

Борьба с коррупцией как объект деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ

Коррупция существует во всех странах независимо от уровня их экономического развития. Разница заключается в ее распределении по эшелонам власти и публичности. Коррупция хроническая болезнь любого государственного аппарата всех времен и всех народов.

К одной из причин коррупции в России относится ее историческое наследие. История зарождения "легальной" отечественной коррупции относится к IX-X вв., когда возникает, по примеру Византии, институт "кормления" - направления главой государства (князем) своих представителей (воевод, наместников) в провинцию без денежного вознаграждения. Кормление было официально отменено в 1556 г., но традиция жить и богатеть за счет подданных фактически сохранилась надолго,

В дальнейшем кормление трансформировалось в лихоимство (подкуп за действия, нарушающие действующее законодательство) и мздоимство (за действия без нарушения закона). К XV в. лихоимство и мздоимство уже образовывали систему взяточничества, коррупции.

Новое проявление взяточничества - вымогательство или как сегодня называют это явление «государственный рэкет» известно с XVI в. Когда возникла практика "взятки за лицензию", начатая царским тестем боярином Ильей Милославским. А глава Земского приказа Леонтий Плещеев превратил суд в инструмент беспредельного вымогательства. Шурин Плещеева - Петр Траханиотов, ведавший Пушкарским приказом, месяцами не выплачивал жалованье стрельцам, оружейникам и иным подчиненным, присваивая деньги. Доведенный до отчаяния народ 25 мая 1648 г. учинил в Москве бунт, требуя выдачи и казни Плещеева, Траханиотова, Морозова. Поскольку мятеж не удавалось пресечь, царь (Алексей Михайлович) был вынужден выдать сперва Плещеева, забитого насмерть толпой, а затем и Траханиотова, казненного "по правилам". Московский бунт 1648 г. оказался единственным (и в какой-то степени успешным!) в российской истории выступлением против взяточников и коррупционеров.

Коррупция в России становится массовым, тотальным злом к XVII в. Петр I пытался с ней бороться привычными репрессивными мерами вплоть до смертной

казни (Указы 23.08.1713 г., 24.12.1714 г., 5.02.1724 г.). Были казнены за взяточничество сибирский губернатор князь Матвей Гагарин, обер-фискал (Главный прокурор) Алексей Нестеров и др.

Прошли века, менялся общественно-политический строй, но коррупция в России оставалась бессмертной. Реальная история государства Российского свидетельствует о том, что коррупция, наряду с другими социальными недугами (воровством, пьянством, беззаконием и др.), нищетой и бесправием большинства населения, всегда были чрезвычайно распространены в стране. И "Россия, которую мы потеряли" (С. Говорухин), ничуть не лучше той, которую приобрели...

Сегодня каждый школьник, каждый студент в России знает, что все продается и все покупается. Толерантность по отношению к коррупционной деятельности сама становится злом. С учетом этого проблема коррупции не столько правовая (уголовно-правовая), сколько социально-политическая. Ясно, что и стратегия превенции должна ориентироваться на меры экономические, социальные, политические. Борьба с коррупцией не должна сводиться к "борьбе" силами правоохранительных органов.

Ликвидировать "коррупцию, как и любое иное социальное зло, имеющее прочные основы в экономическом, политическом, социальном устройстве общества, - невозможно. Речь может идти лишь о значительном ограничении масштабов явления, введении его в "цивилизованные рамки", защите массы населения от тотальных поборов на всех уровнях - от рядового работника жилищной конторы и милиционера до представителей высших эшелонов власти.

С формальной точки зрения, если не будет государства — не будет и коррупции. В условиях, когда коррупция распространена практически везде, роспуск коррумпированных органов власти представляется одним из действенных радикальных способов от неё избавиться.

Помимо роспуска органов власти, существуют и другие рычаги воздействия на коррупцию, можно ужесточить законы и их исполнение, тем самым повысив риск наказания, можно создать экономические механизмы, позволяющие должностным лицам увеличить свои доходы, не нарушая правила и законы.

Но большинство положительно зарекомендовавших себя методов относится к внутренним либо внешним механизмам надзора.

Внутренний контроль

Сюда входят внутренние механизмы и стимулы, существующие в самом аппарате управления: ясные стандарты исполнения должностными лицами своих обязанностей и строгий надзор над каждым служащим. С целью обеспечения надзора часто выделяют особые управления, которые функционируют автономно. Например: отделы собственной безопасности.

Внутренний контроль был основным способом борьбы с коррупцией в монархиях периода абсолютизма и до сих пор сохраняет высокую эффективность. В частности, Макиавелли полагал, что в монархиях, «правлящих при помощи слуг», коррупция менее опасна, поскольку все «слуги» обязаны милостям государя и их труднее подкупить.

Внешний контроль

Сюда относятся механизмы, которые имеют высокую степень независимости от исполнительной власти. Независимая судебная система, при которой нарушивший закон бюрократ может быть легко и эффективно признан виновным.

Органы внешнего государственного финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами государственной власти, свобода слова и СМИ также являются эффективными инструментами контроля над коррупцией бюрократического аппарата.

Внешний контроль характерен для стран с рыночной экономикой и либеральной демократией. Предположительно, это связано с тем, что для реализации нормального функционирования рынка необходимы чёткие правила, механизмы обеспечения выполнения обязательств, в том числе, — эффективная правовая система, обеспечивающая здоровую конкурентную среду. Либеральная демократия для достижения своих целей также опирается на систему выборов, правовое государство, независимое правосудие, разделение властей и систему «сдержек и противовесов». Все эти политические институты служат одновременно механизмами внешнего контроля над коррупцией.

Объективные трудности

Суть проблемы при борьбе с коррупцией сформулировал Джеймс Мэдисон: «Если бы людьми правили ангелы, ни в каком надзоре над правительством - внешнем или внутреннем - не было бы нужды. Но при создании правления, в котором люди будут вестись людьми, главная трудность состоит в том, что в первую очередь надо

обеспечить правящим возможность надзирать над управляемыми; а вот вслед за этим необходимо обязать правящих надзирать за самими собой».

Другая трудность, в особенности проявляющаяся при масштабной коррупции, когда большинство частных лиц дают взятки, известна в психологии и теории игр как «дилемма заключённого». С одной стороны, если все лица перестанут давать взятки, то они все от этого выиграют. Однако если только одно частное лицо откажется от взяток, то оно поставит себя в крайне невыгодные условия.

На сегодняшний день не известны методы в педагогике и менеджменте, которые бы гарантировали, что человек будет идеальным чиновником. Однако существует множество стран с весьма низким уровнем коррупции. Более того, известны исторические примеры, когда действия, направленные на снижение коррупции, привели к значительным успехам: Сингапур, Гонконг, Португалия, Швеция. Это однозначно говорит в пользу того, что методы борьбы с коррупцией существуют.

Например, Сингапурская стратегия борьбы с коррупцией отличается строгостью и последовательностью, основываясь на «логике в контроле за коррупцией»:

В момент обретения независимости в 1965 г., Сингапур был страной с высокой коррупцией. Тактика её снижения была построена на ряде вертикальных мер: регламентации действий чиновников, упрощении бюрократических процедур, строгом надзоре над соблюдением высоких этических стандартов. Центральным звеном стало автономное Бюро по расследованию случаев коррупции, в которое граждане могут обращаться с жалобами на госслужащих и требовать возмещения убытков. Одновременно с этим было ужесточено законодательство, повышена независимость судебной системы (с высокой зарплатой и привилегированным статусом судей), введены экономические санкции за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях, а также предприняты жёсткие акции вплоть до поголовного увольнения сотрудников таможни и других госслужб. Это сочеталось с дерегулированием экономики, повышением зарплат чиновников и подготовкой квалифицированных административных кадров. В настоящее время Сингапур занимает лидирующие места в мире по отсутствию коррупции, экономической свободе и развитию.

Шведская стратегия борьбы с коррупцией также использовала контроль над администраторами по исполнению ими высоких этических стандартов, установленных парламентом и правительством.

До середины XIX века в Швеции коррупция процветала. Одним из следствий модернизации страны стал комплекс мер, нацеленных на устранение меркантилизма. С тех пор государственное регулирование касалось больше домашних хозяйств, чем фирм, и было основано на стимулах (через налоги, льготы и субсидии), нежели на запретах и разрешениях. Был открыт доступ к внутренним государственным документам и создана независимая и эффективная система правосудия. Одновременно шведский парламент и правительство установили высокие этические стандарты для администраторов и стали добиваться их исполнения. Спустя всего несколько лет честность стала социальной нормой среди бюрократии. Зарплаты высокопоставленных чиновников поначалу превышали заработки рабочих в 12—75 раз, однако с течением времени эта разница снизилась до двухкратной. Сегодня Швеция по-прежнему имеет один из самых низких уровней коррупции в мире.

Актуальность принятия самых действенных мер в борьбе с коррупцией не вызывает сегодня ни малейшего сомнения. Поражение государственного организма этой опасной болезнью достигло такой степени, что является главным тормозом на пути модернизации национальной экономики, угрозой дееспособности государственного управления в целом. Эта социальная патология не только разрушает систему управления страны, но и уродует всю совокупность социальных отношений в обществе. Состояние «больного» сегодня таково, что для излечения уже недостаточно отдельных - даже самых сильнодействующих мер, требуется системный подход.

Инициативы Президента РФ Д.А.Медведева в области противодействия коррупции, включая разработку и принятие Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы, являются значительным шагом по радикальному изменению неблагоприятных тенденций, связанных с коррупцией в РФ.

В антикоррупционных актах Президента России, определены конкретные поручения Счетной палате Российской Федерации, которые в свою очередь имеют прямое отношение и к деятельности контрольно-счетных органов всех уровней: К числу таких поручений следует отнести:

- отражение вопросов, связанных с предупреждением коррупции, в информации о результатах контрольных мероприятий;
- усиление общественного контроля использования бюджетных ассигнований;
- обеспечение систематического контроля эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на осуществление мероприятий по противодействию коррупции;
- осуществление контроля за эффективностью использования государственного имущества, введение административной ответственности за нарушение законодательства об управлении имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности.

В реализации противодействия коррупции немаловажная роль отводится органам внешнего государственного контроля. Так как, главной особенностью КСО, осуществляющих внешний государственный финансовый контроль, является то, что они ни структурно, ни функционально не зависят от исполнительной власти, а значит, имеют все возможности объективно оценивать ее действия.

В докладе Председателя Ассоциации контрольно-счетных органов РФ, Председателя Счетной палаты РФ СВ. Степашина на совещании отделения Ассоциации контрольно-счетных органов РФ в Южном федеральном округе, прошедшее в г. Ростове-на-Дону в ноябре 2008 г. указывалось: «Как правило, коррупция в стране тем масштабнее, чем более избыточна и разветвлена ее административная система, чем менее этот бюрократический аппарат доступен для контроля со стороны институтов государства и общества.

Питательной средой коррупции является и корыстолюбие чиновников, наделенных властью, и несовершенство законов, и отсутствие действенной обратной связи власти с обществом, и - не в меньшей степени - укоренившиеся стереотипы поведения людей и особенности национального менталитета».

В современной России, к сожалению, коррупция проявляется не только в отношениях между чиновниками и гражданами, чиновниками и предпринимателями, но и внутри самого бизнеса.

Современная коррупция - это не элементарный уголовно-правовой феномен, который можно было бы квалифицировать конкретной нормой Уголовного кодекса как отдельный состав преступления. Коррупцию следует рассматривать как криминологическое, социально-экономическое явление, обладающее многоструктурным и многоуровневым содержанием, в содержательный объем которого входит комплекс неоднородных видов общественно опасных деяний. Можно с уверенностью сказать, что коррупция распространяется на все сферы общественной жизни.

Все это предъявляет высокие требования к организации работы КСО. В этих условиях от КСО требуется обеспечить качественный и своевременный анализ результативности расходования бюджетных средств. При этом, важнейшими приоритетами работы остаются устранение системных причин коррупции и повышение прозрачности бюджетно-финансовой системы.

Актуальна и проблема совершенствования законодательного обеспечения внешнего финансового контроля. Ее решению должен способствовать федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», проект (№ 433144-5) которого рассматривается в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, внесен 30.09.2010 г. Президентом. 17.11.2010 г. Государственная Дума приняла его в первом чтении (постановление 4422-5 ГД) - принять законопроект в первом чтении; представить поправки к законопроекту в тридцатидневный срок со дня принятия постановления.

Согласно данному законопроекту важная роль в стандартизации деятельности органов внешнего финансового контроля отводится Счетной палате РФ- которая наделяется полномочиями по утверждению единых стандартов внешнего государственного и муниципального финансового контроля.

Деятельность КСП

КСП осуществляет свою деятельность в рамках федерального и регионального законодательства, совершенствуя методы предварительного контроля, экспертно-аналитической деятельности, при этом внедряются элементы аудита эффективности.

Большое внимание уделяется взаимоотношениям с органами исполнительной власти как с объектами контроля. Это проявляется в ходе рассмотрения возникающих иногда разногласий по выводам в актах проверок, КСП ведется мониторинг реализации содержащихся в представлениях и предписаниях предложений и рекомендаций. Это способствует осуществлению обратной связи между КСП и исполнительной властью по решению проблем совершенствования управления государственными финансами и повышения эффективности их использования.

КСП при осуществлении экспертно-аналитической деятельности вносит предложения по проектам нормативных правовых актов, принимаемых областной Думой. В том числе указывая на наличие в них коррупциогенных факторов.

Безусловно, что лишь одними усилиями на законотворческом поле нельзя сформировать эффективную систему борьбы с коррупцией, важны и иные меры, в том числе контрольно-ревизионные.

Работниками КСП ежегодно проводится от 35 до 51 контрольно-ревизионного мероприятия, обследуется около 150 объектов, выявляются финансовые нарушения, принимаются меры по восстановлению средств областного и местных бюджетов.

За период 1999-2009 годы КСП проведено 417 контрольно-ревизионных мероприятий, выявлены нарушения финансового и бюджетного законодательства на сумму 4794,8 млн. руб.,

За этот же период подготовлено более 150 аналитических материалов, около 2 тысяч экспертных заключений на проекты областных законов, и иных нормативных документов, внесено более 500 предложений по их содержанию, большинство из которых реализованы.

По результатам каждого проведенного КСП мероприятия информируется областная Дума и Губернатор Курской области, а также руководители ведомств и организаций.

За период с 1999 по 2009 годы направлено 516 представлений и предписаний по устранению выявленных недостатков, более 70 материалов направлены в правоохранительные органы.

Объем средств, возвращенных в областной и муниципальный бюджеты по результатам 11-летней деятельности КСП, превышает 400 млн. руб.

С 2002 года КСП в работе помогает консультативный орган - коллегия, в заседаниях которой наряду с председателем и аудиторами КСП участвуют депутаты областной Думы, а также представители Администрации и правоохранительных органов области. На заседаниях коллегии обсуждаются вопросы планирования, результаты проверок и экспертиз. Оперативные вопросы деятельности КСП решаются на еженедельных рабочих совещаниях.

Результаты КРД свидетельствуют, что для увода денег из казны, как правило, используются всевозможные изощренные схемы, квалифицировать которые как уголовные деяния вправе лишь правоохранительные органы. В компетенции КСП оценивать такие факты как нецелевое, либо с нарушением законодательства или неэффективное использование бюджетных средств. И, к сожалению, такой диагноз приходится ставить зачастую.

Приобретение оборудования вагончика -бытовки с превышением рыночной цены. Непредъявление поставщикам (исполнителям) санкций за несвоевременную поставку либо нарушение сроков выполнения работ, предусмотренных гос. контрактами. Предоставление финансовой помощи гражданам на обеспечение жилыми помещениями, которые как проживали, так и продолжают проживать в одних и тех же помещениях.

У самой КСП нет репрессивных функций, она только контрольный орган, который выявляет и фиксирует факты нарушений, а материалы проверок направляются в прокуратуру или милицию для принятия конкретных решений.

Но КСП вправе возбуждать дела об административном правонарушении, по ряду составов, предусмотренных в Законе Курской области «Об административных правонарушениях в Курской области».

В целях совершенствования системы межведомственного сотрудничества КСП заключены соответствующие соглашения с правоохранительными и надзорными органами, представленными на территории Курской области.

Отдельным и очень важным направлением КСП является сотрудничество с контрольными органами. Прежде всего, со Счетной палатой РФ.

КСП входит в состав Ассоциации контрольно-счетных органов РФ. Значительная часть общенациональных инвестиционных и социальных проектов и программ

реализуется по принципу софинансирования. Поэтому КСП осуществляется активное взаимодействие по контролю за реализацией этих проектов. Это взаимодействие имеет ключевое значение с точки зрения создания в России единой системы сквозного контроля за реализацией стратегически значимых задач социально-экономического развития страны на всех уровнях бюджетной системы.

О задачах, стоящим в настоящее время перед органами финансового контроля на федеральном, региональном и местном уровнях председатель Ассоциации - Председатель Счетной палаты РФ С.В.Степашина в своем выступлении 4 июня 2010 г. в Санкт-Петербурге (в научно-практической конференции «Современные аспекты деятельности системы органов внешнего государственного финансового контроля в Российской Федерации», приуроченной к 15-летию Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга) сказал следующее: новые ориентиры социально-экономического развития страны, курс на последовательную и системную модернизацию, предполагают оптимизацию бюджетных расходов, их целевая направленность и ориентация на результат приобретают особое значение, а аудит эффективности должен стать основным инструментом государственного контроля.

При этом, такой контроль представляет собой не только оценку эффективности расходования бюджетных средств, но и возможность выбора наиболее эффективного варианта реализации проектов, а также определенный механизм, ограничивающий разбалансированность общественной системы государства.

Среди наиболее актуальных направлений повышения эффективности в сфере государственного аудита С.В.Степашин отметил:

- выбор приоритетов контроля, в максимальной степени соответствующих задачам модернизации;
- широкое применение лучших мировых стандартов государственного аудита и повышение прозрачности процедур контроля;
- распространение информационных технологий с ориентацией на систему «электронного правительства»;
- повышение профессионального уровня сотрудников КСО;
- институциональная модернизация, предусматривающая более четкое и эффективное правовое регулирование статуса органов государственного внешнего аудита и всей системы финансового контроля в стране.

В соответствии с основополагающими принципами Лимской декларации КСП уделяет внимание повышению прозрачности и информационной открытости в своей работе. Отчеты о работе КСП ежегодно публикуются, а для освещения своей деятельности в 2010 году создан и регулярно обновляется интернет-сайт (<http://ksp46.ru/>) Контрольно-счетной палаты. Материалы о КСП, размещаются и на интернет-сайтах «Счетные палаты России» (<http://www.info@ach-fci.ru/>).

Одновременно в КСП реализуется комплекс мер, нацеленных на минимизацию внутренних коррупционных рисков. В дополнение к требованиям, предъявляемым к государственным гражданским служащим установленным нормативными правовыми актами. Действует практика, когда все сотрудники обязываются соблюдать Этический кодекс сотрудников КСО РФ, который также содержит ограничения антикоррупционного характера.

Нельзя обойти вниманием и основные проблемы правового регулирования внешнего государственного финансового контроля

Законодательство РФ об организации и деятельности органов внешнего финансового контроля еще не сформировалось окончательно. На практике КСО зачастую сталкиваются с тем, что существует еще большое число пробелов, касающихся системного подхода к понятиям, формам, методикам финансового контроля.

Например, в Бюджетном кодексе РФ, Федеральных законах о Счетной палате РФ и об аудиторской деятельности признаны три формы контроля: предварительный,

текущий и последующий. Однако признанные в РФ формы финансового контроля не соответствуют формам, определенным в Лимской декларации руководящих принципов контроля: предварительный контроль и контроль по факту.

Также, к сожалению, в настоящее время имеется сфера финансовых взаимоотношений, слабо очерченная в законодательстве. Имеется в виду понятие неэффективного использования бюджетных средств. Между тем объемы нарушений, выявляемых КСО, свидетельствуют о необходимости особого внимания к этому виду правонарушений, особенно в свете работы по предотвращению коррупции. И если сегодня для факта нецелевого использования средств существует четкое законодательное определение этого правонарушения, установлены меры ответственности за его допущение (от административных до уголовных), то по неэффективному использованию бюджетных средств этого нет.

Бюджетный кодекс РФ, определяя результативность и эффективность использования бюджетных средств, одним из принципов бюджетной системы устанавливает обязанность получателей бюджетных средств эффективно их использовать

Однако организация бюджетного процесса до настоящего времени не имела механизмов реализации ни данного принципа, ни указанной обязанности, а в бюджетном законодательстве отсутствует определение стандартов, критериев неэффективного использования бюджетных средств, установленной ответственности за неэффективное использование бюджетных средств. "

Отсутствуют не только нормы, устанавливающие ответственность, но нет и самого четкого определения неэффективного использования бюджетных средств. В связи с чем квалификация и доказательство подобных правонарушений затруднены. Необходимо, по аналогии с нецелевым использованием бюджетных средств, на федеральном уровне установить административную и уголовную ответственность за неэффективное использование бюджетных средств, исходя из размера денежных средств, использованных неэффективно, поскольку, как показывают материалы проверок, неэффективное использование государственных активов и коррупция во многих случаях тесно связаны между собой.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Борьба с коррупцией и контроль за расходованием бюджетных средств - основные задачи Счётной палаты, - об этом **Дмитрий Медведев заявил на встрече с руководством Счётной палаты**. 18 января 2010 года (15-летие с момента образования Счётной палаты). Он подчеркнул, кардинальное повышение эффективности расходов федерального бюджета, управление государственным имуществом и борьба с коррупцией относятся к стратегическим задачам, которые входят в текущую повестку дня.

С точки зрения правового регулирования у нас сейчас всё неплохо по сравнению с тем, что было, скажем, ещё пять-семь лет назад, а по существу, конечно, ситуация такая же острая - практически как была, пока радоваться нечему: коррупция остается одной из самых существенных проблем нашего государства.

В связи с этим первостепенной задачей действительно остаётся контроль за исполнением федерального бюджета, совершенствование межбюджетного процесса, межбюджетных отношений и, конечно, контроль за теми многочисленными расходами, которые за счёт федерального бюджета и финансируются.

Это в полной мере относится и к деятельности региональных и муниципальных КСО.

КСО страны вносят реальный вклад в борьбу с коррупцией, прежде всего своей профилактической работой, выявляя коррупциогенные моменты в бюджетно-финансовом законодательстве и внося предложения по его совершенствованию, а также занимаются прямым изобличением фактов хищения бюджетных средств.

Только совместными усилиями органов власти, контрольных и правоохранительных органов, всех институтов гражданского общества представляется возможным уменьшить масштаб разрушительных проявлений коррупции и поставить их в менее общественно опасные рамки.

Швырёв Сергей Васильевич,

руководитель аппарата Контрольно-Счётной палаты Курской области