

Практика осуществления финансового контроля за деятельностью государственных корпораций: проблемы и перспективы

В статье Г.Э. МАМЦЕВА рассмотрена практика осуществления финансового контроля за деятельностью государственных корпораций как особых субъектов, представляющих участие государственного имущества и финансов в частном секторе, обеспечивающих публичные интересы в целях развития стратегических отраслей национальной экономики и осуществляющих социальные, управленческие и иные общественно полезные полномочия и функции. Обращается внимание на ряд законодательных новаций, способствующих повышению эффективности государственного финансового контроля в отношении деятельности государственных корпораций. Освещены практические аспекты осуществления финансового контроля за деятельностью таких государственных корпораций, как «Росатом», «Олимпстрой», «Внешэкономбанк» и др. Автором сделан ряд выводов, направленных на оптимизацию осуществления финансового контроля за деятельностью российских государственных корпораций.

***Ключевые слова:* государственные корпорации; финансовый контроль; публичные финансы; некоммерческие организации.**

Переход к построению рыночной экономики в России в конце прошлого столетия, а также интеграция национальной финансовой системы в мировую обусловили необходимость переосмысления всей системы финансово-правовых механизмов управления публичными финансами. Эти изменения в полной мере затронули и институт финансово контроля.

Финансовый контроль, будучи специфической формой выражения контрольной функции финансов в целом, играет важнейшую роль в области управления публичными финансами, создавая надежные условия для эффективного и целевого их использования. При этом немалое значение финансовый контроль имеет при осуществлении финансовой деятельности государства через децентрализованные фонды денежных средств, т.е. фонды государственных предприятий, учреждений и организаций.

Вместе с тем, как показал опыт, указанные организационно-правовые формы юридических лиц не смогли в полной мере доказать государству свою эффективность ни в рамках достижения цели участия последнего в частных отношениях, ни для решения социальных, управленческих и иных общественно значимых задач. И, надо полагать, в этой связи Федеральным законом от 8 июля 1999 г.

№ 140-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»¹ законодатель ввел в оборот новую организационно-правовую форму юридического лица — государственные корпорации, ставшие, по сути, специфической организационно-правовой формой участия государственного имущества и публичных финансов в частной сфере, обеспечивающей в то же время публичные интересы в целях развития приоритетных отраслей национальной экономики и осуществляющей социальные, управленческие и иные полезные для общества и государства функции.

Появившиеся в российском правовом пространстве в основном с 2007 г. государственные корпорации сегодня выступают в качестве самостоятельных субъектов финансовых правоотношений, создание и деятельность которых осуществляется в значительной степени за счет колоссальных финансовых средств государства, в том числе за счет ресурсов федерального бюджета и Фонда национального благосостояния. Именно по этой причине долгое время одним из главных упреков в адрес указанного института являлось отсутствие должного правового регулирования эффективного государственного контроля за его деятельностью, прежде всего финансового, что в конечном итоге могло повлечь за собой крупные финансовые злоупотребления со стороны менеджеров государственных корпораций.

В качестве примера возможных способов использования данного законодательного упущения в сугубо корыстных целях можно привести выводы, к которым пришли авторы доклада «Государственные корпорации в современной России»², подготовленного в рамках работы Экспертного совета при Комитете Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по промышленной политике. Ввиду отсутствия подробного правового регулирования института государственных корпораций, в том числе в области финансового контроля за их деятельностью, авторы доклада указывают на следующие механизмы вывода активов государственных корпораций из подконтрольных им организаций и превращения колоссальной публичной собственности в частную:

1) осуществление безвозмездного финансирования. Ряд государственных корпораций вправе выделять различным получателям финансовые средства на основе безвозмездного финансирования, что создает потенциальную возможность их передачи негосударственной коммерческой структуре, собственник которой, в свою очередь, вернет часть полученных средств менеджерам соответствующей государственной корпорации;

2) предоставление кредитов на льготных условиях. Некоммерческая природа деятельности государственных корпораций позволяет им предоставлять кредиты на целевую деятельность на льготных условиях. Ставка по таким кредитным договорам может быть на порядок ниже рыночной. Разместив полученные средства в любом активе, приносящем среднюю рыночную доходность, получатели кредита зарабатывают прибыль, часть от которой передают менеджерам государственной корпорации-кредитору;

3) внесение финансовых средств в уставные капиталы дочерних и зависимых обществ. Государственные корпорации обладают возможностью внесения полученных за счет государственного бюджета денежных средств в уставные капиталы своих дочерних и зависимых организаций. В качестве соучредителей таких компаний могут выступать частные предприятия, в том числе зарегистрированные на оффшорных территориях и находящиеся в собственности, в конечном итоге, менеджеров государственных корпораций. Таким образом значительные объемы бюджетных средств оказываются в недосягаемых для финансового контроля со стороны государства частных организациях;

4) предоставление активов в аренду на льготных условиях. Принадлежащее государственным корпорациям имущество, например недвижимость, может сдаваться в аренду на льготных, почти безвозмездных условиях. При этом в качестве арендаторов будут выступать организации, формально занимающиеся деятельностью, для поддержки и развития которой была учреждена соответствующая государственная корпорация. Однако в реальности не существует препятствий для передачи указанной недвижимости в субаренду уже на

¹ СЗ РФ, 1999, № 28. Ст. 3473.

² URL: www.prompolit.ru/files/289856/public_corporation.doc.

рыночных условиях и последующего раздела образовавшейся прибыли с менеджерами соответствующей государственной корпорации;

5) закупки по завышенным ценам³. Контроль за закупками государственных корпораций слабее контроля за закупками государственных учреждений и коммерческих организаций с государственным участием, что позволяет менеджерам государственных корпораций закупать товары по завышенным ценам, получая за это так называемые «откаты» от поставщиков. Применение такой схемы возможно не только при закупке товаров, но и при найме персонала, заключении страховых договоров и др.;

6) завышенные траты на строительство и ремонт;

7) эмиссия долговых ценных бумаг с повышенной доходностью. Ряд государственных корпораций наделен правом выпуска долговых ценных бумаг — облигаций и векселей. При этом у менеджеров той или иной государственной корпорации будет весь инструментарий, чтобы сделать стоимость указанных ценных бумаг низкой (доходность, соответственно, высокой), а процедуру их размещения — закрытой и ориентированной на весьма узкий круг лиц. Таким образом, государственная корпорация будет систематически выплачивать держателям этих ценных бумаг значительные суммы денежных средств;

8) манипуляции с фондовым рынком.

Представляется, что указанные недостатки функционирования государственных корпораций в качестве одной из причин имеют отсутствие четкости в формулировках целей деятельности, содержащихся в федеральных законах об учреждении той или иной государственной корпорации, что в конечном счете приводит к существенным затруднениям при проведении финансового контроля и отсутствию прозрачности при осуществлении расходов

финансовых ресурсов, выделяемых за счет средств государственного бюджета.

Тем не менее государственные корпорации подлежат финансовому контролю в соответствии с нормами статьи 266.1 Бюджетного кодекса РФ⁴, а также отдельными положениями федеральных законов, регулирующими деятельность каждой конкретной государственной корпорации⁵. С учетом многообразия позиций по вопросу понятия финансового контроля в целом⁶, применительно к государственным корпорациям представляется целесообразным использовать наиболее общее определение. В данном случае под финансовым контролем мы понимаем деятельность уполномоченных на то органов государственной власти, их должностных лиц и организаций, направленную на проверку соблюдения государственными корпорациями законодательства Российской Федерации (прежде всего финансового), эффективности и рациональности использования публичных финансовых и материальных средств, а также правильности постановки бухгалтерского учета и своевременности и полноты предоставления бухгалтерской отчетности.

Целью такого контроля является проверка законности и эффективности деятельности государственных корпораций по использованию предоставленных им публичных финансов и имущества. При этом в качестве основных задач указанного контроля представляется возможным выделить следующие:

1) контроль за законностью и эффективностью использования предоставленных государственным корпорациям бюджетных ресурсов;

2) контроль за законностью и эффективностью использования имущественных взносов Российской Федерации, предоставленных государственным корпорациям;

³ На необходимость ужесточения контроля за расходованием средств при закупках государственных корпораций указал и Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на расширенном заседании Коллегии Счетной палаты РФ 28 января 2015 г. // URL: <http://news.kremlin.ru/news/47532>.

⁴ См. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁵ Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5029; Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития» // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2562; Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3799; Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» // СЗ РФ. 2007. № 48 (ч. II). Ст. 5814; Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

⁶ Грачева Е.Ю. Финансовый контроль — подотрасль финансового права // Финансовое право. 2002. № 2; Казанцев Н.М. и др. Право и финансовый контроль / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: Эксмо, 2009. С. 38; Козырин А.Н. Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2014. № 1; Финансы: учебник / под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Финансы и статистика, 2012. С. 143.

3) контроль за законностью и достоверностью ведения бухгалтерского учета и отчетности, а также годовой отчетности государственных корпораций;

4) контроль за целевым расходованием финансовых средств резервных фондов государственных корпораций;

5) контроль за законностью получения доходов государственных корпораций, а также их использования, в том числе инвестирования временно свободных денежных средств.

Как уже отмечалось, с момента появления государственных корпораций и в течение длительного периода времени одним из главных аспектов их функционирования, вызывавшим массивную критику, было недостаточное правовое регулирование контроля за финансово-хозяйственной деятельностью. До принятия Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 437-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷ основным механизмом контроля за хозяйственной деятельностью государственных корпораций являлось рассмотрение Правительством Российской Федерации и рядом других органов власти отчетов, а также иной отчетной документации о деятельности государственных корпораций⁸. Появление же дополнений, введенных вышеуказанным законом, представляется возможным рассматривать как некую реакцию законодателя на шквал нареканий и замечаний в отношении государственных корпораций, вызванный, в свою очередь, опубликованием сведений о результатах проверок деятельности последних, проведенных органами Генеральной прокуратуры Российской Федерации совместно с Контрольным управлением Президента Российской Федерации в 2009–2010 гг.

Например, в интервью журналу «Человек и закон» Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка, в частности отмечал, что деятельность государственных корпораций в целом отвечает установленным законом целям. Вместе с тем, по результатам проверки были установлены отдельные факты невыполнения возложенных законом на государственные корпорации функций и задач, несоответствия деятельности корпораций целям, сформулированным в федеральных законах об их создании, нецелевого и неэффективного использования государственными корпорациями имущества и финансовых средств, переданных им государством. Кроме того, имели место факты незаконного распоряжения переданным государственным корпорациям имуществом. При наличии в штатах государственных корпораций высокооплачиваемых квалифицированных специалистов производились значительные выплаты сторонним организациям и физическим лицам за выполнение услуг, входящих в обязанности сотрудников корпораций. Из-за отсутствия в законодательстве о государственных корпорациях ограничений для их служащих, механизма урегулирования конфликта интересов допускались факты принятия решений в интересах служащих корпораций либо аффилированных с ними структур. Также Ю.Я. Чайка подчеркивал, что на государственные корпорации не распространяются требования законодательства о государственных закупках товаров (работ, услуг), что приводит к непрозрачности размещения заказов и способствует злоупотреблениям в сфере проведения торгов. Это создает условия для использования избирательного подхода при выборе поставщиков, усиливает коррупционные риски и, как следствие, влечет неэффективное расходование выделенных бюджетных средств⁹.

⁷ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 49.

⁸ Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» представляет годовой отчет в Правительство РФ не позднее семи календарных дней после дня его утверждения Наблюдательным советом (п. 9 ст. 34 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»); государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» направляет годовой отчет Президенту РФ и в Правительство РФ до 1 августа года, следующего за отчетным периодом (п. 5 ст. 8 Федерального закона «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»); государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» направляет годовой отчет в Правительство РФ и Банк России (п. 3 ст. 24 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»); государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» направляет годовой отчет в Правительство РФ (п. 3 ст. 6 Федерального закона «О банке развития»); государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» направляет годовой отчет Президенту РФ, в Государственную Думу, Совет Федерации, Правительство РФ, Общественную палату РФ в срок до 1 июня года, следующего за отчетным годом (п. 3 ст. 12 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»).

⁹ Интервью Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки журналу «Человек и закон» // URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/interview/document-65682>.

Внесенные Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и рядом других документов изменения в нормативную правовую базу, регулирующую статус и деятельность государственных корпораций, заполнили значительное количество имевших место правовых пробелов.

Наверное, самой важной новеллой стало дополнение статьи 7.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹⁰ пунктом 3.4, содержащим положение о том, что Счетная палата РФ и иные государственные органы в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе осуществлять контроль за деятельностью государственных корпораций. При этом соответствующие изменения были внесены в ныне утративший силу Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹¹ (ст. 12). Положение о подконтрольности государственных корпораций Счетной палате Российской Федерации было сохранено и в новом акте, регламентирующем статус и деятельность главного финансово-контрольного органа, — Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹² (п. 1 ст. 15). Также следует добавить, что ранее контрольные полномочия Счетной палаты распространялись лишь на некоторые государственные корпорации (в частности, на «Росатом», «Агентство по страхованию вкладов» и др.).

Другим заметным нововведением стало установление системы публичной отчетности государственных корпораций. Во-первых, у государственных корпораций возникла обязанность ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества в соответствии с законом, предусматривающим создание той или иной государственной корпорации. Годовой отчет государственной корпорации, публикуемый с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне, должен содержать информацию о вы-

полнении стратегии деятельности государственной корпорации, иную предусмотренную законодательством Российской Федерации информацию и быть утвержден не позднее 1 июля года, следующего за отчетным. Правительство РФ вправе устанавливать дополнительные требования к содержанию годового отчета государственной корпорации, в том числе в части инвестиционной деятельности.

Помимо этого годовой отчет государственной корпорации размещается на ее официальном сайте в Сети с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне, коммерческой тайне в срок не позднее двух недель с даты принятия высшим органом управления государственной корпорации решения об утверждении этого отчета, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не установлен иной срок. Кроме того, на официальном сайте государственной корпорации должны быть размещены ее стратегия деятельности, а также порядок закупки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд соответствующей государственной корпорации.

Во-вторых, годовая бухгалтерская отчетность государственной корпорации должна быть подвергнута обязательному аудиту, который проводится аудиторской организацией, отобранной по результатам открытого конкурса и утвержденной высшим органом управления государственной корпорации.

В-третьих, к государственным корпорациям предъявляются специальные требования к составлению и раскрытию отчетов, связанных с инвестированием временно свободных средств¹³.

Еще одной существенной новацией в рамках исследуемого вопроса стало введение специальной правовой регламентации правового статуса работников государственных корпораций, на которых впредь распространялся целый комплекс обязанностей и запретов¹⁴.

Так, работник государственной корпорации обязан:

— представлять сведения о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественно-

¹⁰ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

¹¹ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

¹² СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

¹³ См. постановление Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 387 «О формах отчетов, связанных с инвестированием временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании, и порядке представления и раскрытия этих отчетов» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2412.

¹⁴ См. ст. 349.1 Трудового кодекса РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Российская газета. 2001. 31 дек.

го характера и о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей;

— сообщать работодателю о личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Работнику государственной корпорации, в числе прочего, запрещается:

— участвовать в деятельности органов управления и контроля коммерческой организации, за исключением участия с согласия высшего органа управления государственной корпорации;

— осуществлять предпринимательскую деятельность;

— получать в связи с исполнением трудовых обязанностей вознаграждения от иных юридических лиц, физических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха и иные вознаграждения), за исключением вознаграждений за исполнение в случае, предусмотренном законом, функций членов органов управления и контроля коммерческой организации и компенсаций командировочных расходов, связанных с исполнением таких функций;

— использовать в целях, не связанных с исполнением трудовых обязанностей, имущество государственной корпорации, а также передавать его иным лицам;

— входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений.

Кроме вышеуказанных ограничений, также следует позитивно оценить положения о запрете работнику государственной корпорации, его супругу (супруге) и несовершеннолетним детям открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Эти ограничения введены Федеральным законом от 7 мая 2013 г.

№ 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»¹⁵.

Анализ вышеописанных изменений законодательства о государственных корпорациях в части регламентации статуса их работников позволяет высказать мнение о том, что правовое положение указанных субъектов стало во многом схоже с правовым статусом государственных служащих.

Вместе с тем представляется необходимым отметить и некоторые упущения законодателя в процессе изменения правовой базы, регулирующей деятельность государственных корпораций. Так, на сегодняшний день на законодательном уровне до сих пор не урегулирован вопрос, связанный с правом прокурора осуществлять надзор за сделками, совершаемыми государственными корпорациями. Согласно части 2 п. 1 ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса РФ¹⁶ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, субъектов Федерации или доля участия муниципальных образований. В такой ситуации в случае совершения государственными корпорациями неправомερных сделок у прокурора отсутствует соответствующий правовой инструментарий для применения соответствующих мер реагирования. Единственным исключением в данном случае является «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» — государственная корпорация, у которой уставный капитал сформирован. Как очень метко подчеркнул А.В. Винницкий, «отсутствие инициа-

¹⁵ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

¹⁶ Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

тив по изменению указанной выше нормы закона вызывает недоумение»¹⁷.

Кроме того, ряд положений Федерального закона «О некоммерческих организациях», имеющих своей целью осуществление контроля за деятельностью некоммерческих организаций, на государственные корпорации по-прежнему не распространяется.

Необходимо отметить, что наряду с общими правилами осуществления финансово-контрольной деятельности в отношении исследуемых нами субъектов, установленными преимущественно Федеральным законом «О некоммерческих организациях», в каждой отдельно взятой государственной корпорации имеются свои особенности проведения процедур финансового контроля, регламентированные соответствующими законами о создании и деятельности той или иной государственной корпорации. Рассмотрим эти особенности на примере государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Применительно к данной государственной корпорации, прежде всего, следует отметить, что согласно пункту 15 ст. 3 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» контроль за ее деятельностью осуществляет Счетная палата РФ и иные государственные органы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Помимо финансового контроля со стороны Счетной палаты РФ в самой государственной корпорации существует довольно стройная система контроля¹⁸, ведущую роль в структурировании которой играет высший орган управления «Росатома» — Наблюдательный совет. Так, наблюдательный совет «Росатома» согласно пункту 1 ст. 24 названного выше закона осуществляет, кроме всего прочего, следующие полномочия: по утверждению годового отчета государственной корпорации и его направлению в Правительство РФ; по утверждению

аудиторской организации, отобранной на конкурсной основе, для проведения аудита отчетности государственной корпорации; по утверждению положения о ревизионной комиссии государственной корпорации и принятию решения о назначении председателя и членов данной комиссии, а также о прекращении их полномочий.

В соответствии с пунктом 4 ст. 34 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» годовой отчет государственной корпорации включает в себя следующее:

- 1) отчет о деятельности государственной корпорации за отчетный год (отчетным годом для «Росатома» является календарный год с 1 января по 31 декабря включительно¹⁹);
- 2) годовую бухгалтерскую отчетность;
- 3) консолидированную финансовую отчетность;
- 4) иную информацию в соответствии со статьей 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

При этом отчет о деятельности государственной корпорации за отчетный год состоит из:

- 1) сведений о выполнении программы деятельности государственной корпорации;
- 2) сведений об использовании имущества государственной корпорации, а также ее организаций;
- 3) сведений о формировании и использовании специальных резервных фондов государственной корпорации, а также об управлении ими;
- 4) иных сведений.

Важно отметить, что объем и форму отчета о деятельности «Росатома» за отчетный год устанавливает Правительство РФ по представлению наблюдательного совета данной государственной корпорации.

В состав годовой бухгалтерской отчетности государственной корпорации наряду с отчетностью, установленной Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»²⁰, включаются отчет об использовании средств федераль-

¹⁷ Винницкий А.В. Публичная собственность. — М.: Статут, 2013. С. 606.

¹⁸ См. Положение о ревизионной комиссии государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», утв. Наблюдательным советом государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (протокол № 1 от 26 декабря 2007 г., протокол № 18 от 27 мая 2010 г.); приказы государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» от 15 сентября 2014 г. № 1/874-П «Об организации внутреннего контроля»; от 3 декабря 2014 г. № 1/1164-п «Об утверждении Положения об Управлении внутреннего аудита»; от 11 февраля 2013 г. № 1/129-П «Об утверждении Положения о Контрольном комитете государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; от 24 июля 2014 г. № 1/684-п «Об утверждении Положения о Департаменте контрольно-ревизионной деятельности» // URL: <http://rosatom.ru>.

¹⁹ См. п. 2 ст. 34 Федерального закона «О Государственной корпорации «Росатом».

²⁰ СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.

ного бюджета и отчет о государственном запасе специального сырья и делящихся материалов. Формы таких отчетов и порядок их составления и направления устанавливаются согласно нормам бюджетного законодательства.

Консолидированная финансовая отчетность «Росатома» включает в себя соответствующие показатели государственной корпорации, ее учреждений, акционерных и дочерних обществ, а также подведомственных предприятий.

В целях осуществления проверки годовой бухгалтерской отчетности и консолидированной финансовой отчетности государственной корпорации согласно статье 35 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» ее Наблюдательный совет, как уже отмечалось, утверждает отобранную на конкурсной основе аудиторскую организацию, а также размер ее вознаграждения. При этом важно подчеркнуть, что обязательный аудит годовой бухгалтерской отчетности и консолидированной финансовой отчетности «Росатома» проводится до утверждения годового отчета данной государственной корпорации. Аудиторское заключение о достоверности годовой бухгалтерской отчетности и консолидированной финансовой отчетности государственной корпорации «Росатом» представляется вместе с ее годовым отчетом в Правительство РФ. Вместе с тем по решению Наблюдательного совета государственной корпорации может быть проведен внеочередной аудит бухгалтерской отчетности.

Кроме того, в процессе осуществления финансового контроля за рассматриваемой государственной корпорацией существенную роль играет деятельность ревизионной комиссии, которая в соответствии с пунктом 1 ст. 31 вышеназванного закона создается для осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью «Росатома». К компетенции данной комиссии относятся:

1) подтверждение достоверности сведений, содержащихся в годовом отчете государственной корпорации;

2) проверка эффективности использования бюджетных средств;

3) проверка эффективности использования имущества государственной корпорации и иных ресурсов, выявление причин непроизводительных расходов и потерь;

4) проверка выполнения мероприятий по устранению ранее выявленных ревизионной комиссией нарушений и недостатков;

5) проверка соответствия законодательству Российской Федерации решений по вопросам финансово-хозяйственной деятельности государственной корпорации, принимаемых ее Наблюдательным советом, генеральным директором и правлением;

6) контроль за целевым расходованием средств специальных резервных фондов государственной корпорации;

7) подготовка рекомендаций Наблюдательному совету и правлению государственной корпорации по разработке финансового плана её деятельности, а также корректировке последнего;

8) иные вопросы.

Для осуществления внутреннего контроля в организациях «Росатома» создается структурное подразделение внутреннего аудита, к компетенции которого относятся:

1) проверка финансово-хозяйственной деятельности организаций государственной корпорации;

2) проверка соблюдения установленного порядка ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности в организациях государственной корпорации;

3) проверка законности осуществляемых организациями государственной корпорации хозяйственных операций;

4) проверка эффективности использования имущества и иных ресурсов организаций государственной корпорации;

5) проверка целевого использования средств специальных резервных фондов государственной корпорации ее организациями;

6) осуществление по решению Наблюдательного совета, генерального директора или правления государственной корпорации контроля за финансово-хозяйственной деятельностью ее учреждений, акционерных, дочерних, зависимых обществ, а также подведомственных предприятий.

Несмотря на функционирование весьма разветвленной системы финансово-бюджетного контроля за хозяйственными операциями рассматриваемой государственной корпорации, в деятельности «Росатома» все же имеют место значительные злоупотребления в финансовой сфере. Например, результаты планового контрольного мероприятия «Про-

верка целевого и эффективного использования бюджетных средств, выделенных в 2011–2013 годах на реализацию мероприятий по строительству энергоблоков на действующих атомных электростанциях, связанных с развитием атомного энергопромышленного комплекса в рамках Программы деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009–2015 годы)²¹, проведенного сотрудниками Счетной палаты Российской Федерации, продемонстрировали ряд нарушений при осуществлении финансирования строительства российских атомных электростанций.

В частности, ОАО «Концерн Росэнергоатом»²² в 2011–2013 гг. финансировал филиалы за счет бюджетных инвестиций неравномерно. По словам аудитора Счетной палаты Российской Федерации В.Н. Богомолова, в IV квартале каждого финансового года до филиалов доводилось от 52,3 до 68,4% годовых обязательств. Аудитор также добавил, что средства имущественного взноса из «Росатома» поступали в «Росэнергоатом» через «Атомэнергопром»²³ на основании трехстороннего инвестиционного соглашения. Вместе с тем, движение указанных средств в 2012–2013 гг. от «Атомэнергопрома» в отдельных случаях осуществлялось с задержкой до 76 дней, что является нарушением сроков, установленных указанным соглашением.

Кроме того, по результатам проверки также выяснилось, что совокупный объем незавершенного строительства АЭС в Российской Федерации в 2011–2013 гг. возрос в 2,5 раза, составив в конечном счете 342,6 млрд руб., что закономерно приведет к увеличению итоговой стоимости реализации объектов. В.Н. Богомолов привел пример, когда в ре-

зультате увеличения сроков строительства первой очереди Ленинградской АЭС (завершение строительства первого энергоблока перенесено с 2013 г. на 2015 г., второго энергоблока — с 2014 г. на 2017 г.) увеличение суммарной стоимости строительных работ может составить порядка 4 млрд руб.

Необходимо отметить, что подобные нарушения наличествуют в деятельности не только «Росатома». Так, в отчете о работе Счетной палаты РФ в 2013 г.²⁴ отмечается, что более 47 млрд руб. (что составляет около 33% совокупного объема финансирования проектов) открытое акционерное общество «РОСНАНО»²⁵ в целях трансфера нанотехнологий в Российскую Федерацию направило за рубеж на финансирование деятельности различных фондов и организаций. При этом некоторым ведущим отечественным научным организациям по базовым отраслям экономики в финансировании было отказано. Вместе с тем, по фактам злоупотребления полномочиями при реализации проекта с участием проектной организации ООО «Лиотех» в отношении бывшего генерального директора данной организации А.М. Ерохина Главным следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного пунктом 2 ст. 201 Уголовного кодекса РФ (злоупотребление полномочиями)²⁶.

Другой яркой иллюстрацией вопиющих нарушений в государственных корпорациях могут служить материалы, опубликованные в отчете о работе Счетной палаты РФ в 2012 г.²⁷ Согласно документу должностными лицами «Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического ку-

²¹ Счетная палата провела проверку финансирования строительства атомных электростанций в России. // URL: http://ach.gov.ru/press_center/news/20346.

²² ОАО «Концерн Росэнергоатом» — энергетическая компания, оператор российских атомных электростанций. Основным видом деятельности концерна является производство электрической и тепловой энергии атомными станциями и выполнение функций эксплуатирующей организации ядерных установок (атомных станций), радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ. 97% акций принадлежит акционерному обществу «Атомэнергопром», 3% акций — государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

²³ Акционерное общество «Атомэнергопром» — компания, консолидирующая гражданские активы российской атомной отрасли, обеспечивает полный цикл производства в сфере ядерной энергетики, от добычи урана до строительства АЭС и выработки электроэнергии. 100% акций «Атомэнергопрома» принадлежит государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

²⁴ URL: http://ach.gov.ru/activities/annual_report/#764.

²⁵ Распоряжением Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 2287-р ОАО «РОСНАНО» ранее было преобразовано из государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий» в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий».

²⁶ См. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

²⁷ URL: http://ach.gov.ru/activities/annual_report/#96.

порта»²⁸ принимались решения, создающие условия для увеличения сметной стоимости олимпийских объектов в городе Сочи (санно-бобслейная трасса «Санки», ледовый дворец «Большой») на 15,5 млрд руб. При этом обоснования новых расчетов отсутствовали либо представлялись недостаточно мотивированными, не подкрепленными дополнительными фактическими потребностями в капитальных вложениях.

В неэффективном расходовании бюджетных ресурсов, в т.ч. средств Фонда национального благосостояния, был замечен и «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»²⁹.

Таким образом, даже поверхностный анализ результатов деятельности контрольно-надзорных и иных органов в отношении государственных корпораций позволяет сделать вывод, что, несмотря на имеющуюся ревизионную систему, сама модель финансово-бюджетного контроля за хозяйственной деятельностью исследуемых нами субъектов правоотношений, причем, как внешнего, так и внутреннего, нуждается в существенной корректировке и модернизации.

В целом по итогам проведенного анализа представляется возможным обозначить ряд следующих общих выводов и рекомендаций.

1. Необходимо унифицировать подход к осуществлению финансового контроля за деятельностью государственных корпораций, а также усилить правовые основы его реализации. В связи с этим целесообразно провести такую унификацию в рамках действующего Федерального закона «О некоммерческих организациях», внося в статью 7.1 указанного закона соответствующие изменения и дополнения. Однако можно использовать и другие модели приведения системы финансового контроля за деятельностью государственных корпораций под общий знаменатель, заимствовав опыт стран, имеющих в этой сфере более внушительную прак-

тику. Например, в США помимо специальных законов об учреждении той или иной государственной корпорации в 1945 г. был принят отдельный закон «О контроле за правительственными корпорациями», призванный регламентировать полномочия высших органов государственной власти в «присмотре» за государственными корпорациями, а также устанавливающий общие для всех правительственных корпораций правила контроля в сфере финансов, в части управления долгом и др.³⁰.

2. С учетом специфики правового статуса государственных корпораций на законодательном уровне необходимо закрепить цели, задачи, принципы, методы, формы, объекты финансового контроля за их деятельностью, а также периодичность и сроки проведения соответствующих проверок. При этом помимо проверки, в набор методов проведения указанного выше контроля могли бы входить мониторинг, согласование определенных сделок, аудит эффективности и ряд других методов.

3. Учитывая тот факт, что в своих фондах государственные корпорации аккумулируют колоссальные финансовые ресурсы, в том числе средства федерального бюджета, Фонда национального благосостояния, представляется целесообразным и необходимым наряду с системой государственного финансового контроля внедрять и активно развивать механизмы общественного контроля за хозяйственной деятельностью исследуемых субъектов правоотношений, повышать прозрачность и транспарентность движения финансовых потоков в рамках указанных организаций.

Библиография

Винницкий А.В. Публичная собственность. — М.: Статут, 2013.

Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на расширенном заседании Коллегии Счетной

²⁸ См. Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» // СЗ РФ. 2007. № 45. Ст. 5415. В июле 2014 г. в связи с успешным проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр в городе Сочи «Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» была ликвидирована без перехода ее прав и обязанностей в порядке правопреемства к иным лицам в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 210-ФЗ «О ликвидации Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4211.

²⁹ См, например: Поддержка Внешэкономбанком малого и среднего предпринимательства неэффективна // URL: <http://ach.gov.ru/activities/control/19616>.

³⁰ Черной Л.С. Нужны ли экономике России государственные корпорации? // Экономист. 2011. № 4.

палаты Российской Федерации 28 января 2015 г. // URL: <http://news.kremlin.ru/news/47532>.

Грачева Е.Ю. Финансовый контроль — подотрасль финансового права // Финансовое право. 2002. № 2.

Доклад Экспертного совета при Комитете Совета Федерации РФ по промышленной политике «Государственные корпорации в современной России» // URL: www.prompolit.ru/files/289856/public_corporation.doc.

Интервью Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки журналу «Человек и закон» // URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/interview/document-65682>.

Казанцев Н.М. и др. Право и финансовый контроль / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: Эксмо, 2009.

Козырин А.Н. Правовые основы государственного

и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2014. № 1.

Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2012 году // URL: http://ach.gov.ru/activities/annual_report/#96.

Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2013 году // URL: http://ach.gov.ru/activities/annual_report/#764.

Финансы: учебник / под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Финансы и статистика, 2012.

Контактная информация об авторе: *Мамцев Герман Эдуардович, младший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; e-mail: metallgera@gmail.com.*