств, подписанного 1 июля 1990 года, на рыбопромысловую отрасль России стоимостная оценка возможных уловов водных биоресурсов в зоне, отошедшей к США, была определена в размере свыше 2 млрд. долл., а ежегодные потери федерального бюджета – от 4 до 8 млн. долл. Это позволило сделать вывод о необходимости при проведении дальнейших переговоров с США учитывать потенциальные потери России в области рыболовства для выработки конструктивного подхода к окончательному урегулированию проблемы разграничения морских пространств.

По важнейшим аспектам деятельности Счетной палаты и результатам наиболее значимых проверок Счетная палата регулярно информировала Президента Российской Федерации. Особое внимание было уделено вопросам качества управления государственными финансами, формирования и исполнения федерального бюджета. Глава государства был также проинформирован о проводимой Счетной палатой работе по внедрению аудита эффективности использования бюджетных средств, о наших предложениях по разработке программы модернизации управления бюджетом в свете Бюджетного послания Президента.

Об эффективности работы Счетной палаты в 2003 году свидетельствует дальнейшее развитие нашего взаимодействия с правоохранительными и другими контрольными органами. В условиях, когда в стране еще не сформирована единая система государственного финансового контроля, такое взаимодействие, включая совместную работу с региональными контрольно-счетными органами, является одним из важнейших условий результативности нашей деятельности.

Успешно ведется работа в рамках наших соглашений с правоохранительными органами, на регулярную системную основу поставлено согласование с каждым из заинтересованных ведомств ежегодного календарного плана организации совместной работы, растет число совместных контрольных мероприятий. Продолжается рост количества уголовных дел, возбуждаемых по итогам наших проверок. В 2000 году было возбуждено 20, в 2001 году – 49, в 2002-м – 72, а за 9 месяцев 2003 года – уже 66 уголовных дел. В их числе 2 уголовных дела, связанных с хищениями бюджетных средств в Чеченской Республике, а также ряд дел по фактам хищений и иных злоупотреблений в отношении средств, выделенных на ликвида-

цию последствий стихийных бедствий в российских регионах. Немало уголовных дел касается Северо-Западного федерального округа, и в особенности Санкт-Петербурга. ГУВД Санкт-Петербурга возбуждены 3 уголовных дела в связи с необоснованным предоставлением таможенных льгот в отношении гуманитарных грузов. По результатам проверки целевого использования спортивных сооружений Генеральной прокуратурой возбуждено дело в отношении руководства комитета по финансам администрации Санкт-Петербурга в связи с действиями, причинившими ущерб бюджету города на сумму 26 млн. руб. и 2 млн. долл.

При этом возбуждение по результатам наших проверок как можно большего количества уголовных дел 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 особую роль играет предварительный контроль, который должен уже на начальном 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 2003 году было совершенствование и дальнейшее развитие единой системы контроля за исполнением федерального бюджета. В ее рамках была осуществлена экспертиза проекта федерального бюджета на 2004 год (предварительный контроль), отслеживалась ситуация с текущим исполнением федерального бюджета 2003 года (оперативный контроль), проведена комплексная ревизия исполнения федерального бюджета в 2002 году (последующий контроль).

В заключении Счетной палаты на проект федерального бюджета на 2004 год отмечено, что представленный Правительством законопроект с профессиональной точки зрения более глубоко проработан, чем в прошлые годы. При формировании его основных характеристик впервые были использованы преимущества среднесрочного бюджетного планирования. Бюджет разрабатывался с учетом поставленных Президентом задач по снижению налогового бремени, ограничению роста непроцентных расходов, формированию Стабилизационного фонда. Был также учтен и ряд предложений Счетной палаты по повышению эффективности управления государственными активами, улучшению качества бюджетного планирования и оптимизации бюджетных расходов.

Вместе с тем для законопроекта был характерен и ряд типичных недостатков, на которые Счетная палата указывает уже на протяжении ряда лет. Так, имеются серьезные резервы увеличения доходной части бюджета, прежде всего за счет изменения системы налогообложения в сфере недропользования в соответствии с общепринятыми в мире стандартами, ее построения на принципах изъятия природной ренты. В проекте бюджета не удалось в полной мере реализовать положение Бюджетного послания Президента о необходимости внедрения принципа оплаты бюджетных услуг в соответствии с получаемыми обществом результатами. В связи с этим необходимо ускорить выработку критериев оценки качества и эффективности работы бюджетных организаций.

Особый акцент в нашем заключении на законопроект был сделан на том, что предусмотренные в нем меры по оптимизации бюджетных расходов не должны приводить к углублению диспропорций в системе межбюджетных отношений.

В 2003 году проведен ряд значимых экспертно-аналитических мероприятий, в которых затрагивались такие актуальные вопросы, как оценка эффективности использования государственных средств и федеральной собственности, оптимизация бюджетного законодательства, валютное регулирование, законодательство о банковской деятельности. Счетная палата также участвовала в разработке предложений по методологическому и правовому сопровождению процесса развития Федерального казначейства. В рамках этой работы подготовлены заключения на проекты федеральных законов о внесении изменений в Гражданский кодекс, в закон о Банке России, положение о Федеральном казначействе.

В 2003 году Счетная палата продолжила работу по совершенствованию методологии проверок, осуществлению постепенного перехода от аудита нормативов к аудиту эффективности. При проведении некоторых контрольных мероприятий были использованы элементы аудита эффективности, что позволило повысить значимость их результатов и сформулировать в адрес Правительства и органов исполнительной власти содержательные предложения по повышению эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности. Вместе с тем с учетом того что уже с 2005 года

каждая наша проверка должна будет включать в себя экспертизу эффективности, потребуется еще весьма значительная работа по разработке методологии аудита эффективности применительно к различным аспектам бюджетного процесса и объектам контроля, имеющим собственную специфику.

Одним из важнейших направлений нашей деятельности является укрепление взаимосвязей с контрольно-счетными органами российских регионов. В настоящее время завершается процесс создания контрольно-счетных органов в субъектах Федерации. Их на сегодняшний день 85. Счетной палатой были подписаны соглашения о сотрудничестве со всеми существующими на данный момент региональными контрольно-счетными органами. Завершили период своего становления отделения Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации в федеральных округах. Таким образом, на российской карте остается все меньше и меньше белых пятен для государственного финансового контроля.

В таких условиях центр тяжести сотрудничества переносится в те сферы, где пересекаются федеральные и региональные интересы контрольно-счетных органов субъектов Федерации, в которых необходима поддержка Счетной палаты России.

В 2003 году в Краснодарском крае была проведена V конференция нашей Ассоциации. Главное внимание на ней было акцентировано на актуальных проблемах внешнего финансового контроля за формированием и исполнением соответствующих бюджетов. Участники конференции особо подчеркнули, что без принятия федерального закона, регулирующего деятельность контрольно-счетных органов Российской Федерации, осуществление полноценного внешнего контроля невозможно.

Проводимые в рамках Ассоциации мероприятия являются важным элементом формирования единой системы государственного финансового контроля в России. Этому же способствует взаимодействие с Союзом муниципальных контрольно-счетных органов.

Президентство Счетной палаты Российской Федерации в ЕВРОСАИ обусловило значительные масштабы и качественный уровень нашей международной деятельности.

Расширяется взаимодействие с высшими органами финансового контроля иностранных государств на двусторонней основе. Подписаны договоры о сотрудничестве со Счетными палатами Испании, Словакии, Чехии, Румынии. Во время визита делегации Счетной палаты России в Польшу достигнута принципиальная договоренность об осуществлении совместных и параллельных проверок. Одновременно стороны договорились о том, что Учетная палата России будет координировать деятельность Рабочей группы ЕВРОСАИ по аудиту окружающей среды в группе стран Восточной Европы.

Одним из важнейших направлений международной деятельности является сотрудничество высших органов государственного финансового контроля в рамках СНГ. Проведена IV сессия Совета руководителей высших органов государственного финансового контроля государств – участников СНГ, на которой стороны обменялись опытом по вопросам проведения аудита эффективности использования государственных средств, совместных и параллельных проверок. Принято обращение к Председателю Совета глав государств – участников СНГ, в котором обосновывается необходимость регистрации Совета в качестве органа отраслевого сотрудничества. Это является принципиально важным моментом, означающим качественно новый и давно назревший этап в развитии многостороннего взаимовыгодного сотрудничества в сфере государственного финансового контроля на постсоветском пространстве.

Президентство России в ЕВРОСАИ создает также 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.

В развитие инициативы, с которой наша делегация выступила на XVII конгрессе ИНТОСАИ, создана временная Рабочая группа ИНТОСАИ по борьбе с отмыванием денег, в которую вошли высшие органы государственного финансового контроля ведущих стран мира, в том числе Счетная палата России. Задача группы – проведение предварительного исследования этой проблемы и подготовка к следующему конгрессу ИНТОСАИ, который состоится в 2004 году в Венгрии, доклада с рекомендациями относительно возможных шагов в рамках ИНТОСАИ и на уровне национальных высших органов финансового контроля в области борьбы с отмыванием денег. В 2003 году в Москве состоялось первое заседание Рабочей группы, в котором приняли участие делегации России, США, Австрии, Великобритании, Перу и Фиджи. В ходе заседания были разработаны основополагающие документы по

организации дальнейшей деятельности и определены задачи группы. В предварительном порядке также обсуждался проект стратегического плана деятельности ИНТОСАИ на 2004–2009 годы.

Приоритет в области контрольно-ревизионной работы Счетной палаты на 2004 год будет отдан важнейшим государственным экономическим и финансовым проблемам. Мы продолжим в постоянном режиме осуществлять контроль за расходованием государственных средств, направляемых в Чеченскую Республику на восстановление ее экономики и социальной сферы. Совместно с региональными контрольно-счетными органами будет проведена проверка эффективности государственных расходов на модернизацию системы общего образования. Планируется проведение проверок использования бюджетных средств, направляемых на развитие важнейших народно-хозяйственных комплексов – агропромышленного, природоохранного, рыбохозяйственного. Не останется Счетная палата в стороне и от контроля за деятельностью естественных монополий, а также важнейших бюджетобразующих предприятий и организаций с государственным участием, в том числе внешнеэкономических. При этом особое внимание будет уделено вопросам эффективности для федерального бюджета использования государственных средств и федеральной собственности.

Предстоит большая работа в области методологического обеспечения с тем, чтобы завершить подготовку к осуществлению Счетной палатой аудита эффективности уже в рамках каждого контрольного мероприятия. Методология аудита эффективности будет, в частности, апробирована в ходе оценки результативности, производительности и экономичности использования финансовых ресурсов органами исполнительной власти, анализа эффективности программ социально-экономического развития России, финансируемых за счет международных финансовых организаций и ряда других контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

С 2005 года Правительство России планирует перейти к программно-ведомственному планированию бюджета и бюджетированию по достигнутым результатам. К этому времени должны быть внесены достаточно существенные изменения в принципы организации работы Счетной палаты, осуществлен переход к иной структуре и содержанию плана нашей работы. Необходим переход к планированию работы по программно-целевым комплексам, в связи с чем следует сократить число плановых контрольных мероприятий за счет их комплексности и сокращения количества ревизий и проверок, проводимых на одном объекте в течение календарного года. Конечным результатом такой организационной перестройки должен стать целенаправленный выборочный контроль, как это делают высшие органы государственного финансового контроля большинства зарубежных государств и как рекомендуют международные стандарты аудиторской деятельности. При этом, возможно, возникнет необходимость перераспределения функции и совершенствования структуры некоторых подразделений Счетной палаты.

Эта работа, безусловно, займет немало времени, потребует более эффективного согласования плановой и текущей работы Счетной палаты с Главным контрольным управлением Президента России, Минфином, другими федеральными органами государственного финансового контроля. Важнейшим условием для эффективной координации контрольно-ревизионной деятельности в масштабах страны, на наш взгляд, является разработка, принятие и практическая реализация Единой концепции государственного финансового контроля в Российской Федерации.

Напомним, что еще в 2002 году Счетная палата представила свое видение путей формирования целостной системы органов государственного контроля, подготовив проект указанной концепции. В соответствии с ним в 2003 году были разработаны предложения по измененному проекту федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», а также по системе внешнего государственного финансового контроля. К сожалению, до сих пор мы вынуждены констатировать отсутствие каких-либо позитивных результатов в продвижении Единой концепции государственного финансового контроля и рассмотрении в Государственной Думе внесенных Советом Федерации изменений в закон о Счетной палате. Кроме того, уже третий год подряд приостанавливается действие положений этого закона, регламентирующих порядок осуществления оперативного контроля за исполнением федерального бюджета. Мы надеемся, что новый состав депутатов Государственной Думы примет необходимые решения, которые позволят обеспечивать действенный контроль за ситуацией в бюджетной сфере и будут способствовать формированию в стране системы внешнего государственного финансового контроля, отвечающей требованиям времени.