

СЛОЖЕНИЕ СИЛ УМНОЖАЕТ ВОЗМОЖНОСТИ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Александр Иванович Жданьков

Одной из важнейших предпосылок модернизации экономики является активная и последовательная борьба с коррупцией. Без этого весьма затруднительно повысить качество государственного управления, расширить приток инвестиций, обеспечить развитие малого и среднего бизнеса, укрепить доверие граждан к институтам власти. Борьба с коррупцией встала ныне в разряд наиболее приоритетных государственных задач. Однако для решения этой задачи требуется системный подход. Именно такой подход и нашел свое отражение в утвержденной Президентом России новой редакции Национального плана противодействия коррупции на 2010–2011 годы. В этом документе содержится один из существенных признаков системы. Этим признаком является взаимодействие составляющих ее элементов, всех участников антикоррупционной коалиции, к которым относятся Счетная палата Российской Федерации и правоохранительные органы.

Процесс их взаимодействия носит двухсторонний характер, и ему можно дать следующее определение. Это согласованная по целям, основанная на деловом сотрудничестве и взаимопомощи совместная деятельность Счетной палаты Российской Федерации и правоохранительного сообщества по противодействию коррупции.

Приведенное определение вытекает из имеющегося опыта взаимодействия фигурирующих в нем сторон, который свидетельствует об их взаимной заинтересованности в данном вопросе. Это объективно обусловлено следующими обстоятельствами.

Так, Счетная палата, выявляя в ходе своей работы нарушения законности, оказывается в правовом поле, не обладая при этом полномочиями применять к нарушителям меры репрессивного характера. Потребность компенсировать их формальное отсутствие вызывает необходимость устанавливать и укреплять контакты с правоохранительными органами. Кроме того, это помогает Счетной палате повысить авторитет своих решений. Перспектива того, что ее предписания и пред-

ставления могут быть незамедлительно подкреплены действиями правоохранительных органов, делает их гораздо убедительнее в глазах конкретных нарушителей.

У правоохранительного сообщества, благодаря его контактам со Счетной палатой, которая постоянно сканирует бюджетную сферу, появляется возможность своевременно получать информацию о финансовых нарушениях, с которыми тесно связана коррупция. Это повышает оперативность действий правоохранительных органов по ее пресечению. Сотрудничество дает им также возможность без лишних проволочек использовать инспекторские материалы при возбуждении и расследовании коррупционных дел, при сборе доказательной базы по конкретным правонарушениям в финансово-бюджетной сфере, при предъявлении исков в суды и т.д.

Кроме того, взаимодействие привносит очевидные преимущества в антикоррупционную деятельность сторон, так как позволяет, во-первых, скоординировать их усилия по предупреждению возникновения коррупционных преступлений в финансово-бюджетной области. Во-вторых, обеспечить полноту и всесторонность анализа деятельности проверяемых организаций с точки зрения профилактики и выявления коррупционных рисков. В-третьих, повысить оперативность в деле пресечения, расследования выявленных фактов коррупции и наказания виновных. В-четвертых, снизить административную нагрузку на подконтрольные организации. В-пятых, улучшить качество проводимых контрольных мероприятий. В-шестых, расширить спектр возможностей сторон для повышения эффективности деятельности каждой из них на всю глубину задачи противодействия коррупции – от ее предупреждения до ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Таким образом, взаимодействие Счетной палаты с правоохранительными органами позволяет обеспечить единство всего «технологического цикла» борьбы с коррупцией – от профилактики и выявления фактов коррупции до наказания виновных.

Вместе с тем это взаимодействие имеет свою особенность. С одной стороны, правоохранительные органы выступают как партнеры Счетной палаты, с другой – как подконтрольные ей распорядители бюджетных средств. Это создает ту грань в их взаимоотношениях, которую Счетной палате переступать ни в коем случае нельзя. С учетом этой особенности и строит Счетная палата свои взаимоотношения с силовиками в целях обеспечения защиты государственных и общественных интересов от преступных посягательств в финансово-бюджетной сфере, сфере использования и сохранности государственной собственности, а также решения задач, связанных с предупреждением, выявлением, пресечением и расследованием преступлений коррупционной направленности.

Как показывает практика организации взаимодействия Счетной палаты с правоохранительными органами, ее осуществление главным образом основывается на использовании диспозитивного метода правового регулирования. И это неслучайно, ибо для него, в отличие от императивного метода, присущи свойства децентрализации и координации, которые собственно и составляют суть механизма взаимодействия. Поэтому преимущественное использование диспозитивного метода регулирования служит своеобразным индикатором установления партнерских отношений между сторонами. Опора на данный метод привносит в процесс организации взаимодействия необходимость руководствоваться требованиями следующих принципов. Это, прежде всего, принцип законности, который требует от сотрудников каждой из сторон строгого и точного соблюдения действующего международного и национального законодательства при реализации возложенных на них полномочий по борьбе с коррупцией. Его естественным продолжением можно считать принцип правового равенства сторон, который предусматривает соразмерность их прав и обязанностей.

Следующим выступает принцип самостоятельности сторон, реализация которого означает их право самим определять предмет, объект, сроки и методы своей деятельности по борьбе с коррупцией.

Важным принципом взаимодействия является принцип ответственности сторон за свою деятельность, который предполагает добросовестное отношение их сотрудников к своим обязанностям в области борьбы с коррупцией, обстоятельность в выборе методики антикоррупционных мероприятий, соблюдение установленных стандартов (процедур) при их проведении, учет всех обстоятельств и факторов при вынесении суждений и оценок.



Достаточно обоснованным, учитывая системный характер взаимодействия, выглядит и принцип системности, осуществление которого означает четкое разграничение функций сторон в сфере борьбы с коррупцией, отсутствие дублирования в выполнении возложенных на них задач, планирование деятельности с охватом наиболее коррупциогенных объектов контроля, периодичность проведения контроля на одних и тех же объектах, в том числе контроля за устранением ранее выявленных нарушений и предпосылок к ним. Безусловно, взаимодействие не может не носить предупредительный характер, что прямо увязывает его организацию с опорой на принцип превентивности, который требует в первую очередь решать задачу по предупреждению коррупционных рисков, выявлению и устранению условий и причин, порождающих их в финансово-бюджетной сфере. Успех взаимодействия неразрывно связан с действием принципа профессионализма, который предусматривает необходимость достаточного уровня профессиональной подготовки сотрудников сторон к проведению мероприятий в сфере борьбы с коррупцией, наличия у них соответствующих поставленным задачам опыта и квалификации, постоянного профессионального совершенствования, поддержания требуемого уровня знаний, умений и навыков. Взаимодействие должно основываться и на принципе объективности и непредвзятости, для которого характерны недопущение предвзятости или предубежденности относительно наличия (отсутствия) коррупционных аспектов в деятельности проверяемых объектов, исключение каких-либо особых мотивов (корысть, политический заказ и т.п.) в ходе проведения мероприятий по выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению фактов коррупции, беспристрастность и обоснованность выводов по выявленным фактам коррупции, подтверждение их данными, содержащими достоверную и официальную информацию.

Наконец, взаимодействие сторон должно организовываться с учетом требований принципа гласности, который предусматривает открытость деятельности сторон, информированность общества о результатах их совместной борьбы с коррупцией и предпосылками к ней, регулярную публикацию в средствах массовой информации материалов о выявленных в ходе проверок случаях коррупции и принятых мерах по их устранению.

Все эти принципы имеют фундаментальное значение для рассматриваемой темы. Именно на основе их требований и строится взаимодействие Счетной палаты с правоохранительными органами, содержание которого составляют следующие направления.

Прежде всего, к ним следует отнести организацию и осуществление совместных контрольных мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение правонарушений, связанных с незаконным использованием средств федерального бюджета, в том числе и коррупционного характера.

Проведению таких мероприятий придается большое значение в связи с тем, что именно они, как показывает практика, способствуют обеспечению более полного и всестороннего анализа деятельности проверяемых организаций с точки зрения профилактики и выявления фактов коррупции, а также повышению оперативности в их пресечении, расследовании и наказании виновных.

Правовой основой и сложившейся формой работы здесь, как, впрочем, и в других направлениях сотрудничества, являются специальные предметные соглашения и положения о взаимодействии, заключенные Счетной палатой в разное время с Генеральной прокуратурой и Следственным комитетом при прокуратуре Российской Федерации, ФСБ и МВД России, другими ведомствами.

В соответствии с этими документами ежегодно составляются скоординированные календарные планы совместных мероприятий по проверкам объектов, представляющих взаимный интерес (планы взаимодействия).

В целях организации подготовки и осуществления таких мероприятий создаются рабочие группы, состоящие из сотрудников Счетной палаты и соответствующих ведомств. Регулярно проводятся координационные совещания специалистов взаимодействующих органов, рабочие встречи их представителей. В ходе встреч идет активный обмен мнениями, выработка общих позиций по конкретным вопросам проверки, взаимное консультирование по возникающим проблемам и т.д. Практика проведения совместных контрольных мероприятий нередко анализируется на оперативных совещаниях с участием задействованных сторон.



Если деятельность по обозначенному направлению переложить на язык цифр, получится, что только в 2009 году было проведено более 100 совместных контрольных мероприятий, в том числе с участием сотрудников органов прокуратуры – 34, МВД России – 27 и ФСБ России – 50.

Одним из примеров таких мероприятий является проведенная Счетной палатой совместно с МВД России проверка целевого и эффективного использования средств, предусмотренных федеральным бюджетом, бюджетом субъекта Российской Федерации, а также получателями межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в 2008 году и истекшем периоде 2009 года, в Республике Ингушетия. По выявленным в ходе этой проверки фактам нарушений законности следственным управлением Следственного комитета при прокуратуре РФ по Республике Ингушетия в феврале 2009 года был возбужден целый ряд уголовных дел. Большой резонанс имела и проведенная совместно с Генеральной прокуратурой РФ проверка системы государственных закупок лекарств. По ее результатам было выявлено 18 тыс. нарушений, по которым было возбуждено 2,5 тыс. административных и 15 уголовных дел.

Следующим направлением взаимодействия можно считать оказание всесторонней поддержки другой стороне при проведении ею контрольных мероприятий.

Наиболее характерной в русле этого направления формой работы является оказание сотрудниками правоохранительных структур содействия работникам Счетной палаты в осуществлении их законной деятельности, когда они сталкиваются с противодействием. К сожалению, еще бывают случаи, когда инспекторы встречаются с попытками не допустить их на объекты, предоставить запрашиваемую информацию в неполном объеме и т.п. Такая ситуация возникла, к примеру, в ходе проверки в 2009 году Счетной палатой финансово-хозяйственной деятельности ОАО «Искитимцемент» в Новосибирской области. Именно своевременно оказанное тогда Генеральной прокуратурой и ФСБ России содействие в этом вопросе помогло успешно завершить проверку и приступить к проведению мероприятий по возвращению ранее выведенного различными путями имущественного комплекса законному владельцу.

В свою очередь сотрудники Счетной палаты в случаях, когда правоохранительные органы проводят оперативно-следственные мероприятия (в том числе по информации, поступившей от высшего органа финансового контроля и содержащей обоснованные подозрения о наличии коррупционного момента), оказывают им содействие в расследовании действий конкретных должностных лиц, нарушающих антикоррупционное законодательство. Сложившейся практикой в этом отношении стало включение в состав оперативных групп наряду с представителями спецслужб работников Счетной палаты.

Довольно распространенной формой взаимодействия по данному направлению является также оказание одной из сторон правовой и экспертной помощи другой стороне путем проведения соответствующих устных и письменных консультаций, подготовки необходимых справок и обзоров.

Еще одной формой взаимодействия в этом плане выступает организация правоохранительным органом выездной проверки, скоординированной по срокам и вопросам проведения с проверкой Счетной палаты.

Наконец, бывают случаи, когда в высший орган финансового контроля обращается руководство того или иного правоохранительного органа о целесообразности проведения определенного контрольного мероприятия. При этом вместе с обращением поступают и материалы, свидетельствующие об отклонениях от установленных показателей федерального бюджета, фактах незаконного и несвоевременного движения бюджетных средств, рассмотрение которых относится к ведению Счетной палаты. И хотя именно здесь, приняв обращение, самостоятельно проводят такое контрольное мероприятие, инициировавшая его структура не остается в стороне. Ее специалисты оказывают необходимую поддержку, а также принимают в случае надобности и участие в проведении мероприятия. Нередко это происходит путем их включения по взаимному согласию в состав проверочных групп и комиссий.

Важным направлением взаимодействия, которое повышает осведомленность, компетентность в деятельности сторон и ее упреждающий потенциал, является организация межведомственного обмена представляющей взаимный интерес оперативно значимой информацией.

Следует особо при этом отметить, что одним из несомненных условий работы взаимодействующих сторон по данному направлению выступает необходимость обеспечения конфиден-



циальности получаемых друг от друга сведений, которые нередко имеют ограниченный характер допуска. Именно с учетом этого обстоятельства оказывается взаимная помощь по вопросам пользования ведомственными базами данных (при этом их форма, структура и состав, а также процедура передачи в электронном виде специально оговариваются сторонами).

Также одной из форм взаимодействия здесь является, к примеру, направление из Счетной палаты в правоохранительные органы (по подследственности) информационных писем об обнаруженных в ходе проверок фактах нарушений законности, влекущих за собой уголовную ответственность. В частности, в 2009 году подобное письмо было направлено в ФСБ России по итогам проверки деятельности Федеральной службы по финансовым рынкам, в ходе которой инспекторы обнаружили в действиях некоторых должностных лиц ряд признаков коррупционных проявлений. Аналогичное письмо из Счетной палаты было получено в Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации по поводу использования тех колоссальных средств из федерального бюджета, которые были направлены на обеспечение безопасности Саяно-Шушенской ГЭС. В среднем из Счетной палаты ежегодно направляется в правоохранительные органы более 100 материалов, содержащих сведения о нарушениях законности. Зачастую по результатам их рассмотрения возбуждаются уголовные дела, опротестовываются незаконные правовые акты, вносятся представления на предмет устранения выявленных нарушений, предъявляются иски в суды о возмещении материального ущерба. Так, только за 2009 год и четыре месяца этого года в правоохранительные органы было направлено свыше 250 материалов проверок. По ним было возбуждено 60 уголовных дел, из них 21 уголовное дело по материалам прошлых лет. Более 30 материалов было приобщено следственными органами к ранее возбужденным уголовным делам.

Так, в сентябре 2009 года было возбуждено уголовное дело по факту злоупотребления полномочиями, допущенного в ходе ремонта комплекса зданий Государственного академического Большого театра России, в отношении должностных лиц ФГУ «Дирекция по строительству, реконструкции и реставрации». В октябре 2009 года было возбуждено уголовное дело в отношении и.о. генерального директора ФГУП «Национальные рыбные ресурсы». Целых три уголовных дела было возбуждено следственными органами Хабаровского края по фактам нецелевого использования средств федерального бюджета и кредитов международных финансовых организаций, направленных на строительство автомобильной дороги «Амур». В мае 2009 года было возбуждено уголовное дело в отношении главы администрации г. Королёва. Уголовное дело было возбуждено в отношении ряда высокопоставленных должностных лиц Гохрана России и исполнительного директора ООО «Новый Дом ЛБ».

В свою очередь, коллеги Счетной палаты по «цеху борьбы с коррупцией» оперативно обеспечивают ее необходимыми аналитическими и справочно-статистическими материалами, регулярно предоставляют информацию о проведенных ими мероприятиях, выработанных рекомендациях по противодействию коррупции и т.д.

На повышение эффективности борьбы с правонарушениями, связанными с использованием средств федерального бюджета, работает и такое направление взаимодействия, как обмен опытом работы по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных преступлений.

Формы, используемые в рамках этого направления, весьма разнообразны. Своими знаниями, накопленным опытом выработки и внедрения в практику наиболее целесообразных методов борьбы с коррупцией сотрудники Счетной палаты и правоохранительных органов делятся на совместных проводимых тематических семинарах, научно-практических конференциях, методических совещаниях, а также непосредственно в ходе осуществления общих контрольных мероприятий. Особенно активно на этом направлении осуществляется взаимодействие с Генеральной прокуратурой РФ. Объединение знаний и опыта специалистов взаимодействующих органов служит при этом не только повышению уровня их работы по выявлению недостатков, но и выработке конструктивных рекомендаций для проверяемых организаций по улучшению управления государственными ресурсами.

Большое внимание руководством сторон при организации взаимодействия уделяется развитию такого направления, как совместная антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов, регламентирующих бюджетный процесс.

Характерно в этом отношении решение, принятое на одном из совместных заседаний коллегий Счетной палаты и Генеральной прокуратуры, в соответствии с которым была создана и действу-



ет рабочая группа из представителей обеих структур по проведению анализа законодательства, выявлению причин и условий, способствующих совершению коррупционных преступлений.

Интеллектуальной составляющей взаимодействия сторон выступает такое его направление, как проведение совместных научно-исследовательских работ по проблемам противодействия коррупции.

В русле этого направления идет разработка комплекса мер по созданию правовых основ борьбы с коррупцией, готовятся соответствующие предложения по совершенствованию государственной политики в этой области, вырабатываются единые подходы, методические рекомендации по выявлению коррупционно опасных зон в сфере управления государственными финансами. По этим и другим вопросам проводятся совместные научно-практические мероприятия (конференции, совещания, семинары), идет обмен научной литературой, готовятся и издаются совместные научно-методические пособия, коллективные монографии и т.д.

Так, совместными усилиями Счетной палаты, Генеральной прокуратуры, МВД и ФСБ России осуществляется наработка системы индикаторов, позволяющих оценивать уровень риска проявления коррупции в организации государственного и муниципального управления. Совместно с Генеральной прокуратурой и ФСБ России разрабатывается методика проведения аудита качества внутренних систем антикоррупционного контроля организаций. Наряду с этим стоит вопрос и о совместной разработке методики внешней оценки качества систем внутреннего финансового контроля и управления институциональными рисками организаций, являющихся получателями бюджетных средств, а также действующих в сфере государственно-частного партнерства.

В настоящее время в Счетной палате рассматривается вопрос о совместной с ФСБ и Генеральной прокуратурой разработке индикаторов оценки эффективности деятельности органов государственной власти и управления по противодействию коррупции.

Наконец, большое внимание стороны обращают на вопросы организации работы по такому направлению, как оказание взаимопомощи в повышении квалификации специалистов, в том числе и в области противодействия коррупции.

Это осуществляется как путем организации специальных стажировок, так и в рамках известных форм подготовки – совместных семинаров, деловых игр, конференций и т.д. Большую помощь здесь, в частности, оказывают Счетной палате сотрудники Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, которые подробно знакомят инспекторов со спецификой деятельности правоохранительных органов, их методами борьбы с коррупционными проявлениями.

Все это способствует не только обучению, к примеру, методике выявления коррупционных рисков, но и улучшению взаимопонимания специалистов разных структур, тому, чтобы они в ходе проведения совместных мероприятий говорили на одном профессиональном языке, чтобы повышалось также качество материалов, передаваемых из Счетной палаты в правоохранительные органы и наоборот.

Следует отметить, что текущим вопросам взаимодействия по всем его направлениям уделяется постоянное внимание со стороны руководства взаимодействующих ведомств.

Они периодически обсуждаются в ходе встреч первых должностных лиц, на совместных заседаниях коллегий и рабочих совещаниях. При этом поднимаются и проблемы, требующие своего решения. Так, на сегодня одной из них является недостаточность системного контроля за расследованием возбужденных по материалам Счетной палаты уголовных дел. Это порой создает предпосылки для их прекращения. Учитывая сложившийся уровень взаимоотношений руководства Счетной палаты с руководством правоохранительных структур, нет сомнения, что как эта, так и другие возникающие проблемы будут успешно решены. Это позволит еще больше укрепить наше взаимодействие, потенциал которого далеко еще не исчерпан.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что сложение сил Счетной палаты Российской Федерации и правоохранительного сообщества имеет взаимовыгодный характер, объективно умножает возможности сотрудничающих сторон в борьбе с коррупцией, позволяет наносить по ней точечные удары. Все это делает развитие взаимодействия сторон стратегически значимым направлением в их деятельности.