

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ, УПРАВЛЕНИЯ И ТЕХНОЛОГИИ

Оценка имущественного ущерба в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: экономико-правовые аспекты

Г.В. ГРИГОРЬЕВ – старший преподаватель кафедры управления экономической деятельностью в УИС ВИПЭ ФСИН России, кандидат экономических наук

Статья посвящена анализу отдельных экономико-правовых проблем, связанных с методическим обеспечением оценки имущественного ущерба, причиненного государству аттестованными сотрудниками УИС, а также поиску путей их решения. Автор формулирует предложения и методические рекомендации по возмещению имущественного ущерба, причиненного государству.

Ключевые слова: методический подход; оценка; имущественный ущерб; материальная ответственность; аттестованный сотрудник УИС; контрольно-ревизионная работа ФСИН России; финансовый контроль.

Estimate of property damage in institutions and authorities of the penal system: economic and legal aspects

G.V. GRIGORIEV – Senior Lecturer of the Department of Management of Economic Activities in the Penal System of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Economics

The article is devoted to the analysis of some economic and legal problems that are connected with methodical support of estimating of property damage, which is caused to the state from officers of the penal system, and to finding ways to solve these problems.

Key words: methodical approach; estimate; property damage; liability for breakage; officer of the penal system; auditing work of the Federal Penal Service of Russia; financial control.

В условиях реформирования пенитенциарной системы России, а также продолжающегося глобального экономического кризиса возрастает значение экономного расходования бюджетных средств и их целевого использования в уголовно-исполнительной системе. Несмотря на принимаемые меры в данной области, должностными лицами контрольных органов ФСИН России выявляются нарушения, связанные с денежными и материальными средствами, на значительные суммы. Об этом свидетель-

ствуют отчетные данные по результатам контрольно-ревизионной работы. В 2012 г. контрольно-ревизионными подразделениями территориальных органов УИС выявлены финансовые нарушения на сумму более 5602 млн руб., в 2013 г. – более 2400 млн руб. Так, в 2012 г. в ведомстве выявлено недостач, хищений товарно-материальных ценностей и денежных средств на общую сумму 99,4 млн руб., что в 1,7 раза больше показателей 2011 г. Общая сумма выявленных недостач денежных средств и материальных

ценностей в 2013 г. составила 20,0 млн руб. По состоянию на 1 января 2012 г. остаток невозмещенного ущерба по финансовым нарушениям, выявленным внутренними проверочными комиссиями, составлял 18,9 млн руб. Остаток невозмещенного ущерба по состоянию на 1 января 2013 г. составил 21,3 млн руб.¹

Используемый в настоящее время порядок возмещения имущественного ущерба, причиненного УИС и в целом государству, противоречит законам рыночной экономики. Виновное должностное лицо фактически бесплатно кредитруется государством, а затем имеет право возместить сумму ущерба не одновременно, а по частям. Вследствие этого государство несет колоссальные убытки. В то же время существует ряд проблем правового характера в предметной области исследования. Рассмотрим некоторые из них.

Основная и, на наш взгляд, наиболее острая проблема – это отсутствие единой нормативной и методической базы организации контрольно-ревизионной деятельности в России.

Очевидно, что не может в полной мере соблюдаться правопорядок и финансовая дисциплина на всех уровнях государства при отсутствии единой и четко функционирующей законодательной базы в сфере финансов. Говоря о законодательной базе, необходимо отметить, что до настоящего времени не принят закон «О государственном финансовом контроле», который определил бы единые цели и задачи финансового контроля, порядок взаимодействия субъектов государственного финансового контроля, а также обязанности, права и ответственность контролирующих и контролируемых должностных лиц.

Говоря об оценке имущественного (материального) ущерба, причиненного государству, выявляемого должностными лицами контрольно-ревизионных органов ФСИН России, необходимо отметить, что отсутствует отдельный нормативный правовой акт, регламентирующий материальную ответственность аттестованного персонала УИС. В настоящее время вопросы юридической ответственности сотрудников решаются на основании аналогии закона. В данном случае в качестве аналога взят Трудовой кодекс Российской Федерации.

Анализируя нормы ТК РФ, касающиеся материальной ответственности работников, можно сделать вывод, что применение данного кодекса в части привлечения аттесто-

ванных сотрудников УИС к материальной ответственности является, на наш взгляд, не вполне корректным. Так, например, в ст. 241 ТК РФ сказано, что за причиненный ущерб работник несет материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка, если иное не предусмотрено ТК РФ или иными федеральными законами². Аттестованный персонал УИС получает не заработную плату, а денежное довольствие, и понятия «среднее месячное денежное довольствие» не существует. Возникает вопрос: как можно руководствоваться нормой данной статьи ТК РФ в пределах предметной области нашего исследования? Как считает А.В. Перевозчиков, в настоящее время существуют нормативные правовые документы, регламентирующие правоотношения, которые имеют больше общего с отношениями, возникающими при прохождении службы в правоохранительных органах, чем трудовые отношения³. К ним можно отнести, например, федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О статусе военнослужащих», «О материальной ответственности военнослужащих» и другие документы. Мы считаем, что федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» достаточно подробно описывает все основные моменты, связанные с привлечением военнослужащих к материальной ответственности. В его структуру входят следующие элементы: общие положения; ограниченная материальная ответственность; полная материальная ответственность; определение размера причиненного ущерба; проведение административного расследования при обнаружении ущерба; возмещение ущерба; возмещение ущерба, причиненного третьим лицам; условия уменьшения размера ущерба, подлежащего возмещению; порядок производства денежных удержаний; заключительные положения⁴. Поэтому данный нормативный правовой акт, по нашему мнению, можно взять за основу при разработке отдельного закона, относящегося в том числе и к сотрудникам УИС, с примерным названием «О материальной ответственности сотрудников правоохранительных органов». Тем более законодатель допускает это в ст. 246 ТК РФ: «Федеральным законом может быть установлен особый порядок определения размера подлежащего возмещению ущерба, причиненного работодателю хищением, умышленной порчей, недостачей или утратой отдельных видов имущества и других ценностей...»

В то же время, несмотря на в целом хорошо прописанный закон «О материальной ответственности военнослужащих», на наш взгляд, он не лишен отдельных недостатков. Остановимся на некоторых из них.

В соответствии со ст. 6 материальный ущерб должен быть определен по фактическим потерям на основании данных учета (с учетом износа имущества, по установленным нормам на день обнаружения ущерба, но не ниже стоимости лома (утиля) этого имущества) и действующих цен. Сумма причиненного материального ущерба определяется по ценам, существующим в данной местности на аналогичное имущество на день обнаружения ущерба. Цены на имущество, централизованно поставляемое воинским частям (военным организациям), определяются в соответствии с указаниями соответствующих довольствующих служб военного округа и соединения.

Однако, на наш взгляд, данное положение рассматриваемого закона требует уточнения и дополнения.

Во-первых, имущественный (материальный) ущерб государству, причиненный недостачей либо хищением материальных средств, централизованно поставляемых воинской части (военной организации), мог быть причинен, например, за пять лет до проведения контрольного мероприятия. Как следует из нормы федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», цена на данное имущество определяется в соответствии с указаниями соответствующих довольствующих служб военного округа и соединения. К такому имуществу, как правило, относятся материальные средства, которые закупаются у федеральных государственных предприятий оборонно-промышленного комплекса в соответствии с государственным оборонным заказом. На такие материальные средства цены не изменяются (за исключением случаев переоценки, проводимой в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации) за весь период их эксплуатации. Отсюда следует, что при определении имущественного ущерба, используя, например, цены пятилетней давности, должностное лицо, проводящее экономическую оценку, не учитывает ущерб, причиненный незаконным использованием государственным имуществом виновными в недостаче либо хищении материальных средств.

В основу предложенного методического подхода заложена идея о том, что при причи-

нении государству имущественного ущерба действием (бездействием) виновное должностное лицо фактически бесплатно пользуется активами государства, а в рыночной экономике все ресурсы предоставляются на возмездной основе. В указанных условиях равные по абсолютной величине суммы денежных средств (стоимость имущества), получаемых (расходуемых) в различные периоды времени, не равны. Данное неравенство объясняется концепцией временной стоимости денег, которая лежит в основе определения денежных потоков, осуществляемых в различные периоды времени⁵.

Имущественный ущерб в соответствии с предлагаемой методикой определяется по следующей формуле:

$$FV = PV \times (1+r)^n,$$

где FV – сумма причиненного имущественного ущерба государству, подлежащая взысканию с виновного должностного лица;

PV – стоимость недостающих (похищенных) материальных средств на дату возникновения недостачи (совершения хищения);

r – ставка рефинансирования Банка России, рассчитанная по формуле средней арифметической взвешенной за период с момента причинения ущерба до его выявления;

n – период времени со дня образования недостачи (хищения) материального средства.

Разность между рассчитанными суммами имущественного ущерба в соответствии с федеральным законом «О материальной ответственности военнослужащих» и с предлагаемой методикой – плата виновного должностного лица за пользование государственными ресурсами в корыстных целях либо за недобросовестное исполнение должностных обязанностей.

Во-вторых, представляется не вполне корректным порядок возмещения имущественного ущерба при установлении виновного должностного лица, действием (бездействием) которого нанесен ущерб государству.

Должностное лицо, привлекаемое к материальной ответственности, по сути, может выбрать порядок возмещения имущественного (материального) ущерба: единовременное возмещение, то есть возместить ущерб на всю сумму, либо по частям, или путем удержания из денежного довольствия. Такое же право предоставляется работникам согласно трудовому законодательству

Российской Федерации. Так, в ст. 248 ТК РФ сказано: «Работник, виновный в причинении ущерба работодателю, может добровольно возместить его полностью или частично. По соглашению сторон трудового договора допускается возмещение ущерба с рассрочкой платежа...»

В первом случае (если сумма имущественного ущерба будет рассчитана по предлагаемой нами методике) виновный испытывает «карательную» санкцию государства за совершенное деяние. Во втором случае необходимо предложить индексацию очередной суммы возмещения имущественного (материального) ущерба на величину индекса инфляции (индекса потребительских цен) ввиду того, что реальная стоимость денежных средств ежемесячно снижается.

В заключение отметим, что сложившаяся система ведомственного финансового контроля финансово-экономической и хозяйственной деятельности учреждений

и органов УИС является подсистемой государственного финансового контроля, направленной в первую очередь на соблюдение законодательных норм, регламентирующих использование бюджетных ассигнований. Наличие проблем в функционировании системы ведомственного финансового контроля и, в частности, в процессе определения (экономико-правовой оценки) имущественного (материального) ущерба, подлежащего возмещению государству, обуславливает поиск направлений по их возможному решению. Очевидно, что применение предложенных методических рекомендаций приведет к необходимости пересмотра размеров сумм имущественного ущерба, по которым решения на конец отчетного периода не приняты, однако это же будет способствовать обеспечению сопоставимости возмещения размерам ущерба, причиненного государству за отдельные годы.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Обзоры ФСИН России от 07.05.2013 г. № 01-14158 «О результатах контрольно-ревизионной работы и работы внутренних проверочных комиссий в 2012 году», от 20.03.2014 г. № 01-11241 «Об основных итогах контрольно-ревизионной работы в 2013 году».

² См.: Трудовой кодекс Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Перевозчиков А.В. Актуальные вопросы материальной ответственности сотрудников УИС // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2011. № 9. С. 31.

⁴ См.: Федеральный закон от 12.07.1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Лысенко Д.В. Финансовый менеджмент: Учеб. пособие. М., 2012.

¹ Sm.: Obzory FSIN Rossii ot 07.05.2013 g. № 01-14158 «O rezul'tatah kontrol'no-revizionnoj raboty i raboty vnutrennih proverochnyh komissij v 2012 godu», ot 20.03.2014 g. № 01-11241 «Ob osnovnyh itogah kontrol'no-revizionnoj raboty v 2013 godu».

² Sm.: Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii // SPS «Konsul'tantPljus».

³ Sm.: Perevozchikov A.V. Aktual'nye voprosy material'noj otvetstvennosti sotrudnikov UIS // Vedomosti ugodovno-ispolnitel'noj sistemy. 2011. № 9. S. 31.

⁴ Sm.: Federal'nyj zakon ot 12.07.1999 g. № 161-FZ «O material'noj otvetstvennosti voennosluzhashhih» // SPS «Konsul'tantPljus».

⁵ Sm.: Lysenko D.V. Finansovyj menedzhment: Ucheb. posobie. M., 2012.