

УДК 343.1

JEL K40

МВД И СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИИ: ПРИВЛЕЧЕНИЕ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

МОРУКОВА АННА АНАТОЛЬЕВНА,

кандидат экономических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел, Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя, Москва, Россия

E-mail: ann.a.m@rambler.ru

КАЛИНИНА СВЕТЛАНА ВИКТОРОВНА,

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел, Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя, Москва, Россия

E-mail: kswik@mail.ru

АННОТАЦИЯ

В статье на основе анализа нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность Счетной палаты Российской Федерации, информации с официальных сайтов указанного ведомства и Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также учебной и научной литературы рассматриваются актуальные вопросы сотрудничества контрольно-счетных и правоохранительных органов в сфере привлечения нарушителей к административной ответственности. Раскрываются аспекты, связанные с количеством и объемом ущерба административных правонарушений в сфере экономики, в том числе в бюджетной сфере. Отмечается, что в настоящее время такие нарушения наносят значительный материальный ущерб и составляют примерно 7,5% расходов бюджета, что недопустимо в ситуации дефицитного бюджета и режима строгой экономии бюджетных средств. Во-первых, основным нерешенным вопросом в организации сотрудничества и взаимодействия указанных субъектов в сфере предупреждения, пресечения и выявления правонарушений, связанных с выполнением задач, возложенных на контрольно-счетные органы и органы внутренних дел, является отсутствие нормативного правового акта, который установил бы такой порядок. Во-вторых, существует проблема практической направленности, которая связана с наделением сотрудников органов внутренних дел функцией по выявлению административных правонарушений в сфере экономики. В решении указанных проблем предлагается более полно использовать потенциал, заложенный во взаимодействии правоохранительных органов и Счетной палаты Российской Федерации.

Ключевые слова: правонарушения в финансово-бюджетной сфере, административная ответственность, Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, взаимодействие МВД России и Счетной палаты.

THE INTERIOR MINISTRY AND THE AUDIT CHAMBER OF RUSSIA: PROSECUTION FOR FINANCIAL AND FISCAL OFFENSES

A.A. MORUKOVA

PhD (Economics) associate professor of the Administrative Activities of Internal Affairs Bodies Chair, the Kikot Moscow University of the MIA of Russia, Moscow, Russia

E-mail: ann.a.m@rambler.ru

S.V. KALININA

*PhD (Law), Senior Lecturer of the Administrative Activities of Internal Affairs Bodies Chair,
the Kikot Moscow University of the MIA of Russia, Moscow, Russia*

E-mail: kswik@mail.ru

ABSTRACT

Based on the analysis of regulatory legal acts governing the activities of the Russian Audit Chamber of the Russian Federation, as well as on the information from the official websites of the mentioned agency and the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, the article considers the issues of cooperation between control and audit and law enforcement agencies in view to subject the offenders to administrative sanctions. The authors reveal the aspects related to the amount of damage and scope of administrative violations in the economic sphere, including the budgetary area. It is noted that currently such breaches cause significant material damage and account for about 7.5% of the budget expenditures. The authors stress that it is unacceptable in the situation of budget deficit and strict austerity. First, the main real problem in organization of cooperation and interaction between the control and audit and internal affairs agencies involved in prevention, suppression and detection of offenses is the lack of a regulatory legal act which would establish such an arrangement for cooperation. Second, there is a problem related to the fact that the employees of internal affairs bodies are not authorized for functions of revealing administrative violations in the economic sphere. The authors believe that a better use of the potential of interaction between the law enforcement bodies and the Audit Chamber of Russia may help solve the identified problems.

Keywords: offenses in the financial and the public sector, administrative liability, the Audit Chamber of the Russian Federation, control and audit bodies of the Russian Federation and municipal entities, interaction between the Russian Interior Ministry and the Audit Chamber.

В настоящее время российская экономика испытывает на себе воздействие большого количества вызовов и угроз, которые оказывают негативное влияние на социально-экономическое развитие, национальную безопасность государства в целом. Потенциальную угрозу представляют процессы, связанные с глобальной нестабильностью мировой экономики, усилением глобальной конкуренции, охватывающей рынки товаров, услуг и капитала. Реальную угрозу представляет экспортно-сырьевой тип развития экономики России, базирующийся на интенсивном наращивании топливного и сырьевого экспорта, одновременно с имеющим место резким падением цен на ресурсы. В настоящее время в России наблюдаются существенные ограничения роста экономики, обусловленные недостаточным развитием и некоторым износом транспортной и иных инфраструктурных сфер, а также необходимостью резкого сокращения бюджетных расходов. Количественный и качественный рост административных правонарушений и преступлений в сфере экономики, в том числе связанных с нецелевым использованием бюджетных средств, а также коррупционной направленности, во многом подрыв-

вает экономический суверенитет России, препятствует развитию страны в направлении лидирующих позиций в мировой экономике.

Административные правонарушения и преступления экономической направленности совершаются в основном в таких сферах, как потребительский рынок; финансово-бюджетная сфера; внешнеэкономическая деятельность; приватизация; земельные отношения и др. [1].

Анализ состояния преступности в Российской Федерации, проведенный по данным МВД России за 2015 г., позволяет сделать вывод, что в целом имеет место тенденция роста количества преступлений экономической направленности. Так, в 2015 г. по сравнению с аналогичным периодом 2014 г. их число возросло на 3,7% и составило 111,2 тыс. преступлений, их удельный вес в общем числе зарегистрированных преступлений — 4,7%; при этом тяжкие и особо тяжкие преступления в общем числе выявленных преступлений экономической направленности — 62,6%. Материальный ущерб от указанных преступлений (по окончанным уголовным делам) составил 271,49 млрд руб., что является негативным фактором социально-экономического развития государ-

ства в целом и оказывает отрицательный эффект на достижение поставленных Президентом и Правительством Российской Федерации целей и задач в социальной сфере.

Особое внимание необходимо уделить проблемам, связанным с количеством и объемом ущерба от административных правонарушений в сфере экономики. Так, по данным Счетной палаты Российской Федерации, в 2014 г. выявлено более 2,5 тыс. нарушений на общую сумму 488 млрд руб., из них нарушений в ходе использования бюджетных средств — на 394 млрд, прочих нарушений объектами аудита — 94 млрд. Особо подчеркнем: при условии, что проверками был охвачен весь бюджет, нарушения составили примерно 7,5% расходов бюджета, что недопустимо в ситуации дефицитного бюджета и режима строгой экономии бюджетных средств.

Среди основных объектов аудита Счетной палатой Российской Федерации называются министерства и ведомства, а также их подведомственные организации, по которым выявлено почти 2 тыс. нарушений на сумму более 250 млрд руб. По акционерным обществам в 2014 г. также выявлено значительное количество различного рода нарушений на общую сумму порядка 130 млрд руб., или более четверти общей суммы нарушений. За 2015 г. выявлено 71 административное правонарушение.

Важным средством обеспечения экономического правопорядка выступает административная ответственность за правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг, которая предусмотрена гл. 15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), где представлены четыре самостоятельных вида объекта правоохраны: финансовые, налоговые, страховые отношения и отношения на рынке ценных бумаг [5]. Итак, правонарушения, связанные с нецелевым использованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, указаны в ст. 15.14 КоАП РФ; нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе, — в ст. 15.15, нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами, — в ст. 15.16.

Объектом указанных правонарушений являются общественные отношения, связанные с финансовыми интересами государства, порядком рас-

ходования бюджетных средств, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации применительно к ст. 15.15, 15.16: непосредственным объектом являются бюджетные средства. Субъектами выступают юридические лица (получатели бюджетных средств) и их должностные лица (распорядители финансовых средств, организации, фонды). Если действие не содержит уголовно наказуемого деяния, то по данным правонарушениям предусмотрено применение мер административного принуждения в форме административного штрафа: на должностных лиц в размере от 4 до 5 тыс. руб., на юридических лиц — от 40 до 50 тыс. Протоколы о правонарушениях, предусмотренных указанными статьями, вправе составлять должностные лица органов внутренних дел и инспектора Счетной палаты РФ (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 и ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ). Согласно ст. 23.7 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.14–15.16, в отношении получателей средств федерального бюджета и получателей средств федеральных внебюджетных фондов рассматриваются должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере [4].

С учетом дополнительных полномочий, предоставленных Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Счетная палата существенно активизировала работу по выявлению и пресечению административных правонарушений в финансово-бюджетной сфере, привлечению к административной ответственности должностных лиц, совершивших правонарушения. *Использование предоставленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях процессуальных полномочий является одним из инструментов непосредственного воздействия Счетной палаты на выявленные факты правонарушений в сфере бюджетных правоотношений.* В этой связи практика производства по делам об административных правонарушениях находится в поле постоянного внимания, на системной основе проводятся ее обобщение и анализ, что, в свою очередь, является средством совершенствования вопросов по применению норм материального и процессуального права, а также способом разре-

шения процессуальных вопросов при производстве по конкретным делам об административных правонарушениях.

Производство по делам об административных правонарушениях позволяет Счетной палате, помимо реагирования на нарушения бюджетного законодательства, решать задачи обеспечения неукоснительного исполнения должностными лицами объектов контроля внесенных им представлений и предписаний, в то время как до усиления полномочий Счетной палаты имели место факты проявления. Изложенное потребовало принятия в 2014 г. предусмотренных законодательством мер по изменению редакции ст. 26 и 27 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» с целью уточнения содержащихся в них определений в этой части, а также изменения порядка применения Счетной палатой данных мер реагирования. С учетом внесенных изменений Счетная палата вправе в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения предписания принять по согласованию с Государственной Думой решение о приостановлении всех видов финансовых операций по тому объекту аудита, который допустил неисполнение предписания. Предполагается, что указанные полномочия должны применяться самостоятельно или в совокупности с нормой КоАП РФ, предусматривающей ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного финансового контроля (ч. 20 ст. 19.5) [2].

Считаем, что при выявлении и пресечении правонарушений в финансово-бюджетной сфере большое значение имеет взаимодействие Счетной палаты Российской Федерации с правоохранительными органами, в том числе с МВД России. Статья 30 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», озаглавленная «Взаимодействие Счетной палаты с другими органами и организациями», определяет формат данного взаимодействия.

Впервые соглашение о взаимодействии Счетной палаты с Министерством внутренних дел Российской Федерации было подписано в 2000 г. В декабре 2014 г. в целях повышения уровня взаимодействия ведомств по выявлению, предупреждению и пресечению правонарушений в финансово-бюджетной сфере, а также в процессе использования федеральной собственности было

заключено новое соглашение о сотрудничестве между Счетной палатой и МВД, которое существенно повысило результативность деятельности Счетной палаты [3]. Кроме того, организация совместной работы по выявлению и профилактике коррупционных правонарушений в финансовой сфере выделена в Стратегии деятельности Счетной палаты на период 2013–2019 гг. в качестве приоритетного направления.

На уровне субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 18 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» рядом муниципальных контрольно-счетных органов заключены соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с правоохранительными органами [6]. Кроме того, в соответствии с ч. 8 ст. 16 этого закона контрольно-счетные органы обязаны осуществлять передачу материалов контрольных мероприятий в правоохранительные органы в случае выявления при проведении контрольных мероприятий фактов незаконного использования бюджетных средств, в которых усматриваются признаки преступления или коррупционного правонарушения.

Во взаимодействии контрольно-счетных и правоохранительных органов заложен большой потенциал. Во-первых, оно позволяет соединить основные звенья борьбы с правонарушениями в финансовой сфере — от профилактики и выявления фактов незаконного использования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов до пресечения их и наказания виновных; во-вторых, организовывать и проводить совместные проверки объектов, представляющих взаимный интерес, что несет в себе синергетический эффект, который положительно влияет на результативность инспектирования, обеспечивает оперативный межведомственный обмен представляющей взаимный интерес информацией, обмен положительным опытом по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений в финансовой сфере [7].

Для обеспечения необходимой обратной связи между ведомствами и усиления эффекта их взаимодействия в предупреждении, выявлении и пресечении правонарушений в финансово-бюджетной сфере Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Феде-

рации» предусмотрел обязанность правоохранительных органов предоставлять Счетной палате информацию о ходе рассмотрения и принятых решениях по переданным им палатой материалам.

Так, в 2014 г. Счетной палатой в следственные органы и Прокуратуру направлено 158 материалов. Следственными органами возбуждено 24 уголовных дела по выявленным нарушениям. По 14 материалам МВД и Следственный комитет проводят доследственную проверку. По направленным материалам также приняты меры прокурорского реагирования, а именно: внесено 152 представления, возбуждено 34 дела об административном правонарушении и направлено 80 исковых заявлений в арбитражные суды и суды общей юрисдикции.

О возможном синергетическом эффекте взаимодействия Счетной палаты и правоохранительных органов говорится в отчете Счетной палаты Российской Федерации за 2014 г. Отмечается, что решение в анализируемом периоде практических вопросов реализации Счетной палатой заключенных с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации, МВД России и ФСБ России двусторонних Соглашений о сотрудничестве и иных совместных организационно-распорядительных документов позволило выделить ряд отдельных проблем, связанных с оперативным обменом информацией, на устранении которых следует сосредоточить усилия в дальнейшем.

Однако считаем, что на практике, несмотря на имеющую место нормативную основу взаимодействия Счетной палаты и МВД России, а также контрольно-счетных палат и органов внутренних дел на региональном и муниципальном уровнях, в полной мере потенциал взаимодействия указанных субъектов не реализуется. Возможно, это связано с отсутствием типовой формы соглашения

между контрольно-счетным органом и территориальным органом МВД России, который установил бы порядок организации сотрудничества и взаимодействия указанных субъектов в сфере предупреждения, пресечения и выявления правонарушений, связанных с выполнением задач, возложенных на контрольно-счетные органы и органы внутренних дел действующим федеральным законодательством, правовыми актами [8]. Также возможен поиск новых форм взаимодействия указанных субъектов, связанных с наделением сотрудников органов внутренних дел функцией по выявлению административных правонарушений в сфере экономики. При этом имеется в виду не случайное выявление, а целенаправленная деятельность в этой сфере, например при проведении оперативных мероприятий сотрудниками подразделений по борьбе с экономическими преступлениями и противодействию коррупции. Конечно, этот вопрос требует проработки и, возможно, найдет массу оппонентов.

Подводя итог, отметим, что модернизация практически всех сфер деятельности государства, значительное расширение его участия в реализации крупнейших инвестиционных и инновационных проектов, а также дефицит бюджетных средств требуют дальнейшего совершенствования правового регулирования, практического развития взаимодействия Счетной палаты и МВД России, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с территориальными органами МВД. Повышение качества взаимодействия контрольно-счетных и правоохранительных органов является важнейшей государственной задачей, решение которой должно дать возможность доводить результаты деятельности Счетной палаты и иных контролирующих органов до логического завершения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дорошенко О. М., Лапина М. А. Административная ответственность за незаконную предпринимательскую деятельность. В сб.: Актуальные проблемы теории и практики борьбы с экономическими преступлениями и коррупцией. М., 2013. С. 77–83.
2. Калинина С. В., Морукова А. А. Меры принуждения, применяемые в административной деятельности полиции. В сб.: Вопросы совершенствования деятельности полиции по охране общественного порядка: сб. науч. трудов. М., 2013. С. 85–94.
3. Попова Н. Ф. Основы управления в правоохранительных органах: учебник и практикум для прикладного бакалавриата. М.: Юрайт, 2016.
4. Административная деятельность полиции: учеб. пособие. М.: ДГСК МВД России, 2014.

5. Полянский И. А., Морозов В. Е. Административное право Российской Федерации: методические указания и планы семинарских занятий для студентов 1–2-го курсов очной формы обучения по направлению подготовки 40.03.01 (030900.62) «Юриспруденция», 40.05.01 (030901.65) «Правовое обеспечение национальной безопасности». Хабаровск, 2015.
6. Маркина Э. В., Сосновская Ю. Н. Актуальные вопросы планирования в системе органов внутренних дел, некоторые аспекты стратегического планирования в правоохранительных органах // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 2. С. 174–178.
7. Киясханов И. Ш., Эриашвили Н. Д., Бондарь Е. О., Кивич Ю. В. и др. Финансовое право: учеб. пособие. М., 2007.
8. Лапина М. А., Баранов В. А., Гушин В. В. Ведомственное нормотворчество. Теория и практика применения: монография. М.: Проспект, 2014.

REFERENCES

1. Doroshenko O. M., Lapina M. A. Administrativnaja otvetstvennost' za nezakonnuju predprinimatel'skuju dejatel'nost'. V sb.: Aktual'nye problemy teorii i praktiki bor'by s jekonomicheskimi prestuplenijami i korrupciej [Administrative responsibility for illegal business activity. In the collection: Actual problems of the theory and practice of fight against economic crimes and corruption]. Moscow, 2013, pp. 77–83 (in Russian).
2. Kalinina S. V., Morukova A. A. Mery prinuzhdenija, primenjaemye v administrativnoj dejatel'nosti policii. V sb.: Voprosy sovershenstvovanija dejatel'nosti policii po ohrane obshhestvennogo porjadka: sbornik nauchnyh trudov [The coercive measures applied in administrative activity of police. In the collection: Questions of improvement of activities of police for protection of a public order collection of scientific works]. Moscow, 2013, pp. 85–94 (in Russian).
3. Popova N. F. Osnovy upravlenija v pravoohranitel'nyh organah: uchebnik i praktikum dlja prikladnogo bakalavriata [Bases of management in law enforcement agencies: the textbook and a practical work for an applied bachelor degree]. Moscow, Yurayt, 2016 (in Russian).
4. Administrativnaja dejatel'nost' policii: uchebnoe posobie [Administrative activity of police: manual]. Moscow, DGSK Ministry of Internal Affairs of Russia, 2014 (in Russian).
5. Polyansky I. A., Morozov V. E. Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii: metodicheskie ukazaniya i plany seminarских zanjatij dlja studentov 1–2-go kursov ochnoj formy obuchenija po napravleniju podgotovki 40.03.01 (030900.62) «Jurisprudencija», 40.05.01 (030901.65) «Pravovoe obespechenie nacional'noj bezopasnosti» [Administrative law of the Russian Federation: methodical indications and plans of seminar classes for students of 1–2 courses of full-time courses in the direction of preparation 40.03.01 (030900.62) “Law”, 40.05.01 (030901.65) “Legal support of national security”]. Khabarovsk, 2015 (in Russian).
6. Markina E. V., Sosnovskaya Yu. N. Aktual'nye voprosy planirovanija v sisteme organov vnutrennih del, nekotorye aspekty strategicheskogo planirovanija v pravoohranitel'nyh organah [Topical issues of planning in system of law-enforcement bodies, some aspects of strategic planning in law enforcement agencies]. Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii — the Bulletin of the Moscow university Ministry of Internal Affairs of Russia, 2016, no. 2, pp. 174–178 (in Russian).
7. Kilyaskhanov I. Sh., Eriashvili N. D., Bondar E. O., Kivich Yu. V. et al. Finansovoe pravo: ucheb. posobie [Financial right: studies. grant]. Moscow, 2007 (in Russian).
8. Lapina M. A., Baranov V. A., Gushchin V. V. Vedomstvennoe normotvorchestvo. Teorija i praktika primenenija: monografija [Departmental rule-making. Theory and practice of application: monograph]. Moscow, Prospect, 2014 (in Russian).