

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
КОМИССИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ СО СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

103426, Москва, Б.Дмитровка, 26

«13» июля 2011 г.

№ 3.8-СЗ/336

Руководителям законодательных  
(представительных) и исполнительных  
органов государственной власти  
субъектов Российской Федерации

Уважаемые коллеги!

Направляю Вам для сведения и использования в работе рекомендации конференции на тему: «Формирование системы антикоррупционного законодательства в сфере финансовых отношений», проведенной в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Комиссией Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации 4 июля 2011 года.

Приложение: на 8 л. в 1 экз.

С уважением,  
Председатель Комиссии



С.П. Иванов

Исп.: Брицкий Георгий Олегович Тел.: 986-67-99

**Рекомендации конференции на тему  
«Формирование системы антикоррупционного законодательства в сфере  
финансовых отношений»**

4 июля 2011 г.

Ул. Б. Дмитровка д.26, 701 (зал)

г. Москва

12.00

В соответствии с Планом мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции на 2011 год (пункт 7) Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации совместно с Комитетом Совета Федерации по местному самоуправлению провели конференцию на тему: «Формирование системы антикоррупционного законодательства в сфере финансовых отношений».

В работе конференции приняли участие члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, руководители Счетной палаты Российской Федерации, руководители контрольно-счетных органов, образуемых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представители федеральных органов исполнительной и судебной власти, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, руководители органов исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, научных центров, общественных объединений, а также журналисты и обозреватели средств массовой информации.

Заслушав и обсудив доклады, выступления и сообщения, участники конференции отмечают следующее.

Несмотря на то, что в последние годы формирование законодательства в области противодействия коррупции шло достаточно активно, в сфере финансовых отношений система антикоррупционного законодательства сформирована еще в недостаточной степени.

Коррупционные явления активно сопровождают механизм распределения и использования централизованных денежных фондов, что способствует снижению качества управления бюджетными ресурсами, приводит к несоблюдению бюджетной дисциплины участниками бюджетного процесса и предопределяет необходимость выработки новых и совершенствования существующих механизмов противодействия коррупции в финансовой сфере. Важное место в системе норм, направленных против коррупции, должны занимать положения об обязательности применения финансового контроля, что позволит не только обеспечить соответствие финансовой деятельности законодательству, но и будет способствовать укреплению ответственности уполномоченных лиц за ее эффективную реализацию.

Как показывает практика прокурорского надзора, нарушения бюджетного законодательства имеют массовый характер. Только за 2010 год выявлено более 170 тыс. нарушений бюджетного законодательства, в связи с чем, принесено 22 тыс. протестов на незаконные нормативные правовые акты, направлено более 15

тыс. исков в суд, внесено почти 33 тыс. представлений об устранении нарушений законодательства. В результате прокурорского вмешательства почти 24 тыс. должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, около 5 тыс. — к административной ответственности, возбуждено более 2 тыс. уголовных дел.

Наибольшее количество коррупционных правонарушений происходит на уровне субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Необходимо исключить случаи, когда в одних субъектах Российской Федерации заместители министров и другие лица входят в перечень государственных должностей субъекта, а в других — лица, замещающие аналогичные должности — не входят, следствием чего является разный уровень уголовной ответственности за аналогичные деяния коррупционного характера.

В Федеральном законе от 10 июля 2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в положениях о Министерстве финансов Российской Федерации, Федеральной налоговой службе, Федеральной таможенной службе, Федеральной службе по финансовым рынкам, отсутствуют задачи (обязанности, функции) по проведению антикоррупционных мероприятий.

В «Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» и в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2010 год и 2011 - 2012 годы, одобренных Советом директоров Банка России 9 ноября 2009 года и принятых к сведению Государственной Думой Российской Федерации 18 ноября 2009 года отсутствует раздел, отражающий мероприятия по предотвращению коррупции в банковском секторе, в том числе разделы, касающиеся противодействию рейдерским захватам путем получения контроля над финансовыми средствами на счетах организаций.

В «Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации до 2020 года», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 2043-р провозглашается необходимость «принятия действенных мер по предупреждению и пресечению недобросовестной деятельности на финансовом рынке». Однако Планом мероприятий по ее реализации предусмотрено всего два мероприятия, направленные на предупреждение и пресечение недобросовестной деятельности на финансовом рынке, в том числе:

- предоставление Федеральной службе по финансовым рынкам доступа к информации по специальным банковским счетам, открываемым профессиональными участниками рынка ценных бумаг и управляющими компаниями;

- внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части снижения штрафов в случаях, когда участником финансового рынка самостоятельно выявлены нарушения и добровольно представлена информация о принятых мерах.

Несмотря на то, что сроком выполнения указанных мероприятий обозначен 1 квартал 2010 года, по состоянию на 1 июня 2011 года они не реализованы.

Кардинальной перестройки требует система государственных закупок. На сегодня это — одна из самых коррупционных сфер.

В бюджетном Послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2012-2014 годах даны конкретные поручения о необходимости

завершить разработку поправок и внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации по вопросам государственного и муниципального финансового контроля, а также применения мер ответственности за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации в 2011 году. Участники конференции отмечают, что поставленная в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2009–2011 годах задача – внести соответствующий законопроект в Государственную Думу в 2008 году соответствующий законопроект – до сих пор не выполнена.

Универсальная электронная карта должна стать не только новым средством предоставления гражданам России государственных и муниципальных услуг, но и новым средством борьбы с коррупцией и снижения уровня бытовых взяток.

Важно исключить коррупционные риски, связанные с выбором банков, обеспечивающих предоставление услуг в рамках электронного банковского приложения. Необходимо установить финансовый контроль Счетной палаты Российской Федерации за использованием электронного банковского приложения теми банками, которые осуществили его подключение.

Противодействие теневой экономике является необходимым условием противодействия коррупции в сфере финансовых отношений. Участники конференции призывают стремиться к привлечению в банковскую сферу доходов от экономической деятельности, в которой велика вероятность использования неучтенных денежных средств, а также обращают внимание на недостаточную изученность проблемы предложения населению финансовых продуктов, альтернативных тем, которые официально разрешены законодательством.

В Российской Федерации мог бы быть применен опыт ряда зарубежных стран в части борьбы с коррупцией в области финансовых отношений. Так, в Республике Болгария с 1 июля 2011 года все сделки по купле-продаже недвижимости должны осуществляться посредством перевода средств на банковские счета.

В части профилактики взяток, интерес представляет опыт Соединенных Штатов Америки по введению уголовной ответственности руководителей банков за предоставление ссуды или денежного подарка инспектору, который проверяет банк или имеет право проверять его. При этом доказывать, что инспектор произвел какие-то действия в пользу банка, не требуется.

Участники конференции призывают законодательные собрания субъектов Российской Федерации активнее использовать опыт зарубежных стран по развитию институтов парламентского контроля в сфере финансовых отношений. За рубежом комиссии, уполномоченные в области внешнего парламентского финансового контроля имеют право получать информацию о позиции любого министра по вопросам, входящим в его компетенцию, в том числе касательно подозрений в получении взятки или лоббировании какой-либо компании; создавать по наиболее крупным и одиозным случаям, получившим международный резонанс комиссии по расследованию конкретных случаев коррупции; привлекать к работе в них в качестве экспертов судей и наиболее авторитетных юристов; а также создавать из своего числа рабочие органы с компетенцией утверждать кандидатуры руководителей государственных

организаций, предприятий, банков, страховых обществ.

Участники отмечают возрастание роли саморегулируемых профессиональных объединений аудиторов в области антикоррупционной экспертизы в сфере финансовых отношений, в том числе в связи с отдельными фактами недобросовестного банковского аудита и подготовки заведомо ложных заключений по отчетности банков. Заслуживает внимания опыт по созданию комитетов по аудиту общественно значимых организаций для проведения антикоррупционной экспертизы.

Важной особенностью финансовой сферы является быстрота постоянного создания новых схем (в том числе и коррупционного характера). Поэтому отдельного внимания заслуживают методические вопросы дополнения списка коррупционных факторов, характерных для финансовых отношений, в связи с невозможностью составления окончательного перечня коррупционных схем.

Одним из признаков наличия коррупционных отношений и схем в финансовой сфере может быть неэффективное расходование бюджетных средств либо неэффективное использование федеральной собственности, выявить истинные причины которого не представляется возможным.

Необходимо дальнейшее совершенствование методов проведения антикоррупционной экспертизы нормативных и правовых актов в сфере финансовых отношений.

В частности, необходимо закрепить за Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов и органами муниципального контроля дополнительные полномочия по проведению антикоррупционной экспертизы выпускаемых исполнительными органами государственной власти, а также положений принимаемых законодательными органами государственной власти, либо (соответственно) органами местного самоуправления нормативно-правовых актов, которые направлены на регулирование сферы финансовых отношений, с целью выявления в них положений и финансовых схем, которые могут создавать условия для коррупции и наносить ущерб государственным и муниципальным финансам и имуществу.

В связи с вышеизложенным участники конференции рекомендуют:

1. Правительству Российской Федерации:

- рассмотреть вопрос о дополнении положений о Министерстве финансов Российской Федерации, Федеральной налоговой службе, Федеральной службе по финансовым рынкам, Федеральной таможенной службе полномочиями и задачами по проведению указанными ведомствами антикоррупционных мероприятий;

- совместно с Центральным банком Российской Федерации дополнить «Стратегию развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» разделом о проведении антикоррупционных мероприятий, в том числе в сфере операций с производными финансовыми инструментами;

- рассмотреть вопрос о внесении изменений в «Стратегию развития финансового рынка Российской Федерации до 2020 года» и формировании обособленного раздела «Предупреждение и пресечение недобросовестной деятельности, а также реализация антикоррупционных мероприятий на

финансовом рынке»;

- рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон от 10 июля 2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и в Федеральный закон от 11 января 1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» в части полномочий по проведению антикоррупционных мероприятий и осуществления контроля со стороны Счетной палаты за эффективностью выполнения Банком России полномочий, содержащих коррупционные риски;

- рассмотреть возможность дополнить Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля», распространив систему внутреннего контроля при осуществлении федеральными органами исполнительной власти финансового контроля на деятельность подразделений их центрального аппарата;

- в ходе внедрения универсальной электронной карты предусмотреть, что Счетной палатой Российской Федерации должен осуществляться финансовый контроль за использованием электронной карты банками, осуществившими подключение электронного банковского приложения;

- повысить ответственность федеральных органов исполнительной власти за несвоевременное рассмотрение представлений и предписаний Счетной палаты Российской Федерации, а также за непринятие мер по устранению отмеченных в них недостатков.

## 2. Центральному банку Российской Федерации:

- дополнить основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2010 год и 2011 и 2012 годы отдельным разделом по антикоррупционным мероприятиям.

## 3. Государственной Думе и Совету Федерации в части совершенствования законодательства:

- внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации по вопросам государственного и муниципального финансового контроля, а также по вопросам применения мер ответственности за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации;

- разработать и внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополнения, предусмотрев ответственность за нарушения норм Бюджетного кодекса Российской Федерации в соответствии со статьей 283, статьями с 292 - 299, а также статьями с 301 - 306;

- разработать и внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, наделив Счетную палату Российской Федерации полномочиями возбуждать административное производство, рассматривать протоколы по административным правонарушениям, составленные инспекторами Счетной палаты Российской Федерации, накладывать и взыскивать соответствующие штрафы;

- разработать и внести изменения в бюджетное законодательство, ограничив

соотношения объемов финансирования капитальных вложений и предельного объема незавершенного строительства на этапе проектирования бюджета;

- определить полномочия участников бюджетного процесса, в том числе контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в части исполнения положений статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации по разработке порядка и методики определения эффективности расходования бюджетных средств и внести соответствующие дополнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации;

- определить в Бюджетном Кодексе Российской Федерации понятия незаконного, необоснованного и неэффективного использования бюджетных средств;

- разработать и внести в законодательные акты, регулирующие деятельность государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений, дополнения, определяющие понятие конфликта интересов в отношении руководителей и других должностных лиц этих организаций, а также порядок предотвращения и урегулирования такого конфликта интересов;

- внести изменения в Федеральный закон от 17 июля 2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», с целью обеспечения права граждан направлять заключения по результатам антикоррупционной экспертизы, без получения аккредитации в качестве независимого эксперта;

- доработать нормативное закрепление понятия «коррупция», содержащейся в Федеральном законе от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», с целью обеспечения возможности охвата данным понятием таких составов как превышение должностных полномочий, нецелевое расходование бюджетных средств и иных составов, традиционно относимых к коррупционным;

- внести изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации, касающиеся расширения круга субъектов коррупционных преступлений, и переработки в связи с этим дефиниции «должностное лицо», содержащегося в примечании к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации на основе примера статьи 3 модельного Уголовного кодекса Европейского Союза, согласно которому субъектом коррупционных правоотношений является как должностное лицо, так и агент, нанятый по контракту и действующий на основе инструкций руководящего органа;

- разработать проекты нормативно - правовых актов, регулирующих введение порядка, предусматривающего подачу руководителями банков деклараций о доходах и имуществе, а также регулирующих вопросы об ответственности владельцев и руководителей банков, рейтинговых агентств, аудиторских компаний и оценщиков, в связи с криминальными случаями банкротства;

- рассмотреть возможность введения института субсидиарной ответственности конечных бенефициаров (выгодоприобретателей) акционерного общества;

- рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон от 07 февраля 2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности

контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» а также в Федеральный закон от 11 января 1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» с целью наделения Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы выпускаемых исполнительными органами государственной власти, а также положений принимаемых законодательными органами государственной власти, либо (соответственно) органами местного самоуправления нормативно-правовых актов;

- рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральные законы от 06 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в части установления ограничений на вхождение депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в состав органов управления коммерческих организаций с определением в таких случаях порядка досрочного прекращения полномочий депутатов соответствующего уровня;

- принять Федеральный конституционный закон «О федеральных административных судах в Российской Федерации» (проект № 7886-3), принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 22 ноября 2000 г., а также принять проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» (проект 381232-4);

- разработать проект федерального закона, устанавливающего обязанность применения безналичной оплаты при осуществлении сделок с недвижимостью;

- сформировать механизмы, гарантирующие надлежащее качество закупок с учётом всего жизненного цикла продукции, а также обоснованность цен контрактов и надёжный мониторинг их исполнения;

- рассмотреть возможность закрепления на законодательном уровне обязательной экспертизы коррупциогенности действующих нормативных правовых актов, в том числе, в форме проведения регулярного мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

#### 4. Счетной палате Российской Федерации:

- в 2012 году провести стратегический аудит «Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года»;

- предусмотреть проведение контрольных мероприятий, направленных на исключение коррупционных рисков, связанных с выбором банков, обеспечивающих предоставление услуг в рамках электронного банковского приложения и обеспечения контроля деятельности банков, осуществивших подключение электронного банковского приложения;

- продолжить работу по проверке Министерства финансов Российской Федерации, Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы по финансовым рынкам, Банка России и других органов, входящих в сферу финансовых отношений в части по противодействию ими



коррупции в ходе контрольных мероприятий по проверке исполнения федерального бюджета и бюджетных проектировок;

- продолжить проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по проверке системы государственных закупок;

- в случаях обнаружения неэффективности расходования бюджетных средств либо использования федеральной собственности, выявить истинные причины которой не представляется возможным, отмечать возможность наличия коррупционных отношений и схем.

5. Саморегулируемым профессиональным объединениям аудиторов изучить опыт МП «Гильдия аудиторов» ИПБР» по созданию в целях проведения антикоррупционной экспертизы комитета по аудиту общественно значимых организаций и в случаях целесообразности образовать аналогичные комитеты.

6. Законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации:

- предусмотреть создание в своей структуре комиссий (комитетов), ответственных за взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации;

- учитывать опыт по противодействию коррупции в части развития институтов внешнего финансового парламентского контроля зарубежных стран.

7. Органам местного самоуправления:

- принять нормативно-правовые акты, устанавливающие порядок проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов, а также предусмотреть проведение экспертизы проектов нормативно-правовых актов, предполагающей, в том числе проведение контрольным органом муниципального образования экспертизы исполнения (исполнительным органом) соблюдения установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

- принять меры к реализации пункта 5 статьи 2 Федерального закона №172-ФЗ от 17 июля 2009 года «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в части привлечения гражданского общества к осуществлению антикоррупционной экспертизы на муниципальном уровне;

- инициировать заключение соглашений о взаимодействии с органами прокуратуры для организации более тесного взаимодействия на стадии разработки нормативных актов органов местного самоуправления.

8. Научным и образовательным учреждениям, осуществляющим подготовку сотрудников правоохранительных органов и сотрудников контрольно-счетных органов разработать и принять конкретные меры, направленные на повышение уровня квалификации и профессиональных навыков оперативных сотрудников органов внутренних дел, контрольно-счетных органов с целью выявления сложных коррупционных схем.