

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Золотарева А.Б., Киреева А.В.

**Проблемы контроля в финансово-бюджетной сфере в
свете реформы государственного контроля (надзора)**

Москва 2018

Аннотация. В статье анализируются планируемые и уже состоявшиеся в последние несколько лет изменения в сфере регулирования контрольно-надзорной деятельности, а также то влияние, которое они оказывают на отрасль финансово-бюджетного контроля (надзора). Показано, что данной отрасли свойственен как ряд общих для сферы контрольно-надзорной деятельности недостатков (формальный подход к организации риск-ориентированного планирования контрольной деятельности, сложность обеспечения эффективной защиты прав проверяемых лиц и пр.), так и ряд специфических проблем. Бюджетная, административная и даже уголовная ответственность в финансовой сфере, в первую очередь, ориентированы на противодействие незначительным процедурным нарушениям, тогда как сущностная сторона финансовых правонарушений, как правило, остается без внимания (даже если признаки злоупотреблений, приводящих к реальному ущербу для бюджета, выявляются, как правило, эти злоупотребления квалифицируются в качестве неэффективных бюджетных расходов).

Abstract. The article analyzes changes in the sphere of state control (coming around during the last years and the planning ones), and their impact on the system of financial and budgetary control. It is shown, that financial and budgetary control suffers from the drawbacks, inherent in the whole system of state control (such as formal approach to risk-oriented planning, complexity of providing effective protection of the rights of the audited entities, etc.), and in addition it's characterized by a number of specific problems, including the following. Budget, administrative and even criminal responsibility in the financial sector is primarily focused on combating insignificant procedural infractions, meanwhile the essential aspects of the financial offences, as a rule, remain unnoticed (even if the signs of abuse, leading to real damage to the budget are identified, as a rule, they are qualified as inefficient budget expenditures).

Ключевые слова: государственный контроль; финансовый контроль; бюджетный контроль; регламент контроля; административные процедуры контроля; виды государственного контроля; планирование проверок; риск-ориентированный подход; мероприятия контроля

Key words: state control; financial control; budget control; rules and regulations of control; administrative procedures of control; the types of state control; planning audits; risk-oriented approach; measures of control

Золотарева А.Б. заведующий научно-исследовательской лабораторией экспертизы законодательства ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Киреева А.В. ведущий научный сотрудник лаборатории экспертизы законодательства ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2017 год

Введение

Общее число видов контроля (надзора) постоянно растет за счет появления новых направлений хозяйственной деятельности, требующих государственного регулирования, в результате чего к 2016 г., по оценкам авторов законопроекта «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации», оно достигло 159 видов на федеральном уровне, 44 видов на региональном и 13 видов на местном. Постановлением Правительства РФ от 24.03.2017 № 331 был утвержден порядок ведения перечня видов федерального государственного контроля (надзора) и федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на их осуществление, общее число которых, по данным Минэкономразвития, превысило 200 видов. Столь значительное количество видов контроля (надзора), нередко имеющих общий предмет, обусловило стремление законодателя унифицировать его процедуры, которое, однако до последнего времени не увенчалось успехом. Можно выделить несколько этапов, связанных с попытками унификации процедур контроля (надзора) и механизмов правовой защиты контролируемых лиц.

Первым этапом можно считать период 2001-2004 гг., длившийся с момента принятия первого Федерального закона от 08.08.2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», в котором была предпринята декларативная попытка защитить бизнес от избыточного административного давления со стороны контролирующих органов до принятия Указа Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Вторым этапом можно считать период 2004-2008 гг., длившийся с момента принятия Указа Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 до момента принятия Указа Президента РФ от 15.05.2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» и действующего до настоящего времени Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в рамках которого был предпринят ряд практических шагов, направленных на минимальную процедурную детализацию мероприятий контроля (надзора), включая регламентацию порядка назначения, периодичности, и длительности проводимых проверок. Третьим этапом можно считать период с 2009 по 2015 гг., когда параллельно шли процессы приведения отраслевой правовой базы в соответствие

требованиям Федерального закона № 294-ФЗ и, с другой стороны - процессы «размывания» сферы его применения за счет установления все большего числа исключений из общих правил. В результате к 2016 г. общее число видов государственного контроля и надзора, полностью или частично выведенных из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ достигло семидесяти, в связи с чем говорить о его практической полезности можно лишь с определенной долей условности: в полной мере как ранее сформированные, так и новые механизмы защиты прав проверяемых лиц, распространяются лишь на несколько видов государственного контроля (второстепенных, по сравнению с такими видами контроля, как налоговый, таможенный и пр. виды контроля в финансовой сфере). На четвертом этапе в 2015-2017 гг. предпринята попытка восстановления единого подхода к регулированию наиболее значимых процедур контрольно-надзорной деятельности, а также введен ряд новых инструментов, повышающих эффективность и результативность государственного контроля и надзора (риск-ориентированное планирование, «профилактика» правонарушений, расширена сфера применения контрольных закупок, легализованы методы контроля без взаимодействия с проверяемым лицом, введена практика использования проверочных (чек-) листов и пр.). Таким образом, четвертый этап развития законодательства о государственном контроле способствовал не столько защите прав проверяемых лиц, сколько повышению эффективности планирования и осуществления проверок. Непосредственно в интересах проверяемых лиц было принято только две меры - это надзорные каникулы для малого бизнеса и внедрение чек-листов при проведении проверок; при этом вторая мера пока что находится в процессе становления и не заработала в полную силу. В 2016 г. г. был подготовлен и законопроект «О государственном контроле...» (см. далее), распространяющий свое действие на максимально широкий перечень видов контроля (надзора) и предусматривающий определенную детализацию процедур, введенных на предыдущем этапе (риск-ориентированное планирование, профилактика правонарушений и пр.). Тем самым предпринята попытка устранить постоянно разрастающийся перечень «исключений» из общих правил, установленных Федеральным законом № 294-ФЗ.

Однако, несмотря на большой объем проделанной работы, процесс реформирования системы государственного контроля, особенно в финансовой сфере, далек от завершения. Характеризуя текущее состояние правовой базы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, можно отметить следующие вопросы, требующие дополнительного внимания законодателя.

Применительно к контрольно-надзорной деятельности как таковой:

1) в научной экономической литературе приводятся данные, подтверждающие, что количество контрольных мероприятий со стороны большинства государственных органов, а также временные издержки хозяйствующих субъектов при их проведении сократились незначительно, добиться скоординированных действий по планированию и проведению проверок различными органами государственной власти удалось лишь отчасти. По словам Президента РСПП Шохина А., плановые проверки в последние два года проходили практически в 94% компаний, а внеплановые – в 54%. При этом общее количество внеплановых проверок в 2016-2017 гг., по сравнению с 2015 годом увеличилось, что отчасти можно объяснить неудобством риск-ориентированного подхода к плановым формам контроля, ограничивающего возможности оперативного реагирования для органов контроля. Более половины проверяемых лиц в ходе проверок столкнулись с предъявлением неожиданных для них требований, более трети компаний увидели дублирование и противоречие требований, предъявляемых различными органами по смежным направлениям контроля [1]. По мнению ряда экспертов, в России на сегодняшний день действует более 2 млн обязательных требований, в результате чего они обходятся бизнесу почти в 6% ВВП, а государству контроль за их соблюдением – в 1,5% ВВП [2]. По данным Минэкономразвития России, в 2016 г. было проведено порядка 2 млн проверок, результаты проведенного ведомством опроса показали, что по мнению 56,1% представителей малого и среднего бизнеса, административная нагрузка, связанная с контрольной деятельностью, выросла. И только 5,1% респондентов отметили ее снижение. Помимо плановых и внеплановых проверок привлечение к административной ответственности осуществляется по результатам иных действий, к примеру, по итогам рейдов. В результате 2015 г. к ответственности была привлечена каждая десятая организация, а штрафы превысили 44 млрд руб. (см. указ. соч.). Проблема актуальна в т.ч. для сферы финансового контроля, особенно в сфере закупок для государственных нужд, подконтрольной нескольким органам государственной власти одновременно. С учетом того, что изменения, вносимые законопроектом «О государственном контроле...», нельзя признать радикальными, нет оснований полагать, что ситуация изменится и в случае его принятия;

2) в процессе реформирования системы государственного контроля (надзора) встречается ряд примеров, когда инструменты, формально призванные защитить права проверяемых лиц и снизить административную нагрузку, на деле ее увеличивали. Так:

- отказ от лицензирования ряда видов деятельности, связанный с переходом к преимущественно уведомительному порядку начала предпринимательской деятельности предполагал снижение административной нагрузки по тем видам

деятельности, которые ранее лицензировались. Однако позднее уведомительный порядок стал распространяться и на те виды деятельности, которые ранее лицензирования не требовали, т.е. вместо сокращения административной нагрузки, произошел ее рост;

- попытки создания СРО с обязательным участием по тем направлениям хозяйственной деятельности, которые ранее не лицензировались;

- пунктом 9 ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ была предусмотрена возможность установления иной периодичности проведения проверок для отдельных видов государственного контроля (в сфере здравоохранения, образования, в социальной сфере, в сфере теплоснабжения, в сфере электроэнергетики, в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности). «Иная» периодичность трактуется как право контролирующих органов проводить проверки существенно чаще, чем это установлено Законом № 294-ФЗ. На основании Постановления Правительства РФ от 23.11.2009 № 944 по большинству перечисленных видов контроля периодичность проверок сокращена до одного года, то есть в каждый план проверок можно включить любой объект. Таким образом, частота контрольно-надзорных мероприятий, проводимых в отношении одного лица, ограничивается только техническими возможностями контролирующих органов;

- новые инструменты, включенные в Федеральный закон № 294-ФЗ в 2015-2017 гг., не только не снижают административной нагрузки на бизнес, но в ряде случаев ее увеличивают. Так, было легализовано право ряда органов контроля, не уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности, проводить контрольные закупки, были легализованы мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (ст. 8.3). А за счет сочетания негласных мероприятий с профилактическими мерами воздействия на проверяемых лиц выросли коррупционные риски: с одной стороны, меры по профилактике правонарушений позволяют проверяемым лицам избежать лишних выездных проверок (вместо включения в план проверки, контролирующие органы могут направить объекту контроля предостережение), с другой – сочетание профилактических мер с негласными методами контроля дает контролирующим органам возможность выбора в вопросе о том, что именно следует делать с подозрительным объектом – проверять внеплановым образом, или же, напротив – провести в отношении него профилактические мероприятия, позволяющие подконтрольному лицу устранить выявленные риски самостоятельно и избежать дальнейших санкций. Следует также отметить: условия направления предостережения сформулированы в ст. 8.3 таким образом, что его можно выдать любому лицу, ранее «не привлекавшемуся к

ответственности» при условии, что у органа контроля отсутствуют доказательства причинения вреда жизни и здоровью граждан, а также окружающей среде в результате правонарушения. Под описанные условия подпадает большинство правонарушений, в т.ч. тех, которые потенциально могли причинить вред здоровью граждан (если последние не обращались с официальными жалобами), а лицо сохраняет статус «не привлекавшегося к ответственности» до тех пор, пока в отношении него не будет проведена проверка, по итогам которой совершенные им нарушения могут быть официально выявлены, а виновные лица привлечены к ответственности. Таким образом, выбор между предостережением и внеплановой проверкой сохраняется у органа контроля в большинстве обстоятельств;

- в законопроекте «О государственном контроле...» сохранилась декларативная норма об ответственности органов контроля за причиненный ими ущерб (ст. 66), дополненная ст. 67, устанавливающей ответственность за нарушение порядка учета, ведения и раскрытия информации об осуществлении государственного контроля (надзора), в п. 2 и п. 3 которой говорится об обязательном возмещении убытков, причиненных данными нарушениями. Согласно п. 2 и 3 данной статьи, допускается не только дисциплинарная и административная, но и гражданская ответственность – причиненные проверяемым лицам убытки могут быть взысканы как с органа контроля, так и с его должностных лиц, виновных в нарушении порядка работы с информацией. Наличие отдельной статьи, посвященной ответственности за данный тип правонарушений, представляется несколько странным, поскольку п. 1 ст. 66 законопроекта уже содержит отсылочную норму об ответственности за любые нарушения прав проверяемых лиц. При этом, по общему правилу, гражданская ответственность за причинение убытков не ограничивается отдельными видами процедурных нарушений – Гражданским кодексом предусмотрена обязанность виновного в причинении ущерба лица возместить любые убытки, доказанные истцом (п. 1 ст. 15 ГК РФ). С учетом этого предпринятая законодателем попытка детализации условий возмещения вреда проверяемым лицам на деле может рассматриваться как сужающая объем предоставляемой им правовой защиты: если обязанность возмещения убытков в порядке, предусмотренном ГК РФ, упоминается только применительно к случаям нарушения процедур, связанных с обработкой данных, то в остальных случаях отсутствие подобного упоминания может трактоваться не в пользу лиц, которым причинен вред;

3) большинство ограничений, установленных в отношении порядка планирования, а также периодичности и длительности плановых проверок, легко обойти за счет

проведения внеплановых, основания для назначения которых сформулированы оценочным образом (п. 2 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ) и позволяют провести проверку во всех случаях, когда у контролирующего органа сложилось мнение о том, что деятельность хозяйствующего субъекта создает «угрозы причинения вреда» охраняемым общественным ценностям. Данная особенность характерна как для действующего Федерального закона № 294-ФЗ, так и для законопроекта «О государственном контроле...»;

4) целесообразность принятия нового закона «О государственном контроле...» вместо доработки действующего Федерального закона № 294-ФЗ неочевидна, т.к. большинство содержательных изменений не является принципиальными. Основным достоинством нового акта является удобство систематизации действующих норм. В числе изменений, которые можно считать существенными, можно указать на следующие:

попытка обобщить все виды контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой на всех уровнях власти (приложения), а также радикально расширить сферу действия общих требований закона к порядку проведения контрольно-надзорных мероприятий;

распространение общих правил на случаи осуществления контроля (надзора), в отношении физических лиц, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя (ст. 12 законопроекта);

возможность частичной замены государственного контроля «самоконтролем» (ст. 13) и создание условий для дальнейшего аутсорсинга контрольно-надзорных функций. В частности, предусматривается отказ от проведения органами государственного контроля (надзора) плановых проверок профессиональной деятельности членов СРО с обязательным участием (п. 3 ст. 13), т.е. сделан шаг в сторону ослабления избыточного административного давления на соответствующие отрасли. При этом его нельзя признать законченным, поскольку процедура признания результатов проверок, проводимых силами СРО для целей привлечения проверяемых лиц к административной ответственности, не прописана. В частности, п. 7 ст. 13 указывает, что СРО должны «обеспечивать информирование органов государственного контроля (надзора) об организации указанного контроля и его осуществлении в отношении своих членов», однако не уточняет, в каком объеме будут предоставляться данные о результатах контроля и, главное, каким образом доказательства, собранные СРО, могут использоваться при вынесении органами госконтроля решения о привлечении члена СРО к административной ответственности. И, поскольку подобный порядок не прописан

в законопроекте прямо, привлечение к административной ответственности по итогам контроля, осуществляемого СРО, едва ли окажется возможным. Вопросы координации внеплановых проверок, проводимых СРО и органами госконтроля, дополнительного процедурного регулирования также не получили. При этом расширяются возможности для использования СРО с добровольным участием в целях снижения административной нагрузки посредством заключения соглашений «об обеспечении соблюдения обязательных требований», позволяющих органу госконтроля сократить «количество форм и мероприятий государственного или муниципального контроля, проводимых в отношении членов саморегулируемой организации», либо их частоту, либо изменить форму их проведения (п. 8 ст. 13). При этом следует учитывать, что СРО с добровольным участием часто не обеспечивают необходимого качества контроля за деятельностью своих членов, поскольку их основной бизнес-стратегией является привлечение как можно большего числа участников, выплачивающих членские взносы. Таким образом, предлагая рассматриваемые новеллы, государство фактически создает для членов СРО с добровольным участием возможность приобрести индульгенцию за весьма незначительную сумму.

В числе новелл, не приводящих к существенному изменению баланса прав и обязанностей участников государственного контроля можно указать следующие: детализированное описание принципов организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (ст. 3), фиксацию предмета (ст. 9) и объекта (ст. 10) государственного контроля; детализацию перечня форм и порядка выполнения мероприятий государственного и муниципального контроля; расширение оснований для признания результатов проверок недействительными (ст. 69), а также уточнение порядка и условий осуществления отдельных процедур.

При этом по ряду значимых, требующих разрешения вопросов новеллы полностью отсутствуют. К примеру, законопроект, как и ранее принимавшиеся законодательные акты: не разграничивает понятия контроля, надзора (а, применительно к контрольно-счетным органам - и понятия государственного аудита); не создает, по сравнению с действующим законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ, эффективных ограничений для увеличения издержек бизнеса, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности (оценка регулирующего воздействия носит формальный характер и, сама по себе, не является ограничителем роста косвенных затрат бизнеса); не вносит уточнений по вопросу, касающемуся соотношения проверок и административных расследований; сохраняет возможность создания бесконечного цикла проверок: единожды выявленное нарушение является основанием для проведения повторной

проверки с целью выявления фактов его устранения; упоминает об ответственности органов контроля и их должностных лиц за ущерб, причиненный в ходе проверок только в общих чертах.

5) Сохраняет свою актуальность проблема проверки одних и тех же (или же – смежных) аспектов деятельности хозяйствующих субъектов различными органами государственной власти. Экспертами отмечается наличие данной проблемы, в первую очередь, на стыке тех видов контроля, которые осуществляются несколькими уровнями власти.

Отсутствуют и формализованные процедуры согласования планов проверок органами, осуществляющими смежные виды контроля в отношении одних и тех же объектов. Подобное согласование проводится на основании требований прокуратуры (п. 6.1 ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ), согласующей планы проверок органов контроля, чья деятельность полностью или частично подпадает под действие Федерального закона № 294-ФЗ.

б) риск-ориентированный подход к планированию проверок (упоминаемый в Федеральном законе № 294-ФЗ с 2015 г.) применяется формально и, до 2018 г., не по всем видам контроля. В 2016 г. Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 было выделено только три технических направления, в отношении которых использование риск-ориентированного подхода к планированию проверок признается обязательным. На деле, риск-ориентированный подход применяется, как минимум, тридцатью тремя органами контроля (по данным Минэкономразвития по состоянию на март 2017 г. [3]), включая, по крайней мере, формально, практически все органы финансового контроля, за исключением ФАС РФ (его применяют Счетная палата, Федеральное казначейство РФ, ФНС РФ, и пр.).

У органов контроля сохраняется достаточно возможностей для произвольного выбора объектов, включаемых в план проверок. В частности, это может быть сделано за счет сокращения общего числа категорий риска/классов опасности. Оно определяется положениями о соответствующих видах государственного контроля, утверждаемого самими же органами контроля. При этом чем их меньше, тем выше свобода усмотрения при планировании проверок, поскольку в этом случае максимальное число объектов оказывается отнесенным к одной категории/классу опасности, и, как следствие, у контролирующих органов появляется выбор. Требования к порядку определения самих категорий риска/классов опасности сформулированы в Постановлении Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 весьма приблизительно: они должны учитывать такие плохо

формализуемые признаки, как «необходимость минимизации причинения вреда» охраняемым законом ценностям и общественным отношениям, «тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения» проверяемыми лицами требований законодательства, а также — оптимизация материальных, финансовых и кадровых ресурсов органа государственного контроля.

Принципиальным является и вопрос о том, насколько в рамках риск-ориентированного подхода органы, осуществляющие контроль, учитывают внешние признаки, свидетельствующие о возможных правонарушениях. Для органов, применяющих риск-ориентированный подход при осуществлении контроля по «техническим» вопросам, ориентация на внешние признаки, свидетельствующие о фактах совершения правонарушений, при риск-ориентированном планировании не свойственна. В первую очередь, планирование базируется на характеристиках проверяемого объекта (занимаемая площадь, оснащенность оборудованием определенного типа и пр.) и вида осуществляемой им деятельности (перевозки пассажиров, работа с детьми и пр.). Также при риск-ориентированном планировании может учитываться и законопослушность проверяемых лиц (наличие выявленных правонарушений в прошлом). При этом внешние признаки, свидетельствующие о совершении правонарушений (жалобы потребителей, сообщения в СМИ, текущие данные о состоянии окружающей среды и пр.) принимаются во внимание, в первую очередь, в процессе принятия решений о назначении внеплановых проверок.

Для органов финансового контроля такой подход представляется неоптимальным, поскольку он не позволяет сконцентрироваться на выявлении и пресечении противоправной деятельности. Кроме того, следует учитывать, что органы финансового контроля имеют дело с одним основным риском, обусловленным причинением ущерба бюджету, в связи с чем ранжировать объекты контроля/осуществляемую ими деятельность по критерию рискованности осуществляемой ими деятельности не всегда возможно.

Анализ методов планирования проверок показал, что в наибольшей степени ориентация на внешние признаки, свидетельствующие о совершении правонарушений, свойственна планированию, осуществляемому налоговыми органами: в процессе отбора объектов для выездных проверок они учитывают, в первую очередь, параметры деятельности налогоплательщиков, свидетельствующие о возможном уклонении от уплаты налогов. Однако такие органы как Федеральное казначейство и Счетная палата РФ при планировании проверок, в первую очередь, ориентируются на внешние характеристики объектов контроля и их деятельности (участие в реализации

приоритетных проектов, осуществление крупных инвестиций и пр.), тогда как собственно риски, связанные с их деятельностью, практически не оцениваются. К примеру, Счетной палатой РФ (СГА 203) предложена «матрица» оценки возможных рисков, в которой просто перечислены основные нарушения в бюджетной-финансовой и налоговой сфере, поименованные «рисками». Иные стандарты СчП РФ содержат упоминания о проведении сопоставительного анализа финансовых показателей деятельности объектов контроля на предпроверочном этапе, схожего с тем, который применяется налоговыми органами. Так, СГА 101 (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.09.2017 N 9ПК) в п. 5.1.2 упоминает о том, что на этапе подготовки к проведению проверки проводится анализ и оценка «соотношений финансово-экономических показателей деятельности объекта контрольного мероприятия». Таким образом, сопоставительный анализ финансовых показателей организаций, осуществляющих схожие виды деятельности, может проводиться, однако сами эти показатели в Стандартах, посвященных отдельным видам контроля, не представлены. При планировании проверок, проводимых Федеральным казначейством, учитывается лишь один параметр, говорящий о потенциальном наличии у объекта контроля неэффективных расходов – это заключение с третьими лицами гос. контрактов на выполнение работ, непосредственно относящихся к функциям самого бюджетополучателя. В остальных случаях учитываются такие показатели его деятельности как участие в приоритетных проектах и пр., ни коим образом не свидетельствующие о возможном совершении проверяемым лицом бюджетных правонарушений;

7) введение системы мер негласного контроля («без взаимодействия» с проверяемым лицом) в отрыве от процесса риск-ориентированного планирования проверок также снижает ценность обеих новелл. По результатам негласного контроля проводятся, в первую очередь, внеплановые проверки (п. 5 ст. 8.2). Для сравнения, налоговые органы пользуются схожими методами на этапе предпроверочного анализа и формирования *плана* выездных проверок. Федеральный же закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ, напротив, предусматривает существование двух слабо связанных друг с другом систем: план формируется на основе риск-ориентированного подхода, предполагающего формальную оценку внешних признаков, характеризующих особенности хозяйственной деятельности проверяемых лиц (наличие в эксплуатации особо опасных объектов, занимаемая площадь, вид деятельности, законопослушность и пр.), а внеплановые проверки могут проводиться по результатам негласных контрольных мероприятий, которые как раз и позволяют выявить потенциальных нарушителей.

8) Поскольку на протяжении последних нескольких лет происходило не снижение, а увеличение административной нагрузки на бизнес, вызванное развитием новых методов контроля, а также технологий, позволяющих выявлять правонарушения, ранее остававшиеся латентными (для хозяйствующих субъектов существенно изменилась вероятность быть привлеченными к ответственности), целесообразно продумать варианты амнистии по «техническим» направлениям контроля. Аргументы в ее пользу: бизнес, ранее существовавший в условиях низких рисков привлечения к ответственности, не в состоянии одномоментно произвести инвестиции, необходимые для обеспечения соответствия всем требованиям закона. Как следствие, актуальной может оказаться система самодекларирования имеющихся технологических нарушений и согласования (достаточно длительного) графика их устранения. В течение согласованного периода санкции к нарушителям применяться не должны.

Применительно к финансово-бюджетной сфере:

1) меры, предусмотренные в рамках «профилактики» правонарушений органами финансового контроля, не адаптированы;

2) нормы, касающиеся мер контроля «без взаимодействия» с проверяемым лицом, постоянного контроля, мониторинга и пр., в правовой базе органов финансового контроля не систематизированы и не прописаны на уровне процессов (встречаются лишь отдельные элементы контроля «без взаимодействия»);

3) ориентация контроля в финансово-бюджетной сфере преимущественно на процедурные аспекты деятельности проверяемых лиц, тогда как контроль эффективности бюджетных расходов регламентируется и осуществляется на систематической основе лишь Счетной палатой РФ. При этом его правовая база вызывает в научной литературе массу незаслуженной, по нашему мнению, критики, обусловленной присутствием в ней большого количества трудно формализуемых понятий, таких как «эффективность» расходов, «критерии эффективности» и пр., а также непониманием большинством авторов во внимание того факта, что в данном случае правовую базу можно формировать лишь под «административный прецедент» [4,5,6,7,8].

4) распространение требований закона № 294-ФЗ, а также предлагаемого законопроекта «О государственном контроле...», регулирующих порядок применения риск-ориентированного подхода на контроль (надзора), на финансово-бюджетную сферу может создать определенные неудобства. Законопроект содержит следующие нормы, предположительно, требующие адаптации для финансово-бюджетной сферы:

- эффективность проверок должна оцениваться посредством оценки «степени устранения риска причинения вреда охраняемым законом ценностям с учетом используемого объема трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровня вмешательства в деятельность граждан и организаций» (п. 10 ст. 2). Во-первых, в финансовой сфере оценить степень устранения «риска» нельзя – можно оценить лишь размер ущерба бюджету, выявленного в ходе контрольных мероприятий, а также оценить степень его устранения правонарушителем. Как показано далее, доля ущерба, возмещаемого правонарушителями, в настоящее время низка, и брать ее за основу при оценке эффективности проверок проблематично: основные причины неэффективности мер по взысканию ущерба не связаны с качеством контрольных процедур. Кроме того, подход к оценке эффективности контроля, основанный на устранении рисков, может спровоцировать дальнейшее смещение внимания контрольно-надзорных органов от контроля за мелкими финансовыми операциями, бюджетополучателями, закупками на незначительную сумму и пр. в пользу проверки крупных финансовых операций и объектов контроля, оперирующих значительными финансовыми ресурсами: при их проверке, устраняется вред на большую сумму, чем при проверке мелких финансовых операций. Однако задачей финансового контроля является недопущение любых денежных потерь: как крупных, так и незначительных;

- пункт 2 ст. 9 законопроекта рекомендует классифицировать обязательные требования, являющиеся предметом контроля, в зависимости от риска причинения вреда. Однако, как было показано выше, в финансово-бюджетной сфере существует лишь одна разновидность вреда – причинение материального ущерба бюджету, а риски его возникновения при нарушении любых требований финансового законодательства примерно одинаковы. Как следствие, классифицировать обязательные требования финансового и бюджетного законодательства по степени их значимости для регулируемых общественных отношений, нельзя;

- ст. 24 законопроекта предполагает формирование национальной системы управления рисками, что также может быть сделано лишь формально, поскольку в различных отраслях риски существенно различаются. В т.ч., наиболее выраженной спецификой обладают риски, возникающие в финансово-бюджетной сфере;

- ст. 26 законопроекта также исходит из необходимости классификации объектов контроля по категориям или же классам опасности. В случае ее распространения на сферу финансового контроля, подобная классификация могла бы рассматриваться как приводящая к нарушению прав проверяемых лиц. К примеру, официальное признание отдельных категорий поставщиков по гос. контрактам/крупных

налогоплательщиков/отдельных видов бюджетополучателей, объектами повышенного риска, привело бы к дальнейшему повышению административной нагрузки в отношении данной группы лиц. В частности, ст. 29 законопроекта ставит периодичность плановых проверок в зависимость от присвоенной объектам контроля категории риска (класса опасности). Пункт 2 ст. 29 законопроекта, к примеру, допускает возможность постоянного контроля в отношении объектов с высокими рисками. Постоянный контроль в финансовой сфере не применяется (если таковым не считать налоговый мониторинг, осуществляемый в добровольном порядке, на основании соглашения с крупнейшими налогоплательщиками) в связи с чем данное положение, как ставящее в неравные условия бюджетополучателей, поставщиков для гос. нужд, налогоплательщиков и пр. участников финансовых отношений, предположительно, требует адаптации применительно к видам финансового контроля;

- применительно к сфере финансового контроля проблемной представляется и идея отказа от проверок объектов с низкой категорией риска (п. 5 ст. 29 законопроекта). По этому вопросу законопроект содержит внутреннее противоречие: на основании п. 5 ст. 29 нельзя проводить плановые проверки объектов с низким риском, а на основании п. 5 ст. 28 «...в случае соответствия полученных сведений критериям низкого риска внеплановые формы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля не проводятся». Таким образом, объект контроля, к примеру, фальсифицирующий отчетность и создающий видимость низких финансовых рисков, не будет проверяться как плановым, так и внеплановым образом;

- пункт 3 ст. 26, (равно как и действующие п. 4 и 5 ст. 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ) предполагает необходимость публикации перечня критериев риска при осуществлении плановых форм государственного контроля (надзора). При этом значительная часть методик и критериев, используемых органами контроля при планировании проверок в финансовой сфере, наиболее эффективна в формате для служебного пользования: участники финансовых отношений в состоянии выстроить свою деятельность таким образом, чтобы она сохраняла видимость добросовестности даже при наличии масштабных нарушений.

Специфику риск-ориентированного планирования в финансово-бюджетной сфере целесообразно отразить в БК РФ, а процедурные аспекты, включая унификацию системы критериев для отбора объектов контроля – в соответствующих постановлениях Правительства РФ. При этом распространять нормы, касающиеся риск-ориентированного планирования по «техническим» направлениям контроля на финансово-бюджетную сферу не следует.

5) Круг потенциальных объектов аудита Счетной палаты включает организации с прямым или косвенным государственным участием (а также государственные корпорации, государственные компании и публично-правовые компании), однако на уровне закона не определен предмет аудита, осуществляемого в отношении данной группы лиц. Финансовый контроль, в его классическом понимании, в отношении данной группы лиц лишен смысла, т.к. средства, вносимые в качестве вклада в их уставный (складочный) капитал не имеют четко определяемого целевого назначения (как следствие, проверять порядок и условия их расходования бессмысленно). Попытка определить предмет аудита в отношении данной группы лиц предпринята самим контрольно-счетным органом, который уделил внимание преимущественно соблюдению процедурных аспектов бюджетного инвестирования (СГА 203, утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21.04.2017 N 3ПК). Содержательными направлениями аудита, осуществляемого в отношении данной группы лиц, можно признать лишь аудит «отчетности об использовании юридическими лицами ... взносов в уставные капиталы» и «эффективности их использования организациями с государственным участием, достижения установленных целей». Однако в открытом доступе отсутствуют рекомендации (методики) реализации данных направлений аудита.

6) Основные функции Счетной палаты определены в качестве полномочий по осуществлению различных видов «аудита», что соответствует международным стандартам, однако на уровне национального законодательства создает путаницу: виды аудита не совпадают с традиционным пониманием видов контроля и пересекаются между собой.

Согласно п. 4 ст. 14 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ контрольная и экспертно-аналитическая деятельность Счетной палаты осуществляется в виде финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита, иных видов аудита (контроля) в соответствии со стандартами внешнего государственного аудита (контроля), утверждаемыми Счетной палатой. В числе иных видов аудита (контроля) ст. 14 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ упоминает аудит государственных программ Российской Федерации (федеральных целевых программ) (п. 8 ст. 14), аудит государственных и международных инвестиционных проектов (п. 10 ст. 14), аудит федеральных информационных систем и проектов (п. 11 ст. 14), а также аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля), круг которых чрезвычайно широк (п. 12 ст. 14).

При том, что российское законодательство недостаточно четко разделяет даже понятия контроля и надзора, к ним добавилось еще одно нераскрытое в законодательстве

понятие - финансового аудита (контроля), под которым де-факто также понимается традиционная для публично-правовых образований контрольная деятельность. Собственно, аудиторской деятельностью, отличной по своим целям и правовым последствиям от контрольной деятельности, можно было бы считать аудит эффективности бюджетных расходов и программных документов, поскольку его результатом не является автоматическое привлечение лиц, допустивших неэффективные, по мнению Счетной палаты, расходы, к ответственности.

Однако одним из наиболее значимых упущений является отсутствие четкого разграничения в законе о Счетной палате РФ понятий «контрольной» и «экспертно-аналитической» деятельности, на основании п. 3 ст. 14 Федерального закона о Счетной палате, оба этих вида деятельности могут осуществляться «в форме предварительного аудита, оперативного анализа и контроля, и последующего аудита (контроля)». Упоминаются они без разграничения и в ст. 18, 19, 20, устанавливающих основы предварительного, текущего и последующего контроля за исполнением федерального бюджета. Так, в п. 2 ст. 20 говорится о проведении проверки исполнения федеральных законов о федеральном бюджете в форме «контрольных или экспертно-аналитических мероприятий либо в рамках комплекса контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, включающего внешнюю проверку годовой бюджетной отчетности...» объектов контроля.

Таким образом, закон о Счетной палате смешивает различные по процедурам и правовым последствиям формы аудита и контроля, в т.ч. именуется аудитом не только экспертную деятельность данного органа, но и выполняемые им классические контрольно-надзорные функции, а также смешивает понятия контрольной и экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетного органа. Следует также отметить, что все поименованные в ст. 14 виды аудита, которые можно с определенной долей условности отнести к числу «иных», на деле не представляют собой самостоятельных видов контрольно-надзорной деятельности, а являются разновидностью стандартного финансового контроля и/или аудита эффективности, осуществляемого в отдельных сферах, имеющих особо важное значение.

7) Законодательство о Счетной палате РФ создает условия для смешения камеральных и выездных форм контроля. В числе методов осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности п. 1 ст. 16 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ упоминает проверку, ревизию, анализ, обследование и мониторинг (ранее упоминались лишь ревизии и проверки). Приведенная классификация не совпадает с классификацией форм и мероприятий государственного контроля, предлагаемой

законопроектом «О государственном контроле...», а также действующим Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц...», упоминающими в числе форм контроля камеральные и выездные проверки, плановые (рейдовые) обследования, мониторинг, контрольные закупки и постоянный государственный контроль/надзор (ст. 30 Законопроекта), и признающими, скажем ревизию не самостоятельной формой контроля, а одним из иных методов проведения [как правило] выездной проверки.

Проблема классификации форм контроля актуальна и в случае с Федеральным Казначейством: Постановлением Правительства РФ № 1092 установлены общие правила проведения камеральных и выездных, а также плановых и внеплановых проверок, проводимых ФК РФ. Помимо этого, в рамках полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю допускается проведение «плановых и внеплановых ревизий и обследований». Также в рамках камеральных и выездных проверок могут проводиться «встречные проверки», де-факто, являющиеся запросом документов у третьих лиц. Ревизию также нельзя признать самостоятельной разновидностью контрольного мероприятия: она может отличаться от обычной проверки лишь по степени охвата деятельности проверяемого лица, что подтверждается даже самим Постановлением № 1092, в котором по тексту неоднократно встречается формулировка «выездная проверка (ревизия)». Обследование, в свою очередь, может выступать и в качестве самостоятельного контрольного мероприятия, так и проводиться в рамках выездных и даже камеральных проверок.

Проект новой редакции БК РФ также сохраняет существующие проблемы, связанные с определением форм финансового контроля, включая в их состав проверки, ревизии, санкционирование операций, обследование (ст. 301), а также анализ и мониторинг (осуществляемые органами внешнего финансового контроля на основании подп. 1 п. 2 ст. 302 предлагаемого законопроекта, в ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий).

8) Органы финансового контроля пользуются большей процедурной свободой, нежели иные органы гос. контроля (надзора). Органы, осуществляющие контроль (надзор) в бюджетной сфере, как правило, регулируют отдельные административные процедуры собственными актами (стандарты государственного аудита (контроля) Счетной палаты РФ, стандарты внутренней организации контрольных мероприятий Федерального казначейства РФ и пр.), что позволяет им избегать ограничений, которые обычно устанавливаются законом в пользу контролируемых лиц и ограничивают возможности контролирующих органов. Так, между камеральными и выездными

проверками, проводимыми Счетной палатой РФ и Федеральным казначейством России, не существует столь жесткой границы, как между камеральными и выездными проверками, проводимыми, к примеру, налоговыми проверками. Проводимая органами, осуществляющими контроль в бюджетной сфере, камеральная проверка, по мере необходимости, может переходить в выездную; а сроки проверки могут увеличиваться за счет проведения дополнительных мероприятий контроля, к примеру, за счет такой процедуры контроля, как обследование, реализуемой Федеральным казначейством, или экспертно-аналитических мероприятий - в случае осуществления контроля Счетной палатой РФ. Сколько-нибудь действенные ограничения по периодичности, длительности и повторности проверок, проводимых Счетной палатой РФ, также не устанавливаются, равно как и ограничения по истребованию, при необходимости, дополнительных документов и разъяснений (Стандарт СГА 203). Счетная палата РФ также пользуется отсутствующей у большинства контрольно-надзорных органов возможностью выходить за рамки первоначально определенного предмета проверки и исследовать иные (дополнительные) вопросы. СГА 101, действие которого распространяется на все виды проверок, проводимых Счетной палатой, прямо допускает составление протокола об административных правонарушениях, в случае, если контролерами выявлены факты нарушения норм «иных» нормативных правовых актов, не входивших в основной предмет контрольного мероприятия согласно плану проверки. Допускается и проведение дополнительной проверки, расширяющей первоначальную программу аудита. Стандартами Счетной палаты РФ допускается и коррекция годового плана проверок, по мере необходимости, к примеру, в случае выявления факторов, указывающих на целесообразность осуществления проверок деятельности объектов аудита (контроля), ранее не включенных в план работы Счетной палаты (п. 6.1.4. СГА 101). Аналогично, для Федерального казначейства: периодичность проверок ограничивается одним годом, т.е. реальных ограничений нет, внеплановые проверки можно назначать по итогам обследования, анализа результатов камеральной или выездной проверки, т.е. результаты одной проверки могут являться основанием для назначения другой в отношении одного и того же лица; допускается запрос любых документов у объекта контроля; общая длительность проверки не должна превышать шестидесяти рабочих дней, не считая периодов ее приостановления и т.д.

Возможность смешения камерального и выездного финансового контроля, которое, окончательно легализуется проектом новой редакции БК РФ в виде «комбинированных» проверок (п. 4 ст. 301 предлагаемой редакции БК РФ).

9) Несмотря на большой объем процессуальных полномочий, органы финансового контроля не в состоянии обеспечить эффективную защиту интересов бюджета. Так, по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых Счетной палатой РФ, как правило, возмещается менее одного процента причиняемого ущерба и возбуждается менее одного процента уголовных дел от общего объема выявленных правонарушений, при том, что нарушения, как правило, выявляются на крупную сумму. Таким образом, уголовная ответственность в бюджетной сфере не работает, а меры административного воздействия малоэффективны.

И, поскольку проблема заключается не в недостатке полномочий органов, контролирующих бюджетные расходы - они шире, чем у иных органов контроля, и отнюдь не в качестве контрольных мероприятий, которые, как правило, полностью соответствуют стандартам и проводятся без существенных процедурных нарушений, в числе причин подобной ситуации можно указать следующие:

а) слабость бюджетной и административной ответственности за правонарушения в бюджетной сфере, в том числе, де-факто имевшее место ее ослабление в результате реформы бюджетной ответственности в 2013 г. Так, в результате принятия Федерального закона от 23.07.2013 № 252-ФЗ изменились последствия нецелевого использования бюджетных средств. Ранее, помимо наложения административных штрафов на виновных должностных лиц, оно влекло изъятие бюджетных средств, используемых не по целевому назначению в бесспорном порядке (ст. 289 БК РФ), тогда как сейчас изъятие средств, использованных нецелевым образом происходит лишь в том случае, если речь идет о межбюджетных трансфертах (306.4 БК РФ). Одновременно с этим на основании ст. 15.14 КоАП РФ организации, допустившие нецелевое использование бюджетных средств, могут быть оштрафованы на сумму, составляющую от 5 до 25 процентов от общего объема ассигнований, использованных не по целевому назначению. То есть ни один из видов ответственности - ни административная, ни бюджетная - не предполагает возмещения причиненного бюджету ущерба в полном объеме. Что же касается штрафов, налагаемых за указанное правонарушение на должностных лиц, то, на первый взгляд, в 2013 г. они были увеличены: ранее штраф взимался в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей, а после внесения поправок - в размере от двадцати до пятидесяти тысяч рублей; также допускается применение дисквалификации на срок от одного года до трех лет. На деле же часто встречаются случаи, когда штраф, налагаемый на должностное лицо по ст. 15.14 КоАП РФ, составляет менее тысячи рублей. Можно привести следующие примеры подобных решений: за расходование средств, полученных по одной статье (подстатье) классификации операций сектора

государственного управления, на операции, финансируемые по другой статье (подстатье) классификации операций сектора государственного управления, должностному лицу назначен штраф в размере 150 руб. (Постановление Верховного Суда РФ от 07.10.2016 N 304-АД16-12484 по делу N А45-20758/2015). За аналогичные деяния другие должностные лица были оштрафованы на сумму, составляющую 250 руб. (Постановление Верховного Суда РФ от 07.10.2016 N 304-АД16-12516 по делу N А45-20757/2015) и 100 руб. (Постановление Верховного Суда РФ от 07.10.2016 N 304-АД16-12482 по делу N А45-20753/2015). Следует отметить, что в приведенных примерах отсутствует фактическое причинение ущерба бюджету: хотя и с нарушением установленного порядка, бюджетные ассигнования все же были израсходованы на цели и задачи, относящиеся к компетенции бюджетополучателя, и признаки их хищения и/или неэффективного использования отсутствовали. В случае же причинения бюджету реального ущерба, штраф, составляющий его малую часть (20-30 тыс. руб.) также нельзя признать достаточным – сам ущерб, как правило, оценивается в миллионы рублей.

б) размер штрафов за неисполнение предписаний и представлений органов государственной власти: п. 20 ст. 19.5 КоАП РФ устанавливает повышенный размер санкций за невыполнение в установленный срок законного предписания органа финансового контроля (с виновных должностных лиц взимается штраф в размере от 20 до 50 тыс. руб.). Однако действие «специальной» нормы, установленной п. 20 ст. 19.5 КоАП РФ, не распространяется на случаи неисполнения представлений органов финансового контроля, в связи с чем ответственность виновных лиц наступает на общих основаниях: согласно п. 1 ст. 19.5 КоАП РФ невыполнение в установленный срок законного представления органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства влечет наложение административного штрафа на должностных лиц - от одной до двух тысяч руб. или дисквалификацию на срок до трех лет, а на юридических лиц - от десяти до двадцати тыс. руб. По сравнению с крупным размером ущерба, как правило, причиняемого в результате нецелевого или неэффективного расходования бюджетных ассигнований, штраф за уклонение от его возмещения весьма незначителен. Таким образом, ни административная ответственность, ни бюджетные меры принуждения не стимулируют возмещения причиненного бюджету ущерба.

в) низкая работоспособность специализированных норм уголовной ответственности: доказательственная база, которая может быть собрана в процессе контрольных мероприятий, в подавляющем большинстве случаев недостаточна, а

осуществление оперативно-розыскных мероприятий в рамках последующего контроля, не позволяющих поймать коррупционеров «за руку», малополезно. Так, в 2015 г. за нецелевое расходование бюджетных средств было осуждено в общей сложности 4 человека (ч. 1 и 2 ст. 285.1 УК РФ), за нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2 УК РФ в качестве основной статьи) – ни одного [9].

При этом доказать факт нецелевого расходования бюджетных средств значительно проще, чем выявить хищения, квалифицируемые Счетной палатой РФ и Федеральным казначейством в качестве «неэффективного» расходования бюджетных средств: есть формальные признаки, которые позволяют контролирующим органам с точностью утверждать, что расходы носили нецелевой характер, тогда как их эффективность остается понятием дискуссионным и в высшей степени оценочным. Здесь интерес представляет, в первую очередь, тот факт, что в качестве «неэффективных» расходов и действий объекта контроля могут классифицироваться совершаемые им административные правонарушения и уголовные преступления, для доказывания которых не хватает фактических данных.

С учетом этого, одним из ключевых вопросов оказывается вопрос о том, может и должно ли лицо, осуществляющее «неэффективные» расходы, понести какую-либо ответственность в принципе? Проблема отсутствия правовых последствий «неэффективного» расходования является третьей, и, пожалуй, наиболее значимой причиной недостаточной работоспособности государственного контроля и принуждения в бюджетной сфере. Указанная проблема рассматривалась Золотаревой А.Б. еще в 2008 г. [10], а также рядом иных авторов [11,12]; исследователями проблемы был сделан справедливый вывод о том, что одновременное привлечение к административной ответственности за нарушение процедур расходования бюджетных средств и недостижение плановых результатов их расходования, невозможно. Невозможность сочетания административной ответственности за несоблюдение процедур и за недостижение результатов можно обосновать следующими причинами:

- понятие эффективности бюджетных расходов, равно как и критерии ее оценки, остаются недостаточно определенными, их формализация затруднена по объективным причинам, а санкции (административные, бюджетные и, тем более, уголовные) за нарушение нечетко сформулированных требований законодательства вводить нельзя;

- процедуры расходования бюджетных средств, как правило, регламентированы таким образом, чтобы максимально ограничить свободу усмотрения лица, принимающего решение об их расходовании. Лицо, принимающее единоличное

решение о расходовании бюджетных средств, как правило, отсутствует. Так, государственные задания утверждаются бюджетополучателям вышестоящими органами, как следствие, бюджетополучатель не может нести ответственность за невозможность их исполнения, возникшую по не зависящим от него причинам. Органы государственной власти, в свою очередь, формируют государственные задания и планы закупок для государственных нужд на основании ранее установленных нормативов бюджетных затрат, а также - с учетом положений программных документов, которые проходят межведомственное согласование и утверждаются Правительством РФ. Как следствие, и они не могут рассматриваться в качестве лица, единолично принимающего управленческое решение и несущего административную (или бюджетную) ответственность за недостижение плановых результатов или неэффективность выбранных для их достижения методов. Для того, чтобы повысить ответственность лица, принимающего решение, для начала необходимо предоставить ему больше свободы усмотрения в принятии решений о направлениях и способах расходования выделяемых ассигнований, то есть ослабить процедурное регулирование. Ослабление же процедурного регулирования, в свою очередь, создает неприемлемые риски злоупотреблений со стороны лица, принимающего решение об осуществлении расходов;

- поскольку предметом аудита «эффективности», как правило, становятся не только результаты, но и процедуры расходования бюджетных средств, в случае установления самостоятельной ответственности за неэффективное расходование средств бюджета, возникнет риск двойной ответственности: и за процессуальные нарушения и за неудовлетворительные результаты бюджетных расходов.

Таким образом, самостоятельная административная и, тем более, уголовная ответственность по результатам аудита эффективности невозможны: нельзя включить в КоАП или УК РФ самостоятельный состав правонарушения/преступления «неэффективное расходование бюджетных средств», предполагающий доказанность умысла, по аналогии с тем, как презюмируется вина лица, совершившего, скажем, уклонение от уплаты налогов. Доказать же умысел на совершение хищений или иных коррупционных преступлений зачастую невозможно в связи с отсутствием достаточной доказательственной базы.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что последующий финансовый контроль в бюджетной сфере, осуществляемый в форме камеральных и выездных контрольных мероприятий, в принципе не способен обеспечить эффективное возмещение ущерба, причиняемого бюджету. Выявление правонарушений после того, как незаконные или спорные («неэффективные») операции по расходованию денежных

средств уже совершены, не дает тех результатов, на которые государство вправе было бы рассчитывать. С учетом этого, можно выявить, как минимум, следующие направления потенциального совершенствования действующего законодательства:

- усиление бюджетной и административной ответственности лиц, совершающих правонарушения в бюджетной сфере с тем, чтобы она в большей степени способствовала возмещению причиняемого государству ущерба (по возможности, в полном объеме);

- развитие механизмов предварительного и текущего контроля, направленных на недопущение неэффективных и нецелевых расходов бюджета. Представляется, что в сфере финансового (и, особенно, бюджетного) контроля должна быть сформирована система профилактики правонарушений, создаваемая в настоящее время по иным направлениям контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти, однако практически не нашедшая отражения в стандартах и регламентах органов, осуществляющих контроль за расходованием бюджетных средств;

- совершенствование риск-ориентированного подхода к планированию проверок, который должен основываться на обобщении типичных признаков «неэффективности» бюджетных расходов. В настоящее время у Счетной палаты имеется утвержденный классификатор правонарушений, выявляемых в ходе государственного финансового контроля», одобренном (протокол от Коллегией Счетной палаты РФ 26.06.2009 № 32К (669)); однако в открытом доступе отсутствует аналогичный перечень «неэффективных» практик, связанных с расходованием бюджетных средств, который мог бы одновременно стать ориентиром и для органов финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы, и «прецедентным» регулятором для объектов контроля.

9) Счетной палате РФ, по-прежнему, не хватает полномочий для привлечения объектов контроля к административной ответственности по всем видам выявляемых правонарушений (по большинству из них она обязана передать материалы иным уполномоченным органам – ФК РФ и др.). Ее должностные лица уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.21, 15.1, 15.11, 15.14 - 15.15.16, п. 20 ст. 19.5 и ст. 19.6 КоАП РФ. Однако по иным составам правонарушений, выявляемых в ходе внешнего финансового контроля, Счетная палата РФ таким правом не наделена.

10) Нет досудебного обжалования решений, выносимых контрольно-счетными органами. Закон о Счетной палате (п. 5 ст. 27) допускает лишь судебное обжалование предписаний Счетной палаты, а также предоставляет право Коллегии Счетной палаты вносить в него изменения (основания и процедура их внесения не регламентированы).

Процедура административного обжалования результатов проверки, проводимой Федеральным Казначейством, не формализована (хотя, в отличие от Счетной палаты, Казначейство ее допускает).

11) В процессе аудита эффективности бюджетных расходов, контрольно-счетные органы оценивают, как их экономическую эффективность, так и соблюдение установленных процедур расходования, что приводит к смешению двух видов контрольной деятельности: собственно, аудита эффективности и контроля за законностью расходных операций.

Используемые в процессе аудита эффективности критерии в большинстве своем сводятся к оценке процедурных аспектов расходования бюджетных средств. Сравнение альтернативных вариантов достижения запланированного результата, как правило, не проводится. Проблема заложена в самом определении предмета аудита эффективности. Из четырех потенциальных направлений проверки только одно – анализ результатов расходования средств (управления имуществом) предполагает оценку экономической эффективности работы объекта аудита. В прочих случаях предметом аудита становятся процессы и проблемы, то есть, по сути, те же процессы, с точки зрения имеющих в них изъянов. Причем, анализ результатов рассматривается Счетной палатой РФ в качестве необязательного и вторичного предмета проверок, по сравнению с процедурами и процессами.

12) Отсутствие четкого понятия эффективности бюджетных расходов, а также формализованных критериев ее оценки может приводить к тому, что суды не всегда признают соответствующими закону акты, принятые контрольно-счетными органами, а также органами финансового контроля, по итогам проверок эффективности. Однако в связи с тем, что перспективы выработки единых критериев эффективности бюджетных расходов и их нормативного закрепления представляются маловероятными, целесообразно идти путем обобщения типичных прецедентов, связанных с неэффективным расходованием.

13) Главной же проблемой в сфере аудита эффективности, как указывалось выше, является следующая: в качестве «неэффективных» расходов и действий объекта контроля могут классифицироваться совершаемые им административные правонарушения и уголовные преступления, для доказывания которых не хватает фактических данных.

14) Камеральные проверки, проводимые Федеральным казначейством РФ, в отличие от налоговых, не полностью автоматизированы и не являются сплошными, что

подтверждается, к примеру, их планированием по аналогии с выездными (они включаются в план, назначаются на основании приказа руководителя (заместителя руководителя) органа Федерального казначейства, а объект контроля уведомляется об их проведении).

15) Слабо детализированы процедуры проведения ФК РФ отдельных мероприятий контроля, направленных на фактическое изучение деятельности объекта контроля, включая: осмотр, инвентаризацию, наблюдение, пересчет, экспертизу, контрольные замеры, выемка документов и иные действия по контролю. Их проведение и результаты оформляются соответствующими актами по формам, установленным приказом ФК РФ, однако эффективных процессуальных ограничений в отношении, скажем, таких действий, как запрос и выемка документов нет. При этом Казначейству предоставлено право при наличии подозрений на совершение хищений, подлогов и пр., опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы, т.е. его воздействие на хозяйственную деятельность значительно.

16) Перспективное направление в сфере планирования проверок – общественный аудит, формируемый по аналогии с системой петиций: при наличии определенного числа обращений граждан с запросом о проведении аудита СчП РФ или казначейской проверки его включение в план должно быть обязательным.

17) Проектом новой редакции БК РФ предусмотрен отказ от деления государственного финансового контроля на предварительный и последующий, что нежелательно ввиду актуальности развития механизмов профилактики бюджетных правонарушений.

18) Проектом новой редакции БК РФ предусмотрено расширение полномочий ФК РФ, включая наделение его правом контролировать исполнение ПФХД бюджетополучателей, что ранее являлось прерогативой ГРБСов. Т.е. предусмотрен двойной контроль по одному кругу вопросов.

19) Проектом новой редакции БК РФ фиксируется широкий круг объектов контроля, в котором, однако не упомянуты внебюджетные фонды, является, скорее, техническим упущением, нежели сознательной позицией законодателя.

20) В проекте новой редакции БК РФ отсутствует законодательное закрепление обязанности органов финансового контроля направлять объектам контроля акты и заключения, составляемые по результатам контрольных мероприятий. Одновременно с этим законодатель планирует закрепить на уровне Бюджетного кодекса их обязанность по предоставлению документов и иной информации, на основании запросов органов

финансового контроля, а также обязанность предоставлять проверяющим доступ на свою территорию и в помещения (п. 3 ст. 33 предлагаемой редакции БК РФ).

21) В проекте новой редакции БК РФ сохраняются неточности и относительно оформления результатов проверок, проводимых органами финансового контроля: с одной стороны, результатами проводимых проверок признаются представления и предписания (ст. 305 предлагаемой редакции БК РФ), с другой – сохраняются положения, на основании которых результаты проверок и ревизий должны оформляться актами, а обследований – заключениями. Каким образом должны оформляться результаты «анализа» и «мониторинга» законопроектом не уточняется.

22) В некоторых работах обращается внимание на целесообразность создания единой системы финансово-бюджетного мониторинга и контроля, ориентированной, в первую очередь, на профилактику бюджетных правонарушений, осуществляемую посредством выявления типовых признаков противоправной деятельности объектов контроля и их должностных лиц. В российской практике методология и идеология системы построения государственного мониторинга и контроля носят дифференцированный характер, в связи с чем эти два элемента не образуют единой системы управления финансовой безопасностью.

23) Нет точности в вопросе о том, на какой круг лиц распространяются бюджетные меры принуждения, установленные ст. 306.4 БК РФ за нецелевое использование бюджетных средств. Ответственность наступает за «направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплату денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств», тогда как полномочия ГРБСов и РБСов с исполнением бюджетной росписи и сметы не связаны, в связи с чем они могут допустить только нарушение процедур, установленных в целях реализации указанных полномочий, за неисполнение которых предусматривается административная ответственность статьями 15.15.3 - 15.15.6, 15.15.9, 15.15.11, 15.15.14, 15.15.15 КоАП РФ и (или) выносится предписание о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса».

24) сохраняются разночтения между бюджетными мерами принуждения (бюджетной ответственностью) и административной ответственностью. В их числе: несовпадение составов бюджетных и административных правонарушений (последних существенно больше); риск привлечения к ответственности дважды за одно

правонарушение; наличие технических разночтений в формулировках «смежных составов бюджетных, административных правонарушений, а также уголовного преступления»: ст. 306.4 БК РФ, ст. 15.14 КоАП РФ и ст. 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации содержат различные формулировки объективной стороны деяния: «направление и использование» (БК РФ), «использование» (КоАП РФ), «расходование» (ст. 285.1 УК РФ). Также авторами обращается внимание на отсутствие нормативного закрепления понятия «бюджетные средства», а также критериев признания отдельных случаев использования бюджетных средств нецелевым. Последняя проблема частично решается проектом новой редакции БК РФ (ст. 309).

25) процедуры, которые определяли бы порядок применения бюджетных мер принуждения на уровне закона не определены. Отсутствие стимулов к их законодательной регламентации вызвано функционированием объектов контроля и органов, принимающих управленческие решения (финансовые органы), а также непосредственно осуществляющих принуждение и контроль (органы казначейства), внутри единой системы органов государственной власти и вытекающих из этого отношений власти и подчинения. Не будучи независимыми участниками правоотношений, объекты контроля и принуждения не получают тех процедурных гарантий, которые характерны для случаев применения принуждения по отношению к независимым участникам рынка. К примеру: порядок приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов на уровне БК РФ не урегулирован, в т.ч., нельзя сделать однозначного вывода о том, в каких случаях должно осуществляться приостановление, а в каких - сокращение трансфертов; на уровне БК РФ не установлено и четкого соотношения между размером сокращения трансфертов и суммой допущенных нарушений (для федерального уровня пробел ликвидирован актами Минфина РФ, однако регионы могут решать вопрос по собственному усмотрению); процедура применения бюджетных мер принуждения за нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст. 306.7) на уровне БК РФ не регламентирована, в результате чего Минфин реализует ее в порядке, установленном для взыскания остатков непогашенных бюджетных кредитов (ст. 306.5).

26) Федеральный закон № 44-ФЗ, ориентированный на детальное процедурное регулирование, не устанавливает ответственности за конечный результат закупок для государственных нужд. Нормы об ответственности заказчика за недостижение результатов расходования бюджетных средств отсутствуют и в КоАП РФ, а также в БК РФ.

27) Поскольку эффективность финансового контроля может быть повышена, в первую очередь, за счет развития механизмов предварительного контроля, особый интерес представляют проверки, проводимые на этапе планирования государственных закупок. Именно на этом этапе во избежание недействительности гос. контракта (п. 22 ст. 44 ФЗ «О контрактной системе...») должны выявляться и санкционироваться сделки с заинтересованностью (ст. 27 ФЗ об НКО, п. 9 ст. 31 и п. 22 ст. 34 Федерального закона 44-ФЗ «О контрактной системе...»), однако для того, чтобы повысить эффективность данной меры необходимо процедурное регулирование порядка декларирования заинтересованности, условий одобрения/отклонения сделки, а также введение праввосстанавливающих механизмов в виде гражданской ответственности по убыткам, причиненных неэффективным расходованием денежных средств для должностных лиц, не исполнивших свои обязанности по декларированию сделок с заинтересованностью. Кроме того, следует расширить перечень случаев, когда руководство организации признается заинтересованным в заключении сделки: в настоящее время он ограничивается случаями прямой заинтересованности руководителя некоммерческой организации. Здесь целесообразно заимствовать подход, применяемый к определению взаимозависимых лиц для целей противодействия трансфертному ценообразованию. Также следует учитывать, что заинтересованность должна являться предметом контроля не только в случае заключения сделки некоммерческими организациями, то есть органами государственной власти и учреждениями, а также ГУПами, но также и иными коммерческими организациями, чья деятельность является предметом казначейского контроля. Одновременно с этим следует принять во внимание, что усиление ответственности руководства и ужесточение контроля за сделками с заинтересованностью для некоммерческих организаций, не связанных с бюджетом, может дестимулировать их создание и функционирование, негативно сказавшись на благотворительной, политической и иной активности НКО. По этой причине нормы, касающиеся заинтересованности, направленные на усиление института предварительного контроля при гос. закупках, следует перенести в Федеральный закон № 44-ФЗ.

Библиографический список

- [1] URL: <http://www.nrb-rspp.ru/news/item/641-kontrolno-nadzornaya-deyatelnost.html>
- [2] Надзор без контроля. Реформа госконтроля не избавляет бизнес от дорогих требований // Ведомости. № 4327 от 24.05.2017. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/05/24/691160-reforma-goskontrolya>
- [3] Доклад С.В. Шипова. Реформа контрольно-надзорной деятельности: основные направления работы Минэкономразвития URL: <http://media.rspp.ru/document/1/9/a/9ade8c0a897f19aaa20807497c9ef48a.pdf>
- [4] Анциферов С.А., Андреев С.А., Шидловская Т.Ю. Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2016. № 3. С. 22 - 27.
- [5] Поветкина Н.А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16 – 22.
- [6] Голубев А.В. Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 2. С. 22 - 27.
- [7] Слободняк И.А., Таровых А.О. К вопросу о сущности категории «эффективность» // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 18, 19.
- [8] Вершило Т.А. К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. N 12. С. 21 - 25.
- [9] Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2015 год. Отчет № 10-а о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации. URL: <http://cdcp.ru/index.php?id=79&item=3418>
- [10] Золотарева А.Б. Проблемы определения границ и организации системы государственного и муниципального финансового контроля // Современное право. 2008. № 12. С. 54.
- [11] Свиначев В.В. Финансовый контроль в России: системность в основе? // Право и экономика. 2011. N 6. С. 4-9.
- [12] Кочаненко Е.П. Некоторые аспекты оптимизации структуры и полномочий органов государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2011. N 12. С. 5-20.