

## ФОРМЫ И МЕТОДЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ МЕР ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИОННЫХ НАРУШЕНИЙ

Н. А. Козлов

*Министерство по контролю и профилактике коррупционных нарушений  
в Тульской области, Тульский государственный университет*

## FORMS AND METHODS OF FINANCIAL CONTROL IN THE SYSTEM OF MEASURES TO PREVENT CORRUPTION VIOLATIONS

N. A. Kozlov

*Ministry of Control and Prevention of Corruption Violations  
in the Tula Region, Tula State University*

**Аннотация:** рассматривается вопрос о месте отдельных институтов финансового права в системе мер профилактики коррупционных нарушений. В последнее время обозначилась явная тенденция возрастания роли финансового права в регулировании общественных отношений. Отношения, складывающиеся в сфере профилактики коррупционных нарушений, не стали исключением. В исследовании показано, насколько значительную роль в данной области играют формы и методы финансового контроля.

**Ключевые слова:** финансовый контроль, финансовые проверки, финансовые органы, противодействие коррупции, государственное управление.

**Abstract:** the question of the place of individual institutions of financial law in the system of measures to prevent corruption violations is considered. Recently, there has been a clear trend of increasing the role of financial law in the regulation of public relations. The relations developing in the field of prevention of corruption violations are no exception. The study shows how significant a role forms and methods of financial control play in this area.

**Key words:** financial control, financial audits, financial authorities, anti-corruption, public administration.

Прежде чем перейти к рассмотрению вопроса, обозначенного в названии настоящей статьи, следует сказать несколько о законодательстве о противодействии коррупции как элементе системы права.

Существующая в настоящее время нормативно-правовая база, регулирующая вопросы профилактики коррупционных нарушений, выделилась из законодательства о государственной службе – так называемого служебного права. В настоящее время вопрос о существовании служебного права остается очень дискуссионным<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См., например: *Старилов Ю. Н.* Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права? // *Административное право и процесс.* 2014. № 7. С. 8–25 ; *Бахрах*

Существует точка зрения представителей административной школы права, согласно которой служебное право является подотраслью административного права. Часть правоведов отмечают комплексный характер служебного права. Но даже первые соглашаются с тем, что к регулированию служебных правоотношений применяются методы иных отраслей, в частности трудового права.

В настоящей работе не преследуется цель доказать, что законодательство о противодействии коррупции является сформировавшейся или формирующейся отраслью права, – это тема отдельного исследования. Но можно однозначно утверждать, что для регулирования правоотно-

*Д. Н.* Государственная служба России. Екатеринбург, 2006. С. 27 ; *Гришковец А. А.* К вопросу о служебном праве // *Государство и право.* 2013. № 4. С. 12.

шений, связанных с реализацией мер, направленных на профилактику коррупции в системе государственного управления, как и в служебном праве, используются методы и нормы различных отраслей права.

Законодательство о противодействии коррупции состоит не только из Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон «О противодействии коррупции») и принятых в соответствии с ними нормативно-правовыми актами – оно значительно шире<sup>2</sup>.

Статья 27 гражданско-правового Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» активно оперирует понятием «конфликт интересов» и предусматривает меры гражданско-правового реагирования в случае заключения сделок при его возникновении.

Трудовой кодекс Российской Федерации возлагает на отдельные категории работников обязанности по декларированию своего имущественного положения и принятию мер по урегулированию конфликта при его возникновении (ст. 275 и 349.1), а также предусматривает меры дисциплинарной ответственности за несоблюдение антикоррупционных обязанностей (п. 7.1 ч. 1 ст. 81, ч. 4 ст. 193). В целях регулирования во-

просов профилактики коррупционных нарушений в организации любой организационно-правовой формы должны быть приняты соответствующие локальные акты (ст. 13.3 Закона «О противодействии коррупции»).

Огромный пласт правоотношений в исследуемой сфере регулируют финансово-правовые акты: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Положение о привлечении специализированной некоммерческой организацией, осуществляющей деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2016 г. № 615, – в которых отдельно отмечено то, что они приняты в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок, обеспечения гласности и прозрачности их осуществления, предотвращения коррупции и других злоупотреблений. Однако не только данное обстоятельство позволяет нам утверждать, что формы и методы финансового контроля играют огромное значение в системе мер профилактики коррупционных нарушений в государственном управлении.

Если обратиться к легальному определению, которое содержится в Законе «О противодействии коррупции», под коррупцией понимается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Для целей настоящего исследования интерес представляет злоупотребление служебным положением, полномочиями либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным

<sup>2</sup> Следует отметить, что деятельность по противодействию коррупции имеет несколько направлений: по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений (ч. 2 ст. 1 Закона «О противодействии коррупции»). Несмотря на то что данные направления часто имеют точки пересечения, в настоящей работе рассматриваются вопросы, связанные с профилактикой коррупционных нарушений, в частности, в том понимании, которое дается в Указе Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», с деятельностью подразделений федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений и иных государственных и муниципальных органов (их подразделений), на которые возложены данные функции (далее – органы по профилактике коррупционных правонарушений).

интересам общества и государства. Наибольшую опасность интересам общества и государства представляют злоупотребления при осуществлении функций государственного управления.

В Законе «О противодействии коррупции» под функциями государственного управления понимаются полномочия государственного или муниципального служащего принимать обязательные для исполнения решения по кадровым, организационно-техническим, финансовым, материально-техническим или иным вопросам в отношении данной организации. Говоря о принятии решений по организационно-техническим, материально-техническим и непосредственно финансовым вопросам в системе государственного управления, мы переходим к финансовой деятельности государства, под которой традиционно понимают «деятельность по выпуску денежных знаков и организации денежного обращения в стране, мобилизации денежных средств в государственные и муниципальные фонды, использованию их в интересах общества и государства, причем эта деятельность осуществляется на основе управленческих решений, финансового планирования и контроля за правильностью всех финансовых операций как государственных (публичных), так и частных структур»<sup>3</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что огромный пласт деятельности по противодействию коррупции – это деятельность, связанная с недопущением злоупотреблений при осуществлении финансовой деятельности государства.

О. Н. Горбунова, давая классификацию уровням коррупции, отмечает, что «различные противоправные способы присвоения денежных средств прямо из централизованных и децентрализованных фондов государства, т. е. непосредственно у государства», являются самими опасными и составляют третий уровень<sup>4</sup>. Такие

<sup>3</sup> Финансовое право : учебник для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. 3-е изд. М., 2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Коррупция первого уровня существует в бюджетной сфере первого уровня управления при непосредственном общении чиновников с юридическими и физическими лицами (налоговые инспекторы, органы, регистрирующие и выдающие лицензии, врачи, учителя и т. д.). В настоящее время она получила название бытовой коррупции. Второй уровень «складывается между субъектами – чиновниками высшего звена... Они обладают большими возможностями и правами в области го-

хищения ведут «к невыполнению государством своих обязательств внутри страны в отношении своих граждан и постепенно приводит к дефолту на внешнем рынке»<sup>5</sup>.

Предметом финансового права являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государством финансовой деятельности<sup>6</sup>, поэтому противодействие коррупции и финансовое право, а следовательно и финансовый контроль как один из его институтов, тесно связаны.

Финансовый контроль изначально призван обеспечивать законное, планомерное и эффективное осуществление финансовой деятельности государства всеми ее участниками. Например, К. С. Бельский отмечает, что финансовый контроль является «важнейшим средством обеспечения законности в финансовой и хозяйственной деятельности. Он призван предупреждать бесхозяйственность и расточительность, выявлять факты злоупотреблений и хищений товарно-материальных ценностей и денежных средств»<sup>7</sup>.

На практике финансовый контроль осуществляется с помощью своих форм и методов.

С учетом ранее проведенного автором исследования вопросов осуществления налогового контроля, который является разновидностью финансового контроля, форму и метод контроля определяют следующим образом<sup>8</sup>.

Форма финансового контроля – это способ организации и осуществления соответствующих мероприятий. Внешне форма финансового контроля выражается в совокупности действий контро-

управления и имеют дело в основном с субъектами-участниками – юридическими лицами – предпринимателями, у которых больше потребностей в связи с ведением бизнеса и больше денег для оплаты услуг, например по отводу земель, постройке зданий точечным методом застройки и т. д.».

<sup>5</sup> Горбунова О. Н. Значение понятия «коррупция» в финансовом праве // Финансовое право. 2012. № 5. С. 2–7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Финансовое право Российской Федерации / отв. ред. М. В. Карасева. М., 2004. 576 с. URL: <https://be5.biz/pravo/f010/index.html> ; Финансовое право : учебник для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. 3-е изд. М., 2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Финансовое право : учебник / отв. ред. С. В. Запольский. 2-е изд. М., 2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: Козлов Н. А. Защита прав налогоплательщика в ходе налогового контроля : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. С. 24. URL: <https://rgup.ru/img/images/DISSOVET/Kozlov%20NA/Dissertation%20N.%20A.%20Kozlov.pdf>

лирующих органов, направленных на выполнение конкретной задачи финансового контроля.

Методы применяются уполномоченными должностными лицами в ходе реализации форм финансового контроля для установления объективных данных об исполнении подконтрольными субъектами своих обязанностей в процессе образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, в финансовой и хозяйственной деятельности юридических и физических лиц. Методы финансового контроля составляют содержание его форм.

В практике работы органов по профилактике коррупционных правонарушений в настоящее время сформировалось два способа использования форм и методов финансового контроля в системе мер по противодействию коррупции.

Первый способ представляет собой выявление коррупционной составляющей в нарушениях, которые были выявлены органами, осуществляющими финансовый контроль.

Второй способ – использование форм и методов финансового контроля в работе органов по профилактике коррупционных правонарушений.

#### **Коррупционная составляющая в нарушениях, выявляемых органами, осуществляющими финансовый контроль**

В качестве основных форм финансового контроля выделяют:

- проверки;
- ревизии;
- обследования;
- санкционирования операций<sup>9</sup>.

Кроме того, набирает распространение такая форма финансового контроля, как мониторинг<sup>10</sup>.

Субъектов, уполномоченных на осуществление финансового контроля, как и подконтрольных субъектов, в российском законодательстве выделяется огромное количество. Соответствующие правоотношения могут возникать между:

- органами государственной власти;
- вышестоящими и нижестоящими органами государственного управления;
- предприятиями, учреждениями, организациями, министерствами, службами и другими ведомствами; и т. д.

Исходя из данного многообразия субъектов, выделяют следующие виды финансового контроля:

- общегосударственный (межведомственный);
- ведомственный (внутриведомственный);
- внутрихозяйственный<sup>11</sup>.

Вне зависимости от того, каким из органов финансового контроля выявлены финансовые нарушения в органе или организации в системе государственного управления, необходимо установить причины и условия, им способствующие. «Установление причин и условий» – это не просто декларативный термин, который использует законодатель при рассмотрении вопросов, связанных с различного рода нарушениями на государственной службе (пункт 3 ч. 2 ст. 59 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; ст. 22 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»). Данные обстоятельства влияют на оценку характера действий лиц, допустивших нарушения, и меры ответственности, которые к ним могут быть применены. В случае, если будут установлены признаки коррупционного нарушения, меры ответственности будут значительно строже<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации : проблемы и перспективы : монография / Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова, О. Ю. Бубнова [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Например, государственный служащий принял результаты ремонтных работы, которые по факту не были выполнены на 20 %. Причины и условия могут быть разные. В первом случае, ему просто не хватило навыков или желания разобраться в предмете. Во втором подрядные работы выполняла фирма, принадлежащая супруге, и он сделал это намеренно.

В первом случае, если служащий не имеет неснятого дисциплинарного взыскания, на него будет наложено взыскание от замечания до предупреждения о неполном должностном соответствии, увольнение в данной ситуации применено быть не может (п. 5 ч. 1 ст. 57, п. 2 ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

<sup>9</sup> Финансовое право : учебник для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. 3-е изд. М., 2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Следует отметить, что мониторинг как форма финансового контроля – неустоявшееся понятие, в большинстве своем связанное с деятельностью Росфинмониторинга, хотя на практике оно может быть несколько шире.

Для достижения вышеуказанных целей необходимо организовать эффективное взаимодействие органов финансового контроля и органов по профилактике коррупционных правонарушений. В настоящее время наиболее эффективно себя показали следующие способы организации взаимодействия, которые будут показаны на примере органов власти субъекта Российской Федерации, где функционируют формально независимые, но образующие единую систему органы власти.

Первый способ представляет собой заключение различного рода соглашений между вышеуказанными органами. Например, в 2016 г. в Тульской области было заключено соглашение между органом по профилактике коррупционных правонарушений, министерством финансов Тульской области и органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере государственных закупок.

В подобных соглашениях необходимо определить обстоятельства, которые могут свидетельствовать о совершении коррупционного нарушения. При их выявлении стороны должны информировать друг друга о проведении проверочных мероприятий в рамках установленной компетенции.

Второй способ – объединение органов, осуществляющих финансовый контроль, и органа по профилактике коррупционных правонарушений в рамках одной структуры. В 2018 г. в целях обеспечения независимости и комплексности проверочных мероприятий как в сфере законодательства о закупках, так и в области антикоррупционной работы орган Тульской области по профилактике коррупционных правонарушений и орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере государственных закупок, были объединены в составе министерства по контролю и профилактике коррупционных нарушений в Тульской области.

Первый и второй способы организации взаимодействия не взаимоисключают друг друга,

---

Федерации»). Во втором случае, кроме ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей, служащим не приняты меры по урегулированию конфликта интересов, что является основанием для увольнения в связи с утратой доверия (п. 1 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Сроки давности привлечения к ответственности составляют шесть месяцев и три года соответственно.

так, кроме органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере государственных закупок, существуют другие органы, осуществляющие финансовый контроль. Кроме контрольных подразделений финансового органа субъекта, финансовый контроль проводится иными органами власти в отношении своих подведомственных структур и организаций.

Третий способ организации взаимодействия идет в соответствии с общероссийской тенденцией к цифровой трансформации деятельности государственных органов. Он предусматривает разработку программ, позволяющих осуществлять системный анализ баз данных государственных органов и информации из цифровых платформ, с помощью которых осуществляется финансово-хозяйственная деятельность и операции. Данный системный анализ позволяет в автоматическом режиме выявлять маркеры, которые могут свидетельствовать о коррупционном характере сделки или операции и, соответственно, указать направление для проведения антикоррупционного и/или финансового контроля.

#### **Использование форм и методов финансового контроля в работе органов по профилактике коррупционных правонарушений**

Контроль за исполнением лицами, замещающими должности в системе государственного управления, требований антикоррупционного законодательства в настоящее время осуществляется по двум основным направлениям:

- контроль имущественного положения лица (членов его семьи);
- контроль за соблюдением антикоррупционных запретов, ограничение и исполнение обязанностей.

Контроль имущественного положения лица (членов его семьи) возник исторически первым в системе антикоррупционных стандартов. Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 1997 г. № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» (далее – Указ № 484) была введена обязанность по представлению указанными субъектами сведений о своих доходах и принадлежащем им имуществе. Сбор и организация проверки данных сведений была возложена на кадровую

службу соответствующего государственного (муниципального) органа.

Указом № 484 была утверждена форма справки о соблюдении гражданином ограничений, связанных с замещением должностей в системе государственного управления. Но по факту данная справка представляла собой заявление (уведомление) о том, что лицо соблюдает ограничения, установленные законодательством Российской Федерации о государственной службе, и что им представлена в налоговые органы декларация о доходах и имуществе, принадлежащем на праве собственности, также в ней содержались сведения о имеющихся у лица денежных средствах на счетах в банках (иных кредитных организациях), ценных бумагах.

В декларации о доходах и имуществе, принадлежащем на праве собственности, указывались сведения о полученных в отчетном периоде доходах по основному месту работы и иных доходах лица, принадлежащих ему недвижимости и транспортных средствах.

Возможность проведения проверки кадровой службой данных сведений была предусмотрена, но порядок ее проведения отсутствовал. На практике проверка сводилась к запросам в налоговые органы о достоверности сведений, указанных в декларациях о доходах и имуществе, принадлежащем на праве собственности. Данная декларация была разработана по аналогии с налоговыми декларациями, и проверка сведений осуществлялась с помощью методов, используемых в ходе камеральной проверки: каждая позиция декларации сверялась с базами данных, которые имеются в распоряжении налогового органа.

В 2009 г. с выходом Указа Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» процедура представления сведений о доходах получила понятное правовое регулирование. Справка о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – Справка)<sup>13</sup>, по сути, стала единой, и представля-

лась она, как правило, представителю нанимателя (работодателю).

Далее последовало принятие ряда нормативных актов, регулировавших порядок проверки данных сведений. Первым был принят Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»<sup>14</sup>, закрепивший такое понятие, как «антикоррупционная проверка», и определивший ее разновидности, одной из которых является проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Основными методами проведения указанной формы контроля стали направление кадровой службой (органом по профилактике коррупционных правонарушений) в установленном порядке запросов в органы прокуратуры Российской Федерации, иные федеральные государственные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации, территориальные органы федеральных государственных органов, органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения (далее – органы и организации) об имеющихся у них сведениях: о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданина или государственного служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также последующий анализ данных сведений.

Данные методы аналогичны методам, которые использовались налоговыми органами при проверке декларации о доходах и имуществе, принадлежащем на праве собственности. Отличие лишь в том, что кадровая служба (орган по профилактике коррупционных правонарушений) получает информацию для проверки

рантов, а после издания Указа Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» данная форма стала единой де-юре.

<sup>14</sup> Последовавшие за ним нормативные акты, определяющие порядок проведения проверок в отношении иных категорий должностных лиц, аналогичны друг другу.

<sup>13</sup> По образцу справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, разрабатывались справки для других категорий декла-

позиций Справки в соответствующих органах и организациях, а налоговый орган эту информацию получал из своих баз, в которые она поступила ранее в порядке, установленном ст. 85 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>15</sup>, от тех же самых органов и организаций.

Касательно оставшихся двух других разновидностей проверок (достоверности и полноты сведений (в части, касающейся профилактики коррупционных правонарушений), представленных гражданами при поступлении на государственную службу; соблюдения государственными служащими в течение трех лет, предшествующих поступлению информации, явившейся основанием для осуществления проверки, ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (далее – проверка соблюдения требований к служебному поведению), следует отметить, что нормативные методы, применяемые в ходе их проведения, аналогичны используемым при контроле имущественного положения должностного лица, – это запросы. Практические методы (специальные методы исследования и общенаучные методы познания) вариативны.

Когда, например, предметом проверки является принятие мер к урегулированию конфликта интересов при вынесении чиновником решения о предоставлении земельного участка своей супруге, то в качестве практических методов исследования будет использоваться правовой анализ. Если же вопрос связан с возникновением конфликта интересов в сфере государственных закупок или осуществлением повышенных выплат сотрудникам, то здесь будет превалировать финансовый анализ, а предмет проверки совпадет с предметом проверок внутреннего финансового контроля.

Кроме того, в практике региональных органов по профилактике коррупционных и иных

<sup>15</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 1 от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Данная норма устанавливает обязанности органов, учреждений, организаций и должностных лиц сообщать в налоговые органы сведения, связанные с учетом организаций и физических лиц, в том числе о недвижимом и движимом имуществе, которое является объектами налогообложения и с большим числом совпадает с объектами, отраженными в Справке.

правонарушений успешно реализуется такая форма антикоррупционного контроля, как мониторинг.

Подпунктом «о» п. 7 Типового положения об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», к компетенции данного субъекта контрольной деятельности относится проведение в пределах своей компетенции мониторинга:

– деятельности по профилактике коррупционных правонарушений в органах местного самоуправления, муниципальных организациях и учреждениях, а также соблюдению в них законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции;

– реализации организациями обязанности принимать меры по предупреждению коррупции.

Процедура проведения мониторинга в настоящее время не детализирована, как собственно не детализирована процедура внутреннего финансового контроля, что также дополнительно свидетельствует об их схожей правовой природе.

На практике данный мониторинг проводится по двум направлениям:

– соответствие субъекта требованиям, установленным законодательством о противодействии коррупции (разработка локальных нормативных актов; реализация мероприятий, направленных на противодействие коррупции; создание соответствующих комиссий; определение лиц, ответственных за реализацию антикоррупционной политики, и т. п.);

– выявление фактов, которые могут свидетельствовать о совершении коррупционных нарушений.

Для первого направления в большей степени характерен юридический анализ документов и правовая оценка действий сотрудников, связанных с реализацией в организации антикоррупционной политики.

Второе направление представляет собой своеобразный симбиоз проверки соблюдения требований к служебному поведению, которая проводится в отношении неопределённого круга лиц, и внутреннего финансового контроля.

Мероприятия проводятся в том числе по различным направлениям финансовой деятельно-

сти (осуществление государственных закупок, выплат работникам проверяемой организации и т. д.). В ходе их осуществления используются различные методы финансового контроля. Например, в ходе мониторинга проводятся осмотры помещений и территорий, документов и предметов, инвентаризация имущества, истребование документов (как при налоговых проверках); различные виды экономического, финансового и правового анализа и т. д. Данные методы следует назвать методами финансового контроля, непосредственно используемыми для выявления финансовых нарушений коррупционной направленности.

Как показывает практика работы в органах по профилактике коррупционных нарушений, различного рода выгоды предоставляются коррупционерами лицам, состоящими с ними в близком родстве или свойстве (далее – близкие), гражданам или организациям, с которыми коррупционер и (или) его близкие связаны имущественными, корпоративными или иными отношениями. Их можно назвать аффилированными с коррупционером лицами. Установление аффилированности уже много лет отрабатывается в ходе налогового контроля, поэтому соответствующие методы можно заимствовать (а многими субъектами, реализующими государственные полномочия в сфере противодействия коррупции, уже заимствованы и успешно применяются) для целей противодействия коррупции.

На практике это работает следующим образом. Например, в ходе мониторинга деятельности по профилактике коррупционных правонарушений государственного учреждения был выявлен ряд нарушений при заключении государственных контрактов с одним из поставщиков, в частности, запросы ценовых предложений у конкурентов для определения начальной максимальной цены контракта выполнялись формально и с нарушением установленного порядка. Дальнейшая проверка связей поставщика по ЕГРЮЛ, аналогичная проводимой в ходе налоговых проверок, показала его аффилированность с директором учреждения.

Аффилированность часто выявляется между руководителями и подчиненными, которым предоставляются необоснованные привилегии и приоритеты (также являются финансовыми злоупотреблениями):

– высокие стимулирующие выплаты за интенсивность и высокие результаты, превышаю-

щие выплаты сотрудникам, замещающим аналогичные должности;

– совмещение нескольких должностей в целях получения дополнительных выплат без фактического исполнения должностных обязанностей;

– назначение на руководящие должности лиц, не имеющих необходимого образования и опыта работы.

Таким образом, в комплексном механизме противодействия коррупции формы и методы финансового контроля играют очень важную роль. Исторически их переняли в качестве методов осуществления антикоррупционных проверок, они активно используются и в настоящее время.

Методы финансового контроля позволяют выявлять представляющие наибольшую опасность интересам общества и государства коррупционные нарушения при осуществлении финансовой деятельности государства. Антикоррупционный орган в ходе проведения соответствующих контрольных мероприятий (форм контроля) обращается к методам финансового контроля, непосредственно применяемым для выявления финансовых нарушений коррупционной направленности, либо использует результаты финансового контроля, проведенного финансовыми органами.

В 2010 г. С. В. Запольский отмечал, что «антикоррупционный потенциал финансового права как одной из составляющих позитивного регулирования экономической жизни долгие годы остается невостребованным»<sup>16</sup>. Однако, как показывает практика, в последнее время наметилась положительная тенденция использования данного потенциала. Органы по профилактике коррупционных правонарушений, которые используют указанные возможности, достигают высоких результатов в выявлении коррупционных нарушений.

#### Библиографический список

Бахрах Д. Н. Государственная служба России. Екатеринбург, 2006. 149 с.

Горбунова О. Н. Значение понятия «коррупция» в финансовом праве // Финансовое право. 2012. № 5. С. 2–7.

Гришкова А. А. К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4.

<sup>16</sup> Запольский С. В. Теория финансового права: Научные очерки. М., 2010. С. 217.



*Запольский С. В.* Теория финансового права: Научные очерки. М., 2010. 374 с.

*Козлов Н. А.* Защита прав налогоплательщика в ходе налогового контроля : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020.

Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации : проблемы и перспективы : монография / Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова, О. Ю. Бубнова [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2013. 383 с.

*Стариков Ю. Н.* Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права? // Административное право и процесс. 2014. № 7.

Финансовое право Российской Федерации / отв. ред. М. В. Карасева. М. : Юристъ, 2004. 576 с.

Финансовое право : учебник. 2-е изд. / отв. ред. С. В. Запольский. М., 2011. 370 с.

Финансовое право : учебник для бакалавров. 3-е изд. / под ред. И. А. Цинделиани. М., 2016. 656 с.

### References

*Bakhrakh D. N.* State Service of Russia. Yekaterinburg, 2006. 149 p.

*Gorbunova O. N.* The meaning of the concept of "corruption" in financial law // Financial law. 2012. No. 5. P. 2–7.

*Grishkovets A. A.* On the question of service law // State and law. 2013. No. 4.

*Zapolsky S. V.* Theory of financial law: Scientific essays. M., 2010. 374 p.

*Kozlov N. A.* Protection of taxpayer's rights during tax control : cand. of legal sci. diss. Moscow, 2020.

Legal regulation of financial control in the Russian Federation: Problems and prospects: monograph / L. L. Arzumanova, O. V. Boltinova, O. Y. Bubnova et al. ; ed. by E. Y. Gracheva, M., 2013.

*Starilov Yu. N.* Professional "officialdom" and service law in Russia: has there been a reform of the civil service and are there any doubts about the existence of official law? // Administrative law and process. 2014. No. 7.

Financial law of the Russian Federation / ed. M. V. Karaseva. Moscow : Jurist, 2004. 576 p.

Financial Law : textbook. 2nd ed. / ed. S. V. Zapolsky. Moscow, 2011. 370 p.

Financial Law : textbook for Bachelors. 3rd ed. / ed. I. A. Tsindeliani. Moscow, 2016. 656 p.

Министерство по контролю и профилактике коррупционных нарушений в Тульской области, Тульский государственный университет

**Козлов Н. А.**, кандидат юридических наук, заместитель директора департамента профилактики коррупционных и иных правонарушений, доцент кафедры государственного и административного права

E-mail: Nickkoz80@rambler.ru

Поступила в редакцию: 24.01.2023

### Для цитирования:

*Козлов Н. А.* Формы и методы финансового контроля в системе мер профилактики коррупционных нарушений // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 202–210. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/202-210>

Ministry of Control and Prevention of Corruption Violations in the Tula Region, Tula State University

**Kozlov N. A.**, PhD of Legal Science, Deputy Director of the Prevention of Corruption and Other Offenses Department, Associate Professor of the State and Administrative Law Department

E-mail: Nickkoz80@rambler.ru

Received: 24.01.2023

### For citation:

*Kozlov N. A.* Forms and methods of financial control in the system of measures to prevent corruption violations // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 202–210. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/202-210>