

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Налоговое право: Учебник / Отв. ред. Крохина Ю.А. 3-е изд. испр. и доп. М.: Норма, 2008. С. 46.
2. Меньшиков С. Императив конвергентной экономики // Вопросы экономики. 2009. № 9. С. 139.
3. Пансков В.Г. Новейшие коллизии налогообложения доходов физических лиц: суть и возможности разрешения // Российский экономический журнал. 2007. № 1-2. С. 47-55.
4. Экмунд К. Эффективная экономика М.: Прогресс 1981. С. 82.
5. Пансков В.Г. Налоги и налогообложение. М.: МЦФЭР, 2001. С. 71.

*Ольга Геннадьевна ГЕЙМУР —
старший преподаватель кафедры
административного и финансового права
Института государства и права
Тюменского государственного университета
ogeymur1@yandex*

УДК 347.73:328.185

КОРРУПЦИЯ КАК ФАКТОР, СНИЖАЮЩИЙ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

CORRUPTION AS THE FACTOR REDUCING EFFICIENCY OF THE FINANCIAL CONTROL

АННОТАЦИЯ. Потери финансовых ресурсов из-за коррупции признаются в качестве фактора, серьезно дестабилизирующего процесс управления общественными финансами, а также оказывающим существенное влияние на эффективность осуществления контрольных мероприятий.

SUMMARY. Losses of financial resources due to corruption are regarded as the factor which seriously destabilizes the process of the public finance management, and which also influences the efficiency of control actions implementation.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Коррупция, финансовый контроль, эффективность, открытость, административная рента.

KEY WORDS. Corruption, financial control, efficiency, openness, administrative rent.

Сформулированное и утвержденное Генеральной Ассамблеей ООН понятие коррупции в мировой практике известно давно. «Коррупция есть действие или бездействие должностного лица в сфере его полномочий, совершенное в интересах стороннего лица за вознаграждение от него в любой форме» [1]. Причем, что немаловажно, это действие или бездействие может нарушать должностные инструкции, а может и не нарушать таковые.

Однако даже в самом коррумпированном и закрытом аппарате управления всегда имеются служащие, не замешанные в коррупции и убежденно отстаивающие не личные интересы, а интересы государства. Вопрос о соотношении таких чиновников и чиновников, рассматривающих собственную власть как способ удовлетворения прежде всего своих личных (в том числе материальных) интересов — это вопрос, ответ на который дается конкретно-историческими условиями жизни общества. В России, безусловно, есть много должностных

лиц, которые искренне отстаивают только государственные интересы, не берут взятки и не нарушают закон. Особенно много таких чиновников на тех должностях, которые не связаны с властно-распорядительными решениями в отношении граждан и компаний. Но общий тон деятельности бюрократии в современных условиях задают не они, а те, кто активно взимает административную ренту и реализует свои властные полномочия в личных целях. Например, в какой-либо государственной службе могут работать десятки честных сотрудников, но коррумпированность руководителя этой службы способна создать общее впечатление о коррумпированности всего органа.

Термин «административная рента» использовал президент РФ в Послании Федеральному Собранию в 2003 г.: «Между тем российская бюрократия оказалась плохо подготовленной к выработке и реализации решений, адекватных современным потребностям страны. И, наоборот, она неплохо приспособилась извлекать так называемую административную ренту из своего положения». Понятие «административная рента» используется экономистами как показатель дополнительных (помимо налогов и сборов) изъятий чиновниками средств у бизнеса [2].

По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией Transparency International, в 2004 г. Россия среди 146 стран занимала 90-е место, а в 2006 г. заняла 121-е место наравне с Руандой, Гамбией и Гондурасом. В 2009 г. Россия заняла 146 место из 180 по данным экспертов Transparency International (Индекс восприятия коррупции). С показателем в 2,2 балла Россия делит 146-153 строки с Камеруном, Эквадором, Сьерра-Леоне, Восточным Тимором, Украиной и Зимбабве. В соответствии с правилами составления индекса восприятие коррупции оценивается по 10-балльной шкале, причем 0 соответствует самому высокому уровню коррупции. В 2008 г. Россия получила 2,1 балла и заняла 147 место. В пресс-релизе Transparency International указывается, что по данным МВД размер средней бытовой взятки в России составил в этом году 27 тыс. руб. против 8 тыс. в прошлом году [3].

По данным социологических исследований (Фонд ИНДЕМ) объем административной ренты, т.е. платежей, изымаемых чиновниками в свою пользу в связи с реализацией ими своих публичных полномочий, составляет в год порядка 316 млрд долл. США. Эта сумма сопоставима с доходами федерального бюджета. Данные Фонда ИНДЕМ подвергались критике за излишне высокую оценку уровня административной ренты. В то же время можно согласиться с Д.М. Шекиным, утверждающим, что если к административной ренте относить не только вымогательство взяток, но и разворовывание бюджетных средств через «откаты», когда завышается цена приобретаемых за бюджетные средства товаров, работ и услуг, то эта сумма уже не покажется такой завышенной, так как значительный объем бюджетных средств присваивается чиновниками [4]. Вообще проблема разворовывания бюджетных средств очень остра для высококоррумпированных стран, к числу которых относится Россия.

По данным Европейского банка реконструкции и развития, в России все большую популярность набирают не обычные «традиционные» взятки, а «откаты» при получении государственных заказов, при этом отмечается, что доля «откатов» в стоимости госконтрактов выросла с 1,51 до 1,99% [5]. По данным Г. Сатарова (Фонд ИНДЕМ), в России в 2005 г. совершено 39 млн коррупционных сделок, в среднем 7% оборота компаний превращается в коррупционный доход, шансы взяточника подвергнуться уголовному наказанию составляют 0,0013% [6].

Председатель Комиссии по противодействию коррупции Государственной Думы РФ в одном из интервью заметил, что на сегодняшний день нет единой универсальной методики вычисления индекса коррупции, но есть общий подход, есть набор рекомендаций экспертам. Среди признаков коррупционности названы: неконкретность норм законодательства, обилие положений отсылочного характера, предоставление чиновникам дискреционных полномочий.

Масштабная проверка 2006 г. Генпрокуратуры в 11 федеральных министерствах и ведомствах выявила 47 тысяч нарушений законодательства о государственной и муниципальной службе. По ее результатам возбуждено около 600 уголовных дел, почти 2700 чиновников привлечены к дисциплинарной и административной ответственности [7]. По данным других источников, в 2007 г. правоохранительными органами в чиновничьей среде выявлено около 36 тыс. должностных преступлений, среди них почти 7 тыс. фактов получения взяток должностными лицами органов государственной власти и управления, причем более 1200 преступлений совершены в крупных и особо крупных размерах, в том числе 232 факта получения взяток. К уголовной ответственности по делам данной категории привлечено 8810 обычных чиновников и должностных лиц различного уровня, в том числе за получение взяток — 2121 [8].

В 2008 г. в Совете Федерации состоялся круглый стол, в котором приняли участие сенаторы и представители Счетной палаты. Председатель Счетной палаты С. Степашин выразил согласие проводить экспертизу законопроектов, направленных на борьбу с коррупцией. Вместе с тем глава Счетной палаты выступил категорически против создания в России специального органа по борьбе с коррупцией. «Я считаю, что это путь в никуда, более того, он очень опасен» — заявил С. Степашин [9].

Потери финансовых ресурсов государства в связи с ненадлежащим контролем создают прямую угрозу для финансовой стабильности, поскольку требуется выделение большего объема ресурсов, чем необходимо для достижения того или иного результата. В основе системы финансового контроля лежат доступ к соответствующим данным и прозрачность процесса осуществления финансовой деятельности. Правительства многих стран стремятся расширить использование программного обеспечения для совершенствования своих систем контроля и информации, а также улучшить системы бухгалтерского учета. Потери финансовых ресурсов из-за коррупции признаются в качестве фактора, серьезно дестабилизирующего процесс управления общественными финансами, а также оказывающим существенное влияние на эффективность осуществления контрольных мероприятий.

В настоящий момент финансовый контроль осуществляют различные органы, при этом результаты ревизий и проверок каждый контролирующий орган оценивает по-своему, даже если он использует одни и те же процедуры. Это происходит вследствие того, что задачи и полномочия определяются разными законодательными и нормативно-правовыми актами, которые чаще всего между собой не согласованы. Принятый Минфином России Приказ № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» от 25 декабря 2008 г. утвердил Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля (далее — Положение) [10].

В соответствии с п. 9 Положения работники финансового контроля должны быть независимы от объекта финансового контроля. Другими словами, необходимо, чтобы контролеры были независимы от той организации, которую они

проверяют, не имели родства с ее должностными лицами и не являлись должностными лицами проверяемой организации. В своих действиях контролеры должны опираться только на объективные факты. На основании «Общих принципов служебного поведения государственных служащих», утвержденных Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885, при возникновении ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на исполнение работником финансового контроля своих обязанностей, необходимо сообщить об этом непосредственному руководителю и выполнить его решение [11]. В этой связи большой интерес вызывает проект Приказа Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, предполагающий утверждение Порядка уведомления руководителя Федеральной службы финансово-бюджетного надзора о фактах обращения в целях склонения государственного служащего к совершению коррупционных правонарушений [12]. В соответствии с ним государственный служащий незамедлительно в письменной форме должен сообщить о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений в Административное управление Росфиннадзора. В случае уклонения от уведомления государственный служащий подлежит привлечению к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Задача работников финансового контроля, в соответствии с п. 11 Положения, состоит в своевременном и точном исполнении обязанностей, которые должны быть установлены порядком осуществления контрольной деятельности, а также программой контрольного мероприятия. Одним из элементов эффективности организации и проведения контроля является четкое планирование. Своевременное планирование позволяет сократить организационный процесс и освободить время для подготовительного периода. Возможно проведение внеплановых контрольных мероприятий.

Контрольно-надзорная деятельность Росфиннадзора и его территориальных органов осуществляется на основании планов, а результативность оценивается полнотой и качеством их выполнения. В планы контрольно-надзорной работы Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора включаются проверки, которые проводятся по его инициативе, а также на основании заданий центрального аппарата Росфиннадзора.

Кроме плановых проверок проводятся внеплановые. Это проверки по поручениям руководителя Росфиннадзора, по поручениям или обращениям Аппарата Правительства РФ, Администрации Президента РФ, министра финансов РФ, Генеральной прокуратуры и иных правоохранительных органов федерального уровня и по мотивированным обращениям руководителей правоохранительных органов субъектов РФ, а также путем проведения встречных проверок в организациях любых организационно-правовых форм, получивших от проверяемых организаций денежные средства, материальные ценности и документы.

Например, Территориальное управление Росфиннадзора в Нижегородской области за время работы провело около 2000 ревизий и проверок. Приведем данные о количестве и структуре проверок, проведенных Территориальным управлением за 2005-2009 гг. [13] (рис. 1).

Представленные данные показывают, что доля проверок, которые проводятся по централизованным заданиям Росфиннадзора, из года в год увеличивается: если в 2005 г. доля таких проверок составляла лишь 7%, то в 2009 г. она составила 80%. Это объясняется следующим: проверки по централизованным

заданиям проводятся в отношении наиболее значимых для страны направлений и объектов контроля. Это, например, проверки использования средств, выделяемых по приоритетным национальным проектам или в рамках федеральных адресных инвестиционных и целевых программ, средств, выделяемых из федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ.

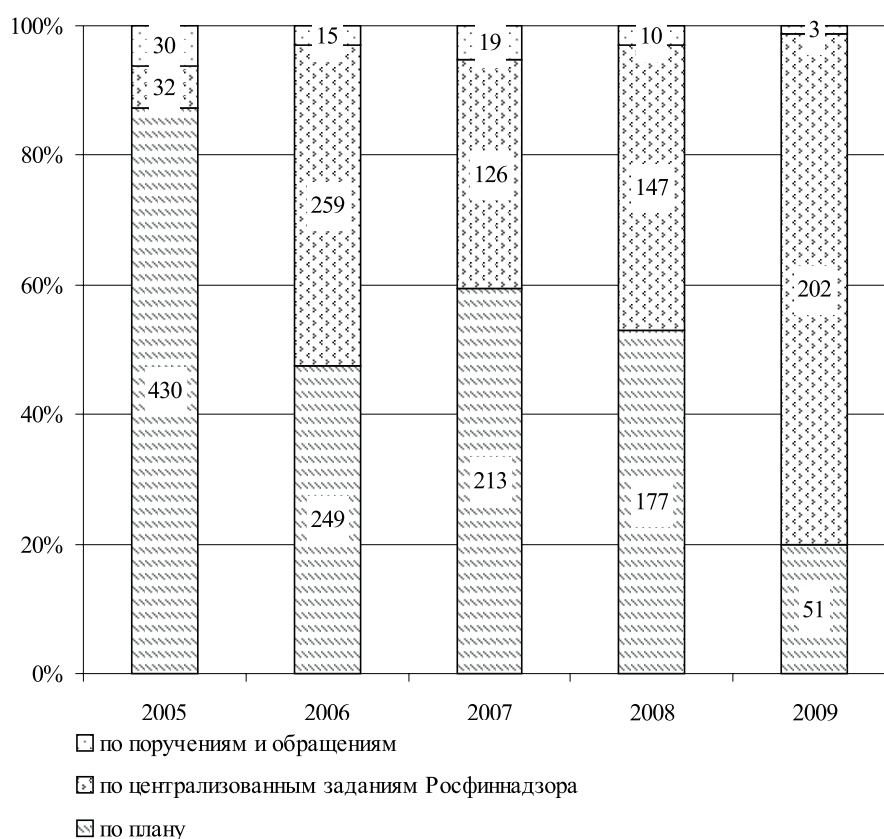


Рис. 1. Количество ревизий и проверок, проведенных Территориальным управлением Росфиннадзора в Нижегородской области за 2005-2009 годы

Выполнение планов территориальных управлений оценивается также суммами проверенных средств федерального бюджета, выделенных бюджетополучателям субъектов РФ, и суммами выявленных проведенными ревизиями и проверками нарушений.

За пять лет сотрудники управления Росфиннадзора по Тюменской области организовали более 1700 проверок расходования средств федерального бюджета, поступивших в регион. По словам Ю.Е. Бешенцева, руководителя Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Тюменской области, в каждом втором случае выявлены нарушения бюджетного законодательства. За 2006-2008 гг. в рамках реализации национальных проектов в Тюменскую область поступило 1,82 млрд рублей. За три года нецелевые траты составили около 20 млн рублей, 19 из которых уже компенсированы. Начиная с 2007 г. недобросовестные бюджетополучатели привлекаются к от-

ветственности: при нецелевом использовании сумм до 1,5 млн рублей — к административной, свыше — к уголовной. Нарушителям грозит до пяти лет лишения свободы.

За последние два года сотрудниками территориального управления Росфиннадзора составлено 452 протокола в отношении должностных лиц. Общий объем выписанных штрафов исчисляется в 2,5 млн рублей. Средняя санкция в отношении юридических лиц составляет от 40 до 50 тыс. рублей. Руководителям и бухгалтерам провинившихся организаций каждая незаконная платежка обошлась в 4-5 тысяч. Кроме того, правоохранительными органами возбуждено четыре уголовных дела, два человека осуждены.

По данным Управления федерального казначейства по Тюменской области (информация о наличии на территории Тюменской области организаций, внесенных в Сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета № 05-10/452 от 19.01.2009 г.) общее количество получателей средств федерального бюджета в Тюменской области по состоянию на 1 января 2009 г. составляет 313. Ревизиями и проверками охвачено 70 получателей средств федерального бюджета (22,4%). Сумма проверенных средств федерального бюджета составила 11167733,901 тыс. рублей (независимо от года финансирования) (табл. 1) [14].

Таблица 1

Информация о проверенных средствах федерального бюджета, выделенных субъекту Российской Федерации через УФК (тыс. рублей)

Наименование показателя	Сумма
Выделено средств в 2008 г.	14488633,049
Проверено за 9 месяцев 2009 г. средств, выделенных в 2008 г.	4795056,520
Проверено в 2008 г. средств, выделенных в 2008 г.	260768,100
Итого проверено средств федерального бюджета, выделенных через УФК	5055824,620
% проверенных средств	34,9%

Данные за 2007 и 2006 гг. показывают, что суммы выделяемых бюджетополучателям и проверяемых Территориальным управлением средств ежегодно увеличиваются, в связи с этим доля проверенных средств несколько снизилась и составляет в 2006 г. — 57,1%, в 2007 г. — 35,75%.

К сожалению, сложившаяся система финансового контроля в Российской Федерации недостаточно хорошо обеспечивает рациональное и целевое использование бюджетных средств, что связано с относительно высоким уровнем коррупции в стране. Необходимость совершенствования и развития системы государственного финансового контроля в данной сфере назрела уже давно. Например, следует увеличить штрафные санкции, налагаемые на организации (прежде всего на руководителей организаций и иных должностных лиц) за нецелевое использование бюджетных средств. Целесообразно также навсегда (а не на короткий срок) запретить лицам, ранее привлеченным к ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, занимать руководящие посты в бюджетных учреждениях и организациях. Следует пересмотреть и Уголовный кодекс РФ с тем, чтобы добавить соответствующую статью, предусматривающую уголовную ответственность лиц, осуществляющих финансовый контроль за формированием и расходованием бюджетных средств, за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих должностных обязанностей.

Любые действия, направленные на обеспечение сбережения бюджетных средств и их целевого расходования следует рассматривать прежде всего как действия, направленные на уменьшение уровня коррумпированности государственных служащих, что, несомненно, вызовет одобрение в обществе.

Необходимо постоянно совершенствовать систему проведения государственных закупок товаров, работ и услуг на средства из государственного бюджета. Такие закупки должны проводиться исключительно на конкурсной основе с объективной оценкой всех участников конкурса. К сожалению, в настоящее время такого рода конкурсы или тендеры носят чисто формальный характер, так как победители определяются еще до официального объявления конкурса.

В настоящий момент главной задачей в деятельности органов финансового контроля по-прежнему остается организация поиска, отработка методов и приемов, направленных на повышение эффективности государственного финансового контроля, и обучение этому финансовых контролеров. Кроме того, приоритетами в их деятельности должны являться: повышение информационной открытости как основной шаг в борьбе с коррупцией; проведение мониторинга функциональной деятельности; повышение квалификации и ответственности служащих.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Интервью корреспондента «Интерфакс» А. Галкина с начальником Главного управления собственной безопасности МВД России К. Ромодановским «Коррупция в милиции смертельна для общества» // Рязанские ведомости. 2002. 16 августа.
2. Белокрылова О.С., Бережной И.В., Вольчик В.В. Ограничения конкуренции как экономические мультигенерации // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2003. № 2. С. 67-73.
3. <http://www.transparency.org>
4. Д.М.Шекин Налоговые риски и тенденции развития налогового права / Под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Статут, 2007. 256 с.
5. <http://www.lenta.ru/articles/>
6. Коммерсантъ. № 204 (3535). 2006. 31 октября.
7. Выжутович В. Кормление с должности // Российская газета. 2006. 10 ноября.
8. Фалалеев М. Весь криминал на жестком диске // Российская газета. 2008. 21 января.
9. Ильин А. Крестовый поход против коррупции // Российская газета. 2008. 25 марта.
10. Приказ Министерства финансов России от 25 декабря 2008 № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» // Российская газета. 2009. 4 марта.
11. Указ Президента РФ от 12 августа 2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (ред. от 16.07.2009) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.
12. <http://www.rosfinnadzor.ru/>
13. Машковцев О. Итоги работы и перспективы развития ТУ Росфиннадзора в Нижегородской области // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. 2009. № 10. С. 14-23.
14. <http://r72.rosfinnadzor.ru/project/index/72>