

УДК 343.9:343.352

И.С. НАФИКОВ,
прокурор г. Казани, старший советник юстиции
Прокуратура г. Казани

МЕРЫ ПО ОГРАНИЧЕНИЮ СФЕРЫ ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ОРГАНИЗОВАННЫМ ФОРМАМ КОРРУПЦИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

(на примере деятельности прокуратуры г. Казани)

В статье на примере опыта прокуратуры г. Казани предлагаются меры по противодействию организованной коррупции и теневой экономике на муниципальном уровне. Предлагается система индикаторов оценки уровня теневизации экономики и коррупции.

Ключевые слова: теневая экономика; коррупция; организованная преступность; коррупционные маркеры (индикаторы коррупции); прокуратура; муниципалитет.

Теневая экономика и теневые капиталы – это то безусловное явление, без которого не может существовать коррупция, особенно ее организованные формы. Масштаб теневой экономики в городах России значителен.

Так, по нашим оценкам, оборот теневой экономики города Казани составляет от 40 до 80% к валовому территориальному продукту (ВТП). В 2010 г. емкость теневой экономики можно было оценить в размере не менее 130 млрд рублей. Можно представить какие финансовые потоки могли быть направлены в коррупционную сферу, особенно с использованием организованных форм преступной деятельности. Коррупция относится к тем проблемам, которые невозможно решить в отрыве от других [1], таких как отмывание денежных средств и организованная преступность.

Реальное противодействие этим негативным явлениям наиболее эффективно именно на муниципальном уровне, поскольку именно здесь решаются основные жизненно-важные вопросы, такие как земля, недвижимость, собственность, развитие бизнеса, строительство, жилищно-коммунальное хозяйство и многие другие.

Практика осуществления прокурорского надзора на муниципальном уровне свидетельствует о том, что коррупционные явления в последние годы стали приобретать более сложный характер и все сильнее проникают в состав экономических отношений. Элементарные коррупционные нару-

шения, которые ранее допускались чиновниками и легко квалифицировались и доказывались в уголовно-процессуальном порядке, в настоящее время практически исчезли, и им на смену пришли сложные многоступенчатые схемы получения незаконной прибыли за счет использования бюджетных источников и муниципального имущества. Это создает препятствия при выявлении коррупционных нарушений в составе обычных экономических отношений между муниципалитетом и хозяйствующими субъектами и зачастую не позволяет дать объективную квалификацию деяний в соответствии с действующим уголовным и административным законодательством.

Исходя из этого, основной акцент в работе прокуратуры города нами был сделан на упреждающие надзорные мероприятия с целью ограничения сферы теневой экономики и недопущения необоснованных муниципальных расходов. Как известно, в теории контроля (методологически она применима и к прокурорскому надзору) выделяются 3 контрольных стадии – предварительная, текущая и последующая. Предварительный контроль направлен на предупреждение планируемых коррупционных нарушений, выявление признаков приготовления к реализации коррупционных схем и пресечение подготовительных действий. Текущий контроль имеет своей задачей мониторинг совершаемых действий, операций, заключаемых сделок. Последующий контроль используется с целью установления уже совер-

шенных нарушений и привлечения виновных лиц к ответственности.

С учетом данной классификации, наиболее эффективными, с точки зрения борьбы с коррупцией, являются первые две контрольные стадии, когда еще можно предотвратить незаконное изъятие муниципальных средств либо минимизировать экономические последствия совершаемой в данный момент незаконной операции путем ее пресечения на стадии реализации, а также оперативно установить виновных лиц. Последняя стадия контроля – последующий контроль – гораздо менее эффективна для муниципальной экономики, поскольку вернуть растроченные денежные средства, как правило, уже не представляется возможным. Остается лишь возможность привлечения виновных лиц к соответствующей ответственности в случае их установления.

Эффективными для прокуратуры являются предварительный и текущий контроль. Прокуратура города так и строит свою работу.

Например, в результате оперативного вмешательства прокуратуры была пресечена попытка вывести бюджетные средства в сумме 135 млн рублей на оффшорную компанию Кипра под видом инвестиций в рамках реализации инвестиционной программы, утвержденной муниципалитетом. В качестве меры прокурорского реагирования здесь послужило отрицательное заключение прокуратуры на проект правового акта представительного органа местного самоуправления, а формой межведомственного взаимодействия - межведомственное совещание, проведенное прокурором города, с приглашением руководителя исполнительного органа местного самоуправления. По результатам этих превентивных мер исполнительный комитет муниципального образования снял с повестки дня сессии Казанской городской Думы свои предложения, которые могли привести к потерям муниципального бюджета.

При проведении прокурорских проверок обращается внимание на выявление необычных сделок и денежных операций, не свойственных для нормальной хозяйственной деятельности большинства субъектов предпринимательства. Чаще всего, такие необычные сделки и операции создают основу для реализации сложных схем коррупционного характера.

Приведу пример. Муниципалитет в середине года принимает решение создать муниципальное унитарное предприятие с уставным капиталом 200 млн рублей. Несколько дней спустя, вносятся изменения в постановление. Сумма меняется на 145 млн рублей. Бюджетные ассигнования выделяются за счет уменьшения лимитов нескольких муниципальных учреждений (в бюджете какие-либо суммы на финансирование МУПа не предусмотрены). Спустя непродолжительное время, принимается решение о даче согласия на совершение МУПом одной крупной сделки, затем второй. При этом суммы сделок укладываются в объем созданного уставного фонда. Налицо – необычные денежные операции, которые свидетельствуют о наличии коррупционной схемы, направленной на обход ограничений действующего законодательства (в данном случае – законодательства о размещении муниципальных заказов). Лишь своевременное вмешательство прокуратуры позволило предотвратить негативные последствия для экономики города. В этом случае в качестве мер прокурорского реагирования были использованы предостережение прокурора о недопустимости нарушений закона в адрес руководителя исполнительного органа местного самоуправления и обращение прокурора в адрес Управления Федеральной антимонопольной службы с предложением о возбуждении антимонопольного расследования. В результате исполнительный комитет муниципального образования отказался от реализации цепи согласованных действий в сговоре с заинтересованными хозяйствующими субъектами.

В практической деятельности прокуратуры можно выделить особенности методики борьбы с коррупцией и отмыванием денежных средств на муниципальном уровне:

- изучение содержания муниципальных нормативных и ненормативных актов на предмет наличия коррупциогенных факторов;

- истребование и проверка достоверности сведений о доходах муниципальных служащих совместно с налоговыми органами;

- выявление в нормативной базе муниципалитета тех актов, которые влекут за собой получение прибыли хозяйствующими субъектами, с последующим определением круга этих субъектов и их аффилированности с должностными лицами;

- эвристический анализ [2] наиболее коррупциогенных сфер деятельности муниципалитета;
- системный анализ структуры бюджетных расходов и доходов;
- изучение деятельности муниципальных учреждений с точки зрения размещаемых ими муниципальных заказов, заключаемых договоров, выбора контрагентов;
- сбор комплексной информации о деятельности муниципальных унитарных предприятий;
- анализ движения средств на банковских счетах муниципальных унитарных предприятий, их контрагентов, оценка реальности осуществляемых ими хозяйственных операций;
- выявление признаков согласованных действий должностных лиц муниципалитета с хозяйствующими субъектами, направленных на создание преимуществ, экономических льгот и получение прибыли от использования бюджетных источников и муниципального имущества;
- определение типовых схем обхода требований законодательства о приватизации и законодательства о размещении муниципального заказа;
- постоянный мониторинг системы муниципальных закупок на электронной торговой площадке;
- анализ информации о возможных нарушениях в электронных и печатных СМИ;
- взаимодействие прокуратуры с Росфинмониторингом, оперативными службами полиции, Контрольно-счетной палатой муниципального образования.

В целях оптимизации усилий и концентрации их на действительно актуальных направлениях надзора мы попытались определить некие коррупционные маркеры [3] (индикаторы коррупции), позволяющие оценить уровень теневизации экономики и коррупции в сравнении с другими муниципалитетами.

Практика прокурорского надзора позволила отнести к ним следующие факторы, наличие которых должно привлечь более пристальное внимание при оценке уровня коррупциогенности и планировании мер противодействия.

В первую очередь, внимание должен привлечь значительный профицит бюджета, что позволяет исполнительной власти свободно распределять дополнительные денежные доходы с последующим утверждением произведенных затрат

на заседании представительного органа путем внесения последующих изменений в бюджет. При дефицитном же бюджете может быть использована схема занижения затратной части в расчете на дополнительные доходы либо ожидаемые трансферты и другие поступления из вышестоящих бюджетов, кредиты в банках. В этом случае необходимо анализировать первоначально утвержденные параметры бюджета и изменения, внесенные по результатам его исполнения.

Значительный размер ежегодно получаемых бюджетом банковских кредитов так же подлежит качественной оценке, так как это позволяет занижать предварительно утвержденную представительным органом затратную часть бюджета и относительно произвольно распоряжаться дополнительно поступившими средствами. Значение при этом имеют и крупные суммы выданных муниципалитетом бюджетных кредитов.

Необходимо обратить внимание так же на процессы концентрации в различных внебюджетных фондах и хозяйствующих обществах значительных финансовых средств, которые должны были поступить в бюджет, либо использование их для транзита бюджетных средств.

Критерием коррупционности выступает так же значительный объем муниципального имущества, приватизированного в обход торгов путем вклада в уставные капиталы хозяйствующих обществ, созданных с участием муниципалитета, либо путем последующей реализации имущества, предоставленного в хозяйственное ведение муниципальных унитарных предприятий (МУПов).

Озабоченность должно вызвать неоправданно большое количество МУПов, многие из которых в течение длительного времени не ведут хозяйственную деятельность либо созданы не в соответствии с их социальным назначением.

При этом следует выделить значительное число банкротств и ликвидационных процедур МУПов. Государственные и муниципальные предприятия, находящиеся в стадиях банкротства либо ликвидации на протяжении нескольких лет используются заинтересованными лицами в целях проведения и сокрытия незаконных финансовых операций и сделок по распоряжению муниципальным имуществом. Расходы по поддержанию их жизнедеятельности, за неимением собственных средств, возлагаются на бюджет.

Обращает на себя внимание значительная кредиторская задолженность МУПов перед бюджетом либо дебиторская – перед подрядчиками при одновременно большой кредиторской задолженности генподрядчиков перед своими субподрядчиками, что выливается в задолженность последних по оплате работ перед временными бригадами рабочих по гражданско-правовым договорам либо – по зарплате своим работникам.

При анализе необходимо выявлять незначительную экономическую либо социальную эффективность для интересов муниципалитета от созданных ими хозяйствующих обществ и предприятий. Это может, в частности, проявляться в незначительных размерах поступлений в бюджет дивидендов, отчислений из прибыли, сумм арендной платы.

Далее, необходимо обращать внимание на значительное число кланово-семейных связей (семейных корпораций): наличие в органах местного самоуправления и в высших органах управления бизнесом родственных связей.

Наряду с регистрационными данными, содержащимися в реестрах налоговых органов, это может выражаться так же в выполнении крупного объема закупок, работ или услуг для государственных и муниципальных нужд одними и теми же крупными местными предприятиями. Превышение 50-процентной шкалы однозначно будет свидетельствовать о «ручном» режиме управления муниципальными денежными потоками.

Привлечь внимание должно значительное жилищное строительство при незначительном числе сделок по отчуждению земельных участков через аукционы, которые в данном случае обязательны и необходимы. Вопросы должны вызывать так же значительное жилищное строительство при отсутствии (или незначительном количестве) предоставления жилья по социальному найму.

Аксиомой повышенной коррупционности остается административное давление на бизнес. Здесь следует обратить внимание на преобладание разовых (протокольных) поручений и возложение дополнительных имущественных обязательств на субъекты предпринимательской деятельности. К этой же индикаторной группе относится принятие значительного числа решений в «ручном» режиме, в обход законодательства и демократических процедур, уход от публичного

обсуждения. Неоправданно большие сроки принятия решений по земельным, градостроительным, инвестиционным и иным вопросам развития бизнеса. «Бегство» субъектов предпринимательства в другие регионы. Большое количество муниципальных нормативно-правовых актов, противоречащих законодательству и содержащих коррупциогенные факторы.

Таким образом, прокуратуре удалось не допустить расширения сфер действия коррупционных факторов. Перечисленные индикаторы повышенной коррупционности в практике деятельности прокуратуры крупного города-миллионника позволили более эффективно спланировать меры прокурорского противодействия, оптимально распределить свои силы. По каждому из вычлеченных направлений повышенной коррупционности предпринимались соответствующие меры прокурорского реагирования, которые позволили значительно ограничить сферу теневой экономики и не допустить бесконтрольного расходования муниципальных средств.

Эти же индикаторы могут быть использованы и в целях определения степени коррупционности территорий (муниципалитетов и субъектов федерации), в том числе на федеральном уровне. В настоящее время, когда компьютеризация и возможность выхода на различные уровни государственных и муниципальных сведений стали общедоступными, считаем вполне возможным создание на федеральном уровне Универсального программного продукта, который позволил бы дистанционно оценить уровень коррупции в каждом субъекте федерации и муниципальном образовании на основе совокупности экономических, социальных и других факторов.

Что бы хотелось в ней видеть?

Во-первых, необходимы научно проработанные критерии, поддающиеся некоему количественному просчету, что несложно сделать при современном уровне развития компьютеризации.

Во-вторых, необходимо определить государственный орган – оператора данной программы и обрабатываемых в ней сведений. Им может быть аппарат президента, правительства или Совета Безопасности РФ, Совет по противодействию коррупции при президенте РФ, Росфинмониторинг. Важно, чтобы этот орган смотрел на проблему не с узковедомственных позиций с точки зрения

«погони» за статистическими показателями, а с целью выявления и устранения реальных причин и условий. Для этого должна проводиться глубокая аналитическая проработка в разрезе регионов, ставиться задачи другим государственным, в том числе правоохранительным органам.

И, наконец, в-третьих, крайне важной представляется обеспечение открытости этой информации, доступа к программе правоохранительных и других государственных органов, институтов общественности.

Открытость информации об индикации коррупционных рисков позволит своевременно и эффективно организовывать меры противодействия как со стороны государственных структур и общественности, так и вынудит сами субъекты повышенной коррупционности добровольно принимать неотложные меры по исправлению сложившейся ситуации к лучшему.

Эффективное противодействие коррупции возможно только при условии применения комплекса мер, включающих в себя, прежде всего, предупредительные меры. Оперативное вмешательство и быстрое принятие решений в целях пресечения планируемого нарушения позволяет не только своевременно защитить интересы муниципалитета, но и дисциплинирует муниципальных служащих, предостерегая их от совершения коррупционных нарушений в будущем.

Список литературы

1. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. – М., 2003.
2. Эвристика // Словари и энциклопедии на Академике. – URL: <http://www.dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/703585> (дата обращения 27.11.2011).
3. Маркер // Википедия: Свободная энциклопедия. – URL: <http://www.ru.wikipedia.org/wiki/Маркер> (дата обращения 27.11.2011).

В редакцию материал поступил 01.10.12

Информация об авторе

Нафиков Илдус Саидович, прокурор г. Казани, старший советник юстиции, Прокуратура города Казани 420043, г. Казань, ул. Чехова, 36, тел.: (843) 221-30-02, факс (843) 221-30-27
E-mail: ildusnafikov@mail.ru

I.S. NAFIKOV,

Prosecutor of Kazan city, Senior Adviser of Justice

Prosecutor's Office of Kazan city

MEASURES FOR LIMITING THE SHADOW ECONOMY SPHERE AND COUNTERACTION AGAINST ORGANIZED CORRUPTION AT MUNICIPAL LEVEL (by example of the Prosecutor's Office of Kazan city)

The article by the example of Prosecutor's Office of Kazan city proposes measures for counteraction against organized corruption and shadow economy at municipal level. The system of indicators is suggested for estimating the level of corruption and shadow economy.

Key words: shadow economy; corruption; organized crime; corruption markers (corruption indicators); Prosecutor's Office; municipality.

References

1. Rouz-Akkerman S. *Korruptsiya i gosudarstvo. Prichiny, sledstviya reform* (Corruption and state. Causes and consequences of reforms). Moscow, 2003.
2. Evristika (Heuristics), *Slovari i entsiklopedii na Akademike*, available at: www.dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/703585 (data obrashcheniya 27.11.2011).
3. Marker (Marker), *Vikipedia: Svobodnaya entsiklopediya*, available at: <http://www.ru.wikipedia.org/wiki/Marker> (data obrashcheniya 27.11.2011).

Information about the author

Nafikov Ildus Saidovich, Prosecutor of Kazan city, Senior Adviser of Justice, Prosecutor's Office of Kazan city
Address: 36 Chekhov Str., 420043, Kazan, tel.: (843) 221-30-02, fax (843) 221-30-27
E-mail: ildusnafikov@mail.ru