



1 июля 2015 г.



На фото Глава Счетной палаты Татьяна Голикова и заместитель главного редактора «Газеты.Ru» Петр Власов.
Фото: АСизов/«Газета.Ru»

«Никто не осознает необходимость серьезной экономии» Татьяна Голикова о дальнейшей судьбе экономики России

Глава Счетной палаты Татьяна Голикова рассказала «Газете.Ru» о том, как выживает страна в новых экономических условиях.

Татьяну Голикову сложно назвать пессимисткой. В разговоре с «Газетой.Ru» она отвергает все радикальные сценарии того, что может произойти в России в ближайшие годы – военное противостояние с НАТО, перенос федеральных выборов, сильное падение экономики. Тем не менее, глава Счетной палаты очень решительно настроена в отношении того, что эпоха «изобилия денег» в стране закончилась. В новых экономических условиях давать возможность казнокрадам оприходовать 30-40% бюджетных трат – роскошь, которую мы не можем себе позволить даже не этически, а экономически. Необходимость эффективно расходовать госсредства объективно увеличивают значение Счетной палаты и ее руководителя. Тем более, что это совпадает с планами самой Татьяны Голиковой.

— Татьяна Алексеевна, посмотрел перед интервью дайджест новостей про Счетную палату за последний месяц. Чем-то напоминает фронтовые сводки. Счетная палата выявила нарушения там, Счетная Палата выявила нарушения здесь... С чем связана эта активность?

— За полтора года мы набрали определенный опыт, поняли, что надо смотреть и как смотреть (Татьяна Голикова стала главой Счетной палаты в сентябре 2013 года – Газета.ru). Стали работать более предметно. Например, практиковать, в отличие от предыдущих лет, встречные проверки. То есть когда мы выходим в министерства и в их подведомственные учреждения одновременно. Если честно, то на уровне министерств нарушений не так много. Они начинаются на уровне подведомственных учреждений. Там сосредоточены основные проблемы.

— Какие, если можно так выразиться, наиболее потенциально опасные ведомства или отрасли с точки зрения возможных злоупотреблений? Строительство?

— Самый яркий пример это «Роскосмос». И речь не только о всем известной истории со строительством космодрома «Восточный». К ней добавилась также проверка исполнения бюджета за 2014 год, когда уже в самом «Роскосмосе» были выявлены нарушения на 92 млрд рублей. Это нарушения связаны не только с неэффективным использованием средств, но и с ведением бухгалтерского учета. Показатели бюджетной отчетности были искажены. В основном это проблема касалась научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Для примера, патенты, свидетельства, опытные образцы и материальные ценности не ставились на бухгалтерский учет. Права на 198 объектов интеллектуальной собственности не числились на балансе. Таким образом, организации могут повторно использовать старые научные разработки для отчетов при исполнении новых госзаказов.

— То есть похищались?

— Понимаете, я не имею права квалифицировать что-то как воровство, потому что это прерогатива правоохранителей. Если мы выявляем факты, которые, на наш взгляд, подпадают под уголовное законодательство, мы направляем их в прокуратуру, в СК, МВД или ФСБ. Так было с «Восточным». Когда мы проверяли стройку, выявили определенные схемы, увидели, что деньги выведены, но всю стройку проверить, всех субподрядчиков нашими силами невозможно.

— Другими словами, когда вы говорите о нарушениях, имеется в виду, что деньги использовались не так, как планировало государство. Если не ошибаюсь, за 2014 год на 524 млрд рублей выявлено нарушений?

— Да, без достижения тех целей, для которых они были предназначены. Туда попадает как неэффективное, так и нецелевое использование средств.

— А был ли там состав преступления, этим уже занимаются правоохранительные органы.

— Да. Если мы уж говорим о «Роскосмосе», то на 1 января 2015 года на счетах агентства числилось неиспользованных 189 млрд. рублей. Что значит неиспользованных? Деньги отдали, но акты выполненных работ под эти деньги не представлены. Туда попадают, в том числе, и те средства, которые «уведены» со стройки космодрома «Восточный». Вполне возможно, что по каким-то другим стройкам было что-то похожее. Но это нужно выявлять уже в ходе соответствующих проверок и последующих расследований.

— То есть эти деньги могут просто лежать на депозитах, приносить компании проценты?

— В основном, так и происходит. Но в случае с «Восточным» они точно были «уведены» на другие цели. А количество привлеченных субподрядчиков привлеченных вообще не позволяло проконтролировать расходование средств. Увод денег, хищения от миллионов до миллиардов.

— По вашим ощущениям, каков сегодня КПД использования государственных денег? Сколько бесследно испаряется? Сорок процентов? Больше?

— Сказать в целом сложно. Но приблизительное завышение стоимости строительства, которое потенциально оседает в карманах подрядчиков и субподрядчиков доходит, по нашей экспертной оценке, до 35%.

— **Можно ли рассказать о том, какие аналоги счетной палаты существуют в других странах, и каким функционалом они обладают? Есть ли примеры подходящие для наших реалий?**

— В мире есть две модели. Первая – это когда контрольно-счетные органы проверяют только использование бюджетных средств. Это, российский случай, а также Германии, Австрии, Швейцарии. А есть государства, где подобные органы наделены полномочиями судов, например во Франции. Тем не менее, новый закон, по которому мы начали работать с 2013 года, дал нам более широкие полномочия. Мы, к примеру, также имеем право проверять крупные госкомпании. А по поручениям президента и парламента – любые структуры, где, в той или иной мере, присутствуют бюджетные ассигнования или налоговые освобождения. Кроме того, по новому закону у нас появилась такая функция, как экспертиза крупных инвестпроектов. То есть, элемент предварительного контроля. До того у нас в стране предпочитали контроль по факту, когда уже все потратили. Сразу скажу: пока этот процесс идет не просто.

— **А с точки зрения наказания нарушителей полномочия есть?**

— Да, например, в 2013 году внесены поправки в КОАП, где появилось 24 состава административных нарушений, по которым Счетная палата может выписывать протоколы и деньгами наказывать должностных лиц.

— **То есть, штрафовать их.**

— Да, но опять же вплоть до середины 2014 года никто этими нормами не пользовался. Когда я задала вопрос почему, то ответа, в общем-то, не было. И новому составу Счетной палаты пришлось налаживать эту работу. В итоге в текущем году нами выписано уже 313 протоколов. Более того, если наше предписание не исполняется, суд по нашему обращению может оштрафовать или дисквалифицировать чиновника на определенный срок.

— **Это персональные штрафы?**

— Да, больше практикуем персональные штрафы. Пока выписали только один штраф юрлицу, около миллиона рублей они заплатили в бюджет. А для физлиц штраф составляет 20-50 тыс. рублей. В Думе обсуждается вопрос о повышении этих сумм. Штрафы – реальный механизм сделать так, чтобы действия Счетной палаты воспринимались более серьезно.

— **Но если кто-то получил от контракта несколько миллионов откат...**

— Мы можем это предположить на основе совокупности фактов, но квалификация — это сфера компетенции правоохранителей. Штраф за нарушение финансового законодательства - это публичная вещь. Ущерб репутации.

— **То есть, некий сигнал сверху, что теперь на него уже смотрят как на «хромую утку»?**

— Да, вроде того. Другой момент. Мы стараемся сделать результаты нашей работы максимально доступными общественности, размещаем все итоги проверок

на интернет-сайте. Раньше все подавалось в очень усеченном виде. Буквально в прошлом месяце мы начали публиковать представления и предписания, которые направляем объектам проверки, и реакцию соответствующих ведомств и компаний. Это уже совсем другая степень воздействия. Потому что, во-первых, сразу видно, где и какие нарушения есть. А во-вторых, можно оценить, что делается, или не делается по исправлению ситуации.

— Но подобная «чувствительная информация» может быть использована в конкуренции между различными ведомствами, в политической борьбе?

— Не исключаю такого. Вот, к примеру, по инициативе Госдумы собираемся в конце года проверять «Роснано», так как бюджет предполагает предоставление государственных гарантий данной компании. Зачастую проверка крупных государственных компаний иницируется не нами, а именно парламентом. И я вполне допускаю, что результаты могут быть использованы соответствующими политическими силами.

— И ваша роль во властной системе, а также степень ответственности соответственно, серьезно увеличиваются...

— Да, конечно. Ответственность предъявляет повышенные требования к аудиторскому и инспекторскому составам.

— Как с вами взаимодействуют на этом фоне ваши контрагенты? Например, крупные госкомпании? Есть ли проявления, скажем так, снобизма?

— Снобизм, конечно, есть у всех госкомпаний. Надо понимать, что они обладают хорошим финансовым ресурсом. Во многих случаях достаточно сильным менеджментом, у которого существенно большая заработная плата, чем у наших сотрудников. Но не могу сказать, что за время моей работы были какие-то серьезные воспрепятствования деятельности аудиторов и инспекторов.

— Никаких фактов давления?

— Нет, такого не припомню. Но есть, конечно, факты несвоевременного представления материалов, затягивания сроков их представления, чтобы, например, сделать это под конец проверки и лишить нас возможности как следует во всем разобраться.

— Каким госкомпаниям посчастливится увидеть ваших аудиторов в этом году?

— У нас 2015 год – особенный, поскольку был принят антикризисный план, предусмотрены средства, которые выделяются из ФНБ и АСВ. Они направляются непосредственно банкам, а также банкам для последующего финансирования крупных инвестпроектов. И, соответственно, мы должны следить за использованием этих госсредств. Поэтому сейчас у нас запланированы новые проверки по ОАО РЖД, по «Ямалу-СПГ» и другие, по банкам, конечно. Целый список.

— Важная тема – оборонзаказ. Сейчас достаточно серьезные бюджетные средства направляются в оборонную сферу. Какие здесь механизмы контроля?

— Такие же, как и для остальных бюджетных ассигнований. Использование гособоронзаказа имеет соответствующий гриф. Но материалы точно так же нами

направляются, с грифом «секретно» или «сов. секретно», в Думу и Совет Федерации. Многие материалы, особенно в Госдуме, являются предметом рассмотрения профильных комитетов в закрытом режиме. Если мы видим серьезные нарушения, то информируем в обязательном порядке Президента или Совет Безопасности.

— А можно не нарушая режим секретности, в двух словах описать ситуацию в оборонке? Она как-то отличается от ситуации в том же строительстве?

— На самом деле, все очень похоже. Все нарушения типичные: неотработанные авансы, большие объемы дебиторской задолженности, нарушение конкурсных процедур, и так далее. Или вот типичное нарушение – предоставление бюджетных инвестиций в форме взносов в уставные капиталы, или в форме субсидий на увеличение уставных фондов унитарных предприятий, не сопровождается, как это установлено законодательством оформлением доли государства. А в ряде случаев, несмотря на выделение средств и увеличение доли государства, объект может попасть в программу приватизации, и быть приватизирован совершенно по другой цене.

— Новая роль Счетной палаты обусловлена, в том числе, и тем, что государство может сегодня гораздо меньше тратить?

— Не исключаю, что ситуация с санкциями, с дешевой нефтью – это надолго. Мы должны научиться рачительно относиться к деньгам. На мой взгляд, те, кто принимают решения о расходовании средств на всех уровнях, еще не осознают серьезности ситуации и пока не рассматривают необходимость серьезной экономии.

— А в чем, на ваш взгляд, недоработки Минфина в сегодняшней ситуации?

— По итогам наших проверок недоработки Минфина в следующем... Приступая к формированию бюджета, Минфин использует такую процедуру как доведение так называемых предельных объемов до каждого министерства. И соответствующее министерство должно эти предельные объемы распределить по статьям расходов и ввести в систему «Электронный бюджет». Если министерство не удовлетворено предлагаемым объемом финансирования (а так было всегда) оно говорит Минфину: мне еще нужно вот на это и на это столько-то денег. И начинается торг. Так вот, министерства, как профессиональные лоббисты, все, что считают избыточным, загружают в эти предельные объемы. А то, что является самым актуальным — реализация поручений президента, правительства, строительство знаковых инфраструктурных объектов — все записывают в разногласия с Минфином. Проблема в том, что Минфин практически не инвентаризирует, что внутри этого предельного объема учтено, не углубляется в детали, где приоритетные траты, а где можно и подрезать.

— Насколько я знаю, были еще нарекания к Минфину по поводу оценки финансирования предоставляемых госуслуг?

— Да, но это нарекания не к Минфину. Все бюджетные учреждения, которых у нас огромное количество, обязаны работать по госзаданию. Предоставлять населению госуслуги, на которые, например, в 2014 году из бюджета было выделено 657 млрд. рублей. Однако указанные средства не были использованы в полном объеме, кроме того, при расчете стоимости госуслуг ведомствами используется принцип «от достигнутого». А когда мы приходим на проверку, то видим, что в ведении одного и того же министерства или агентства два рядом стоящих учреждения, которые

выполняют абсолютно одинаковые работы, но у одного стоимость единицы задания, условно, 1 рубль, а у другого – тысяча. Что в итоге? Госзадание исполнено и в одном и в другом учреждении, а какова истинная стоимость услуги неясно. Но напрашивается вопрос, если можно за 1 рубль, то там, где было за тысячу – это что неэффективное использование средств, перерасход, за который должна наступать ответственность, но в законодательстве она не предусмотрена. А что с неиспользованными средствами на исполнение госзадания?

С 2011 года их объем составил 208,6 млрд рублей. По закону, они переходят на следующий год, и могут быть использованы уже не на госзадание, а на иные уставные цели учреждения. Как фактически используются? Например, уже в конце года объявляют конкурс на приобретение автомобилей. Или начинают что-нибудь спешно ремонтировать. Интересно, что наибольший объем неиспользованных бюджетных средств традиционно складывается по главным ведомствам, которые относятся к социальному блоку. Так, остаток неиспользованных бюджетных ассигнований на 1 января 2015 года составил по: Минобрнауки - 49 млрд. рублей, Минздраву - 25 млрд. рублей, ФАНО – почти 13 млрд. рублей, ФМБА – 11,4 млрд. рублей, Минкультуре – 8 млрд. рублей. Итого, на ведомства, которые определяют приоритеты в социальных отраслях, приходится 51% неиспользованных ассигнований.

— Если более широко взглянуть на работу правительства? Все ли в экономике в самом деле так оптимистично как заявляется?

— Да, наверное, ситуация чуть лучше, чем мы ожидали. Но давайте подождем результатов второго квартала. Не только по ВВП, по всем показателям, в том числе тем, которые влияют на бюджетную систему, на поступление доходов. Очень интересно также, какими будут годовые (за 2014 год) показатели по загрузке производственных мощностей, что происходит с прибылью и убытками предприятий, с доходами населения.

— А что может сыграть сейчас роль некоего триггера для негативных сценариев? Какова, к примеру, возможность региональных дефолтов?

— Думаю, мы этого не допустим. Но ситуация в регионах, конечно, непростая, ситуация с долгами кардинально не меняется. Темпы прироста задолженности, конечно, замедлились, но структура меняется незначительно. Решения по частичной реструктуризации и замещению коммерческих кредитов бюджетными, пока каких-то серьезных изменений не дали. На начало июня в структуре задолженности объем бюджетных кредитов возрос всего на 5,6%, а коммерческих кредитов сократился на 5,4%. Поэтому, конечно, ситуация с регионами очень беспокоит.

— Вы не раз говорили, что правительство должно, как говорят сейчас, «занимать более проактивную позицию» в условиях экономического спада. А вам самой не хочется туда вернуться? Так сказать, на передовую...

— Я работаю там, куда меня определили. Мне важно довести до конца ту работу, которая начата в Счетной палате. Глобально это можно сформулировать так – научиться выявлять и решать системные проблемы. Проверяем, скажем, оптимизацию сети бюджетных учреждений в различных отраслях. Видим, что у всех есть системные, схожие проблемы, по которым нужно принимать законодательные и нормативные решения. Проверяем крупные корпорации. И здесь типичные проблемы, которые касаются их инвестиционных программ, взаимоотношений с бюджетом, налоговых послаблений, работы с непрофильными

активами. Масштабы разные, но тематика схожая. Вот с решением таких системных проблем мы через какое-то время планируем выйти на президента или премьер-министра. И тогда я, действительно, смогу сказать, что достигнут определенный результат.

Петр Власов

Интервью опубликовано "Газета.ру" 1 июля 2015 года