

БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ФАКТОР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© Э. С. Карпов, 2015,

*канд. юрид. наук, доцент кафедры правового обеспечения
государственного и муниципального управления,
Владимирский филиал РАНХиГС*

Правовая база противодействия коррупции в современной России начала формироваться с принятием Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹. В отечественной правоприменительной практике распространен широкий подход к определению коррупции: к коррупционным могут относиться преступления, совершаемые как в сфере деятельности государственных и муниципальных органов, учреждений, так и в сфере деятельности любых юридических лиц. Согласно ч. 1 ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» меры по предупреждению коррупции обязана принимать любая организация, т. е. любое юридическое лицо. Безусловно, наибольшую опасность представляют коррупционные правонарушения, совершаемые в сфере деятельности публичной власти.

Уголовный кодекс Российской Федерации не содержит отдельного раздела, посвященного коррупционным преступлениям. Отнесение преступлений к коррупционным осуществляется на основании указания Генпрокуратуры России № 744/11, МВД России № 3 от 31 декабря 2014 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»². В данном указании перечень № 23 определяет, при каких условиях преступления относятся к коррупционной направленности. Перечень достаточно широк. В него входят как очевидно коррупционные преступления (ст. 141.1, 184, 290, 291, 291.1 УК РФ), так и преступления, становящиеся коррупционными при наличии определенных условий. К таким условиям чаще всего относятся наличие в статистической карточке преступления отметки о его коррупционной направленности, о совершении преступления с корыстным мотивом, о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим или муниципальным служащим, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации и т. д. Например, составы уголовных преступлений, предусмотренные ст. 174, 174.1, 175, ч. 3 ст. 210 УК РФ, относятся к коррупционным только при наличии в статистической карточке отметки об их коррупционной направленности. Составы преступлений, предусмотренные ст. 170, 201, 202, 285, 285.1, 285.2, 285.3 УК РФ, относятся к коррупционным при наличии в статической карточке отметки об их совершении с корыстным мотивом.

В силу того что большинство преступлений в данных статистического учета относятся к коррупционным только при наличии определенной отметки в статистической карточке, которая в ряде случаев может заполняться вполне субъективно, все имеющиеся статистические данные о состоянии коррупционной преступности и борьбы с ней потенциально обладают определенной степенью погрешности. Специальной юридической ответственности за недостоверность сведений, подаваемых в статистических карточках, в Российской Федерации не предусмотрено.

¹ Российская газета. – 2008. – № 266.

² Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В любом современном государстве одним из ведущих направлений деятельности является финансовая деятельность, под которой традиционно понимается деятельность по образованию, распределению и использованию принадлежащих государственным и муниципальным образованиям фондов денежных средств. К основным направлениям финансовой деятельности публично-правовых образований можно отнести бюджет, налоги, сборы, государственный долг, денежную систему, валютное регулирование и т.д. Особую актуальность финансовой деятельности государства придает тот факт, что она является первичной для любых других направлений деятельности. Ни одна функция государства не может быть реализована без финансовых средств.

Так как основной целью всех коррупционных правонарушений является получение выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, сфера финансовой деятельности выступает одной из наиболее притягательных для совершения коррупционных деяний. Только по результатам деятельности Счетной палаты Российской Федерации в 2014 году всего выявлено нарушений и недостатков при поступлении и использовании средств бюджетной системы на сумму 524,5 млрд рублей. По 24 материалам контрольной деятельности, направленным в органы предварительного расследования, возбуждены уголовные дела, еще 26 материалов приобщены к материалам предварительного следствия. 394 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности, составлено 88 протоколов об административных правонарушениях³. По данным Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, в 2014 году общий объем средств, использованных с нарушениями, по результатам проведенных контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере составил 1,08 трлн рублей. Службой составлено 4158 протоколов об административных правонарушениях в финансово-бюджетной сфере, к уголовной ответственности по материалам проверок привлечено 23 человека, к дисциплинарной – 1 184 человека⁴. Эти цифры показывают, что перед законодателем стоит достаточно серьезная задача противодействия коррупции в финансовой сфере.

Основным направлением финансовой деятельности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, безусловно, выступает бюджетная деятельность, которую очень условно можно подразделить на два основных подвида: а) деятельность по формированию государственных и муниципальных, или, другими словами, публичных фондов денежных средств; б) деятельность по распределению и использованию указанных фондов. При этом к публичным фондам денежных средств, полагаем, относятся федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, бюджеты муниципальных образований, бюджеты государственных внебюджетных фондов (Фонд социального страхования, Пенсионный фонд, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования), бюджеты государственных и муниципальных унитарных предприятий и др. Вследствие этого и правонарушения в сфере публичной финансовой деятельности также можно классифицировать по вышеназванному критерию.

Все способы формирования государственных и муниципальных фондов денежных средств можно разделить на две группы. Частно-правовые способы – когда

³ См.: Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2014 году // URL: http://audit.gov.ru/activities/annual_report/ (дата обращения: 22.04.2015).

⁴ Основные результаты деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора за 2014 год и задачи на 2015 год // URL: http://www.rosfinnadzor.ru/work/pokazateli_deyatelnosti/4154410/ (дата обращения: 13.07.2015).

государство или муниципальное образование выступает как обычный участник гражданского оборота, оказывает платные услуги, реализует имущество и др. Публично-правовые способы – когда государство, используя свои властные полномочия, изымает часть финансовых ресурсов других лиц. К публично-правовым способам относится, в первую очередь, взимание налогов, сборов и других обязательных платежей.

Государство, устанавливая юридические меры ответственности, охраняет общественные отношения, возникающие как в ходе формирования государственных и муниципальных финансовых ресурсов, так и в ходе их распределения и использования.

В сфере формирования публичных фондов денежных средств уголовное законодательство предусматривает такие составы преступлений, как ст. 194 УК РФ «Уклонение от уплаты таможенных платежей, взимаемых с организации или физического лица», ст. 198 «Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица», ст. 199 «Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с организации», ст. 199.1 «Неисполнение обязанностей налогового агента», ст. 199.2 «Соккрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов» и др. В перечень преступлений коррупционной направленности ни один из указанных составов не входит.

Уголовный кодекс Российской Федерации содержит всего три состава, непосредственным объектом которых являются бюджетные правоотношения. Данные преступления направлены на охрану нормального порядка распределения и использования публичных фондов денежных средств. Это ч. 2 ст. 176 УК РФ, предусматривающая ответственность за незаконное получение государственного целевого кредита и его использование не по прямому назначению, ст. 285.1 «Нецелевое расходование бюджетных средств» и ст. 285.2 «Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов». При этом в перечень преступлений коррупционной направленности включены ст. 285.1 и 285.2 УК РФ при условии, что в статистической карточке имеется отметка о совершении преступления с корыстным мотивом. Также в ходе распределения и использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов могут совершаться такие уголовные преступления, как ст. 159.2 УК РФ «Мошенничество при получении выплат», ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями», ст. 287 «Отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации» и др. Преступления, предусмотренные ст. 159.2 и 285, также могут быть отнесены к коррупционным.

Основная масса уголовных деяний, совершаемых в сфере распределения и использования бюджетных средств, связана со следующими действиями:

- закупка товаров для государственных и муниципальных нужд по завышенным ценам;
- манипулирование качеством и объемом при закупке товаров для государственных и муниципальных нужд;
- завышение стоимости строительных материалов, предоставляемых услуг при проведении строительных работ;
- включение в акты приема-передачи работ, которые на самом деле не осуществлялись;

- определение в качестве победителей по государственным тендерам заранее определенных лиц⁵.

Значимую роль в выявлении различных преступлений коррупционной направленности играет бюджетный контроль, который способствует выявлению целого ряда уголовных преступлений и иных правонарушений в бюджетной сфере, носящих коррупционный характер. При проведении мероприятий бюджетного контроля выявляются факты нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов. Указанные деяния в зависимости от суммы денежных средств, потраченных не по целевому назначению, могут относиться как к административным правонарушениям (размер причиненного ущерба менее 1,5 млн рублей), так и к уголовным преступлениям (размер причиненного ущерба более 1,5 млн рублей). Также при проведении мероприятий бюджетного контроля выявляются нарушения, совершаемые при закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В пределах своих полномочий достаточно активное противодействие коррупции способна оказывать Счетная палата Российской Федерации. В Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы⁶ дано поручение Правительству Российской Федерации совместно с Центральным банком Российской Федерации и Счетной палатой Российской Федерации обеспечить мониторинг реализации крупных проектов с государственным участием, в том числе инфраструктурных проектов, финансируемых в рамках федеральных целевых программ и за счет средств Фонда национального благосостояния.

Осуществлению эффективного и действенного бюджетного контроля в Российской Федерации препятствуют пробелы и недостатки его правового регулирования.

Основополагающим законодательным актом, регулирующим бюджетный контроль, является раздел IX Бюджетного кодекса Российской Федерации «Государственный (муниципальный) финансовый контроль». Возникает противоречие между наименованием указанного раздела и его фактическим содержанием, в нем урегулированы не все виды государственного (муниципального) финансового контроля, а исключительно бюджетный контроль.

В законодательстве отсутствует определение бюджетного контроля, что вызывает определенные разногласия. Предлагаем под бюджетным контролем понимать регламентированную нормами права деятельность государственных или муниципальных органов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления неналоговых доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, правильности и эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации⁷.

Несмотря на позитивные изменения в правовом регулировании бюджетного контроля, произошедшие в последние годы, в Российской Федерации по-прежнему отсутствует его отлаженный механизм. Бюджетный контроль реализуется во многом дублирующими друг друга органами, у каждого из которых стоят свои собственные задачи и каждый из которых использует даже в сходных областях контрольной деятельности собственные методы осуществления контроля. В силу отсутствия единых

⁵ Кондрат Е. Н. Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия. - М. : Юстицинформ, 2014. - С. 162.

⁶ Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 15, ст. 1729.

⁷ См., подр.: Карпов Э. С. Бюджетный контроль в Российской Федерации. – М. : ИНФРА-М, 2014. - С. 27.

методик и принципов осуществления государственного контроля возникает несовместимость и несравнимость результатов контрольных мероприятий. Именно поэтому результаты работы контрольных органов не позволяют дать общую объективную картину деятельности государства в части оценки реальной эффективности системы государственного финансового контроля⁸. Полагаем, важной проблемой является создание единой централизованной системы органов, осуществляющих бюджетный контроль, определение четких правил их взаимодействия, ведение единой статистики результатов бюджетного контроля. Для этого следует определить государственный орган, возглавляющий систему бюджетного контроля, возложить на него задачи по координации деятельности всех остальных контрольных органов, обобщению и ведению статистики контрольных мероприятий.

Основная роль государственного финансового контроля в механизме противодействия коррупции заключается в выявлении и предупреждении целого ряда преступлений и правонарушений, носящих коррупционный характер, совершаемых в сфере распределения и использования публичных фондов денежных средств. Совершенствование его правового регулирования окажет позитивное влияние на повышение эффективности борьбы с коррупцией в Российской Федерации.

⁸ Владимиров В. В. Об особенностях деятельности органов государственного финансового контроля в Российской Федерации // Официальные материалы для бухгалтера. Комментарии и консультации. - 2009. - № 14. Доступ из системы СПС «КонсультантПлюс».