

Взаимодействие прокуроров с органами контроля в финансово-бюджетной сфере



Анатолий Владимирович ПАЛАМАРЧУК,
начальник главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Жизнь свидетельствует, что на всех этапах формирования и расходования бюджетных средств, движения финансовых потоков всегда присутствуют риски неправомерного завладения ими, поэтому все процессы в бюджетной и финансовой сферах требуют повышенного внимания со стороны органов прокуратуры.

При осуществлении надзора за исполнением бюджетного законодательства прокуроры субъектов РФ ориентированы на сопровождение финансово-бюджетных процессов, обеспечивающих формирование здоровой экономической среды. Приоритетной целью продолжает оставаться обеспечение соблюдения требований законодательства региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также организациями, сформированными за счет бюджетных средств для решения важнейших социально-экономических задач.

Согласно указу Президента РФ от 3 марта 1998 года № 224 «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики» федеральные органы власти и органы власти субъектов РФ, а также Банк России должны незамедлительно информировать органы прокуратуры о выявленных правонарушениях в сфере экономики.

Взаимодействие прокуратуры и правоохранительных органов с органами контроля осуществляется путем обмена информацией о состоянии законности в различных сферах экономики, организации совместных надзорных и контрольных мероприятий, координации планов работы, проведения совместных сверок по направленным материалам.

Счетная палата РФ

Эффективно развивается взаимодействие между Генеральной прокуратурой и Счетной палатой РФ. Генеральным прокурором РФ и Председателем Счетной палаты РФ 5 февраля 2014 года подписано новое соглашение о сотрудничестве. Установленный этим доку-

ментом порядок взаимодействия направлен на оперативное выявление и устранение нарушений закона в финансово-бюджетной сфере. Практически по каждому обращению Счетной палаты нами проводятся проверки непосредственно в федеральных органах исполнительной власти.

Только в 2015 году в генпрокуратуру поступил 81 материал Счетной палаты. По всем материалам проведены проверки, приняты меры реагирования, внесено более 120 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено свыше 45 должностных лиц.

Например, Генеральной прокуратурой РФ по материалам Счетной палаты РФ внесено представление руководителю Ростехнадзора в связи с неправомерным отказом этого ведомства от сбора установленных законодательством госпошлин при выдаче аттестаций в области промышленной безопасности. Требования прокурора удовлетворены, в федеральный бюджет возвращено более 360 миллионов рублей.

По результатам рассмотрения представления, внесенного Генеральной прокуратурой РФ министру образования и науки РФ, в связи

ВНИМАНИЕ

В целях устранения нарушений законодательства, восстановления прав и законных интересов государства, организаций и граждан прокурорами принимаются необходимые меры реагирования. За период с 2014 года выявлено 340 тысяч нарушений в бюджетной сфере, опротестовано 43 тысячи незаконных правовых актов, в суд направлено 20 тысяч исков и заявлений на сумму 3 миллиарда рублей, внесено 65 тысяч представлений. К дисциплинарной и административной ответственности привлечено 46 тысяч виновных лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено 5 тысяч уголовных дел.

с нарушениями законодательства о контрактной системе в сфере закупок при организации и проведении конференций в федеральный бюджет подрядчиками возвращены необоснованно полученные средства. Кроме того, выявленным Счетной палатой РФ нарушениям закона давалась уголовно-правовая оценка. Прокурорами организовано более 90 доследственных проверок, по результатам которых возбуждено 50 уголовных дел, по остальным проверки продолжаются.

Росфиннадзор

В целях эффективного взаимодействия с Росфиннадзором, полномочия которого сейчас перешли к Федеральному казначейству, генпрокуратурой в 2014 года было заключено соглашение о сотрудничестве. Так, в 2015 году в Генеральную прокуратуру поступила информация Росфиннадзора о нарушениях при финансировании капитального строительства объектов МЧС России. По результатам проверки данной информации по факту хищения почти 200 миллионов рублей при исполнении государственного кон-

тракта возбуждено и расследуется уголовное дело о мошенничестве и злоупотреблении должностными полномочиями.

НАПРИМЕР

По результатам прокурорских проверок исполнения бюджетного законодательства при строительстве космодрома «Восточный» возбуждено 34 уголовных дела, связанных с хищением государственных средств. Общая сумма ущерба, причиненного различными преступлениями, превысила 8,6 миллиарда рублей. В целях возмещения убытков наложен арест на имущество привлекаемых к ответственности лиц на сумму 2,7 миллиарда рублей, на 1 миллиард рублей ущерб возмещен добровольно.

Установлен факт присвоения должностными лицами ряда строительных компаний денежных средств, полученных от государственного заказчика на строительство объектов жилищного фонда космодрома. По данному факту возбуждено уголовное дело о растрате бюджетных средств. Причиненный преступлением ущерб возмещен в размере 500 миллионов рублей.

Росфинмониторинг

В минувшем году заключено соглашение о взаимодействии между Генеральной прокуратурой РФ и Росфинмониторингом, которым определены принципы взаимного обмена информацией, уровень, порядок и формы взаимодействия. Результаты не замедлили сказаться. Представляемая указанным ведомством информация позволяет прокурорам оперативно выявлять факты хищений, отказов, иных противоправных действий при исполнении государственных контрактов. Осуществляется противодействие незаконному выводу капиталов за границу, их обналичиванию, в том числе с использованием фирм-однодневок.

ВАЖНО

В целях противодействия финансово-бюджетным правонарушениям в Генеральной прокуратуре РФ и прокуратурах субъектов РФ продолжают активно действовать межведомственные рабочие группы с участием представителей уполномоченных федеральных органов исполнительной власти (МВД России, ФСБ России, ФНС России, Росфинмониторинг, Банка России, Росимущества и др.).



Банк России

Кроме того, в 2015 году Генеральной прокуратурой во взаимодействии с МВД России, ФНС России, Росфинмониторингом проведены проверки по 60 сообщениям, поступившим из Банка России. Возбуждены уголовные дела по

фактам преступной деятельности руководства ряда коммерческих банков, пресечен незаконный вывод финансовых средств за границу. Результаты проверочных мероприятий и расследования уголовных дел контролируются.

Прекращена деятельность десяти особых экономических зон

По поручению Президента РФ Генеральной прокуратурой РФ во взаимодействии со Росфинмониторингом, Счетной палатой РФ и ФНС России проведена проверка использования средств бюджетов бюджетной системы РФ, государственного и муниципального имущества и иных средств в сфере создания и функционирования особых экономических зон. На их создание из бюджетов всех уровней израсходовано 179 миллиардов рублей. Выявлены многочисленные нарушения законодательства в деятельности органов власти федерального и регионального уровней, АО «Особые экономические зоны» и иных компаний, осуществляющих управление зонами. Не реализуются в полной мере мероприятия по возведению объектов инфраструктуры, не созданы условия для привлечения инвестиций резидентов и соблюдения их прав, что препятствует достижению целей создания ОЭЗ и создает условия для различных правонарушений. Сложившаяся неудовлетворительная ситуация привела к возникновению оснований для досрочного прекращения деятельности десяти особых экономических зон ввиду отсутствия на их территории резидентов.

При создании ОЭЗ на длительное время отвлекались средства федерального бюджета

НАПРИМЕР

По материалам проверки, проведенной Генеральной прокуратурой России в феврале текущего года, возбуждено и расследуется уголовное дело по факту хищения более 9,3 миллиарда в одном из московских коммерческих банков. Установлено, что в период с августа 2014 года по ноябрь 2015 года президент банка и другие лица из числа учредителей и работников совершили хищение денежных средств банка и вкладчиков, размещенных на счетах в данной кредитной организации.

та, для предусмотренных целей не использовались, а размещались на депозитах. По результатам проверки внесены представления министру экономического развития РФ и руководителям АО «Особые экономические зоны» и «Курорты Северного Кавказа». Во исполнение требований Генеральной прокуратуры Минэкономразвития России подготовило изменения в действующее законодательство.

ВАЖНО

Президент РФ по предложениям Генпрокуратуры принял решение о приостановлении создания особых экономических зон, а также ликвидации нескольких существующих, поскольку они не стали действенным инструментом поддержки экономики.



Надзор за контрольными органами

Следует отметить, что целью контролирующих органов является не только выявление нарушений закона, но и своевременное их устранение, возврат в бюджет использованных не по назначению и похищенных средств, защита имущественных прав государства и муниципалитетов. Зачастую для решения этой важнейшей задачи должностные лица контрольных органов не проявляют настойчивости и не используют предоставленные им полномочия. В результате нарушения не

устраняются, виновные лица не привлекаются к ответственности. Такая ситуация является основанием для прокурорского вмешательства.

Осуществляя надзор за исполнением законов органами финансово-бюджетного надзора, прокуроры выявляют и принимают меры для устранения нарушений законодательства. В ходе прокурорских проверок выясняется, соответствуют ли установленным законом целям государственного и муниципального контроля тематика проверок, выводы и заключения по ним. Прокуроры определяют, насколько обоснованны и своевременны меры взыскания, применяемые контролирующими органами к нарушителям, правомерно ли освобождение их от наложения штрафов и иных санкций, каково реальное взыскание, в том числе через суд.

Региональный контроль

Поступающие из органов финансово-бюджетного контроля РФ материалы являются основанием для возбуждения прокурором дел об административном правонарушении либо для направления в следственные органы для уголовного преследования виновных. Только за период с 2014 года по настоящий момент по постановлениям прокуроров по фактам преступных посягательств на бюджетные средства возбуждено более 5 тысяч уголовных дел. Уголовные дела возбуждались по фактам выдачи незаконных премий руководителя-

НАПРИМЕР

Прокуратура Воронежской области вскрыла факты участия руководства регионального контрольно-счетного органа в предпринимательской деятельности, превышение компетенции при проведении проверок, непредставление информации о правонарушениях в правоохранительные органы, отсутствие контроля за сроками рассмотрения представлений ревизионных комиссий и принятыми по ним мерами. Контрольно-счетная палата области не использовала все предоставленные законодательством полномочия, не вносила обязательные для исполнения предписания о возмещении бюджетных средств. Должностные лица, виновные в отсутствии надлежащего контроля за устранением нарушений, не исполнявшие требования о незамедлительной передаче материалов контрольных мероприятий в правоохранительные органы, не привлекались к ответственности. По данным фактам, прокуратурой Воронежской области председателю палаты внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено.

ми бюджетных учреждений, оплаты за счет бюджетных средств персональных административных штрафов, получения незаконных компенсационных выплат, сертификатов на материнский капитал, противоправного повышения руководителями своих окладов и т. д. При выявлении уголовно наказуемых деяний контролирующие органы нередко самостоятельно передают материалы в подразделения Следственного комитета и МВД России. В этих случаях прокуроры осуществляют надзор за законностью решений следователей и дознавателей. Прокурор отменяет незаконные и необоснованные решения об отказе в возбуждении уголовных дел, осуществляет надзорное сопровождение расследования.

Нами также широко практикуется взаимодействие с органами государственной власти вне уголовно-правовой сферы. В первую очередь это возврат незаконно отчужденного государственного имущества и бюджетных средств путем направления исковых заявлений в суды.

Например, органами прокуратуры была проведена проверка о незаконной продаже и предоставлении в аренду по заниженной стоимости высоколиквидных земельных участков коммерческим фирмам, в том числе с иностранными владельцами. Так, земельный участок в Новомосковском округе Москвы стоимостью 26,6 миллиарда рублей был незаконно оценен в 7,8 миллиона рублей, а стоящий 3,5 миллиарда рублей был передан новому владельцу всего за 1 миллион руб-

лей. В результате проведенной Генеральной прокуратурой РФ последовательной исковой работы удалось указанные сделки признать ничтожными и применить последствия их недействительности. Дорогостоящие земельные участки возвращены в собственность РФ и будут использоваться по назначению.

Прокуратура Калуги совместно со специалистами городской контрольно-счетной палаты в ходе проверки выявила нарушения бюджетного законодательства при капитальном ремонте многоквартирного дома. В ходе исполнения муниципального контракта была существенно завышена стоимость ремонта кровли, систем отопления и водоснабжения. По результатам рассмотрения представления прокурора города должностные лица муниципального учреждения, ответственного за исполнения контракта, привлечены к дисциплинарной ответственности, недобросовестный подрядчик осуществляет возврат излишне полученных средств в бюджет муниципального образования «Город Калуга».

В результате взаимодействия органов прокуратуры и Контрольно-счетной палаты Томской области выявлено нецелевое использование бюджетных средств в сфере образования. Субсидии на стимулирующие выплаты за высокие результаты и качество выполненных работ расходовались на иные цели, а именно на оплату командировочных расходов, отпускных, пособий по временной нетрудоспособности. По результатам проверки прокуратурой в отношении руководителей

ЗА ПРЕДМЕТЫ РОСКОШИ ПОД СУД

В Ивановской области по материалам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело и вынесен обвинительный приговор в отношении начальника УМВД России по Ивановской области по фактам злоупотреблений должностными полномочиями при расходовании средств федерального бюджета. Выделенные на строительство здания УМВД денежные средства израсходованы на оплату невыполненных работ и приобретение предметов роскоши. Федеральному бюджету причинен ущерб в размере более 90 миллионов рублей. В июне 2016 года начальнику УМВД России по Ивановской области назначено наказание в виде трех лет лишения свободы с лишением звания генерала и государственных наград, а также права занимать государственные должности сроком на один год.

ВЫСКАТЬ НЕДОИМКУ

В результате принимаемых прокурорами мер в бюджет возвращаются вовремя невыплаченные налоги, сборы, иные обязательные платежи. Прокурорами в таких случаях принимались меры реагирования в связи с низкой активностью администраторов по пополнению доходной части бюджетов за счет доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, отсутствием надлежащего контроля за своевременностью поступления платежей, несвоевременным взысканием задолженности по арендной плате.

В Иркутской области сотрудничество органов прокуратуры и счетной палаты активизировало работу по взысканию ущерба и недополученных бюджетных средств при использовании лесных ресурсов. Сумма недоимки уменьшилась более чем на 50 миллионов рублей, в судебном порядке расторгнуто свыше 20 договоров с арендаторами лесов, длительное время не исполнявшими договорные обязательства.

В Новосибирской области по результатам прокурорского вмешательства в бюджеты всех уровней поступило более 60 миллионов рублей, в том числе погашена задолженность по налогам и сборам на сумму свыше 40 миллионов рублей, по арендной плате за пользование муниципальным имуществом — более 10 миллионов рублей.

образовательных учреждений, допустивших нарушения, возбуждены дела об административном правонарушении за нецелевое использование бюджетных средств.

Используя весь комплекс мер прокурорского реагирования, в том числе предъявление исковых заявлений, прокуроры республик Ингушетия, Марий Эл, Камчатского края, Волгоградской, Иркутской, Новосибирской, Ярославской областей добились возмещения в бюджет сумм необоснованно полученных субсидий, переплаты по ним, различных задолженностей, а также материального ущерба.

К примеру, общая сумма взысканных в бюджет средств по искам прокуроров Иркутской области о возмещении ущерба, причиненного преступлениями, а также затрат на лечение потерпевших, процессуальных издержек составила более 34 миллионов рублей.

Сотрудничество прокуратуры с контрольно-счетными органами на региональном уровне также позволяет не только пресечь нарушения законодательства, но и вернуть в бюджет использованные не по назначению и похищенные средства.

По результатам прокурорской проверки материалов Контрольно-счетной палаты Ярославской области об использовании средств областного бюджета при реализации областной целевой программы в области дошколь-

ного образования в связи с перечислением подрядчику 1,8 миллиона рублей за невыполненные работы следственным органом возбуждено уголовное дело о злоупотреблении должностными полномочиями и халатности. В ходе следствия причиненный ущерб полностью возмещен.

Необходимо подчеркнуть

Особо следует отметить, что взаимодействие прокуратуры и контролирующих органов призвано, с одной стороны, повысить эффективность использования ими своих полномочий, а с другой — исключить негативное воздействие проверок на бизнес-процесс. В настоящее время прокуроры решают задачи как охраны государственного и общественного интереса в виде соблюдения финансовой стабильности, бесперебойного функционирования бюджетного процесса, так и исключения избыточного административного давления органов контроля на бизнес.

Сейчас стало очевидным, что с учетом предоставленных законом надзорных полномочий и координирующей роли прокуратура является особым государственным органом, призванным уравновесить эти с виду взаимоисключающие интересы. В этом и состоит одна из основных задач прокуроров, организующих процесс взаимодействия с органами внутреннего и внешнего финансового контроля.