

---

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

---

УДК 346.52

*О.А. Михеева\**

### О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОМ ФИНАНСОВОМ КОНТРОЛЕ: ИЗ ОПЫТА РАБОТЫ ГОСФИНКОНТРОЛЯ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье приводится характеристика основных проблем, выявляемых созданным в Самарской области органом внутреннего государственного финансового контроля, Госфинконтролем Самарской области, при проведении контрольных мероприятий и возможные способы их разрешения, в том числе в рамках нормотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях

**Ключевые слова:** государственный и муниципальный финансовый контроль, контрактная система, нарушения бюджетного законодательства, административная и уголовная ответственность за финансовые и бюджетные нарушения, совершенствование законодательства о государственном финансовом контроле.

В значительной степени система финансового контроля подверглась изменениям, внесенным в 2013 году Федеральным законом от 23.07.2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 252-ФЗ).

Изменениями в Бюджетный кодекс и ряд других законодательных актов впервые в Российской Федерации была определена система государственного финансового контроля, ее принципы, методы и задачи. Что особенно важно, установлена взаимосвязь органов государственного (муниципального) финансового контроля от федерального уровня (Росфиннадзор) до местного (муниципальные службы государственного финансового контроля). В Бюджетный кодекс впервые введены понятия «внеш-

---

\* © Михеева О.А., 2015

*Михеева Ольга Александровна* (SaraevaLI@samregion.ru), заместитель председателя правительства Самарской области — руководитель службы государственного финансового контроля Самарской области, 443006, Российская Федерация, г. Самара, ул. Молодогвардейская, 210.

него» и «внутреннего», «предварительного» и «последующего» государственного (муниципального) финансового контроля. Законом № 252-ФЗ было определено, что предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

При этом еще до принятия и вступления в силу Закона № 252-ФЗ в Самарской области орган внутреннего финансового контроля был создан в 2012 году по решению губернатора Самарской области Н.И. Меркушкина, который структурно полностью соответствовал новеллам федерального законодательства.

Основным принципом деятельности службы государственного финансового контроля Самарской области (Госфинконтроль Самарской области, Госфинконтроль) является риск-ориентированное планирование. Соответствующий подход предполагает осуществление в приоритетном порядке контрольных мероприятий по сферам, в которых наиболее вероятно наличие финансово-бюджетных нарушений [1, с. 2–7].

Вследствие того что проблема эффективности планирования и расходования бюджетных средств многогранна, важно прежде всего понимание системных ошибок, допускаемых в соответствующей сфере.

Несомненно, самой первой и главной ошибкой возможно считать непосредственно нарушения бюджетного законодательства, законодательства о контрактной системе и отраслевого законодательства. Эта категория нарушений связана с рядом факторов, основным из которых является незнание или недостаточное знание отраслевого законодательства сотрудниками уполномоченных органов или сторонами государственных (муниципальных) контрактов.

Так, например, весьма распространена практика оплаты заказчиком товаров, работ и услуг, которые не предусмотрены соответствующим государственным или муниципальным контрактом. Такие действия приводят к результатам, фактически аналогичным изменению условий контракта, однако, поскольку формально изменения внесены не были, соответствующие лица уходят от ответственности, предусмотренной за нарушение порядка заключения, изменения контракта статьей 7.32 КоАП. Указанная деятельность противоречит принципу обеспечения конкуренции, а также в значительной степени нивелирует роль планирования закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В свою очередь, анализ опыта деятельности Госфинконтроля свидетельствует о наличии ряда ситуаций, которые связаны с недостаточностью правового регулирования, правовыми пробелами и отсутствием санкций за совершаемые нарушения, и могут повлечь неблагоприятные последствия для бюджета того или иного уровня. Между тем разрешение выявляемых проблем в рамках имеющегося бюджетного и уголовного законодательства, законодательства о закупках и административных правонарушениях затруднительно.

Важно отметить, что соответствующие проблемы не могут быть решены и в рамках общего правового поля, общих положений отраслевого российского законодательства, например, гражданского.

Так, например, нарушения могут быть связаны со злоупотреблением участниками бюджетных отношений своими правами при соблюдении формальных требований законодательства. При этом следует отметить, что к описываемым ниже ошибкам и нарушениям не может быть применен п. 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации [2]. Таким образом, для целей настоящей статьи понятие злоупотребления правом используется в широком смысле, связанном с недобросовестным

поведением при реализации полномочий и прав, объективно нарушающим интересы других лиц, в том числе публичные интересы.

Отдельно следует отметить, что ряд приведенных ниже ситуаций возможно квалифицировать как мнимую (притворную) сделку, а не злоупотребление правом, поскольку в данном случае имеют противоправные действия, и здесь не может быть речи о злоупотреблении субъективными правами в силу их отсутствия. Однако стоит отметить, что применение к данным ситуациям положений о мнимой (притворной) сделке затруднительно, поскольку, исходя из статьи 170 Гражданского кодекса Российской Федерации и позиций судов высших инстанций Российской Федерации, данные нарушения не подпадают под случаи признания сделок мнимыми (притворными) [3].

В этой связи выявляемые Госфинконтролем Самарской области системные проблемы и ошибки вследствие неполноты законодательного регулирования в целях более эффективного и своевременного контроля и управления в финансовой сфере, повышения ответственности за результаты хозяйственной деятельности на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, нуждаются в соответствующей законодательной квалификации в качестве нарушения, предусматривающей также ответственность за его совершение.

Одной из самых распространенных системных проблем является завышение цены контрактов, что приводит к неэффективному использованию бюджетных средств. Это связано с тем, что у контролирующих органов в рамках действующего законодательства отсутствует возможность принять меры к недобросовестному заказчику в случае установления завышения начальной (максимальной) цены контракта по сравнению со среднерыночными ценовыми предложениями, если формально требования о способе определения поставщика, метод расчета начальной (максимальной) цены контракта и установленные ограничения соблюдены.

В настоящее время порядок формирования начальной (максимальной) цены контракта регулируется Методическими рекомендациями по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденными Приказом Министерства экономического развития России от 02.10.2013 г. № 567 [4], которые, исходя из наименования, по своей правовой природе не имеют обязательного характера и могут быть использованы при формировании начальной максимальной цены контракта, но не являются нормативным правовым актом.

Само по себе отсутствие объективного исследования рынка, вследствие которого заказчик считается недобросовестным, имеет множество причин. Очевидно, что в случае недобросовестности заказчика последний воспользуется наименее затратным и прозрачным методом формирования цены. Однако решение данной проблемы видится двумя путями: с помощью объективации полномочий по установлению ценовых коридоров, например, законодательным закреплением уполномоченного органа, который осуществлял бы мониторинг рыночных цен и повышение ответственности заказчиков, которое возможно урегулировать в правовой плоскости, установив в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП) ответственность за формирование начальной (максимальной) цены контракта с нарушением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, это позволило бы заказчику либо использовать данные органа, осуществляющего мониторинг, либо стимулировало его к поиску более оптимальных ценовых предложений.

Также частым нарушением является приобретение товаров с избыточными свойствами, т. е. таких товаров, потребность в которых отсутствует или функционал

(и другие характеристики, вплоть до бренда) которых для заданной цели слишком широк. Госфинконтролем часто выявляются подобные случаи [5]. Однако повлиять на данную ситуацию возможно не только путем установления «ценовых коридоров» или нормативов количества и качества приобретаемых товаров, работ и услуг, нарушение которых, в зависимости от степени тяжести нарушения, может повлечь административную или уголовную ответственность, но и предусмотрев превентивную меру – возможность отказа в заключении контракта контрольным органом, что позволит обеспечить, прежде всего, сохранность бюджетных средств.

Кроме того, распространено не только недобросовестное поведение исполнителя, но и других сторон, задействованных в исполнении контракта, например ненадлежащее исполнение контрактов по вине субподрядчиков. При этом Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не содержит механизмы применения мер ответственности со стороны заказчика в отношении привлекаемых субподрядчиков в рамках исполнения контракта, а также ответственности заказчика за их неприменение. В целях предотвращения ситуаций, когда неисполнение или ненадлежащее исполнение контракта происходит по причине недобросовестности привлекаемых субподрядчиков, соисполнителей, необходимо введение в действующее законодательство соответствующих изменений в части установления обязанности заказчиков осуществлять контроль за исполнением субподрядчиками обязательств в рамках исполнения контракта в случае, если документацией о закупке установлено право привлечения субподрядчиков, соисполнителей и подрядчиком (исполнителем) заключены договоры субподряда.

Значительную проблему представляет собой аффилированность между лицами, подающими коммерческие предложения на стадии формирования цены контрактов, когда цена, по сути, формируется одним контрагентом и одно из коммерческих предложений содержит намеренно завышенную цену, что приводит к искусственному завышению цены контрактов. При этом наличие связи и, следовательно, потенциальной недобросовестности исполнителей контракта далеко не всегда очевидно. В значительной степени преобладает формальная договоренность при отсутствии формальных достоверных свидетельств о связи лиц (например, соучредительство одними и теми же лицами, незначительные отличия в наименованиях организаций, расположение по одному и тому же адресу). В этой связи решение данной проблемы в правовой плоскости подразумевает не только наличие соответствующего законодательного запрета на аффилированность, но и необходимость разработки методологии доказывания при выявлении факторов, свидетельствующих об аффилированности.

Также к нарушениям можно отнести снижение начальной цены только по позициям, которые являются незначительными на стадии заключения контракта в объекте закупки. Описываемая проблема имеет место в случае, если объект закупки состоит более чем из одной позиции и в рамках проведения совместных торгов. На стадии заключения контракта в объекте закупки не происходит понижения цены на дорогостоящие позиции с целью дальнейшего исполнения контракта только в части дорогостоящих позиций и его возможного расторжения по соглашению сторон. Как и в ранее описанных проблемах, в настоящее время отсутствует закрепление механизма выявления, пресечения и ответственности за данные действия, но и права на совершение данных действий у сторон, очевидно, нет. В этой связи представляется целесообразным установить обязанность пропорционально снижать итоговую стоимость каждой позиции по результатам проведенных процедур закупок на коэффициент падения контракта, либо ее размер не должен превышать стоимость такой позиции, определенную при формировании начальной (максимальной) цены контракта.

Также следует отметить, что в редакции Бюджетного кодекса РФ до принятия Закона № 252-ФЗ субъектный состав нецелевого использования бюджетных средств был ограничен только получателями бюджетных средств (органами государственной власти и органами местного самоуправления, органами управления государственными внебюджетными фондами и казенными учреждениями). С внесением изменений в Кодекс в 2013 году субъектный состав данного правонарушения значительно расширился, в него вошли все лица, получающие средства из бюджета по какому-либо основанию (в том числе получатели субсидий). Соответствующие изменения были внесены и в КоАП. При этом в Уголовный кодекс Российской Федерации подобные изменения в статью 285.1 («Нецелевое расходование бюджетных средств») внесены не были. Вследствие этого возможность применения уголовной ответственности по данному составу ограничена и требует унификации путем внесения изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части расширения субъектного состава нецелевого использования бюджетных средств.

Отдельный блок пробелов касается отраслевого законодательства. При этом данные ситуации могут иметь различные причины, например, в случае если внутренняя логика самого закона нарушена или в случае если при формировании нового законодательного акта не были учтены взаимосвязи законов и подзаконных актов, вследствие чего при наличии двух норм однозначное регулирование все же отсутствует, либо у законодателя отсутствовало четкое видение той «пустой ячейки», которую предстоит заполнить новым законопроектом [6].

Однако, несмотря на причину такого нарушения, его последствия могут причинить серьезный ущерб бюджетной системе. Так, например, Госфинконтролем уделяется особое внимание контрактам в строительстве, поскольку именно эти контракты являются наиболее дорогостоящими и требуют наибольшего анализа, в том числе специальных знаний.

Проблему также представляют собой факты длительного (более года) неиспользования государственными и муниципальными учреждениями имущества, которое закреплено за ними на праве оперативного управления собственником или приобретено таким учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества.

В свою очередь, решение сходной проблемы неэффективно используемого имущества прорабатывается федеральными органами исполнительной власти. Так, например, создание эффективной системы учета наличия и использования государственного имущества является одним из приоритетных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года. В настоящее время разрабатывается Концепция управления федеральным имуществом на период до 2018 года.

Следует отметить, что оценка неэффективности использования имущества должна иметь под собой систему критериев. В обоих случаях очевидно, что расходование бюджетных средств в данных условиях не дает социально значимого эффекта. Однако случаи неиспользования имущества, которые представляются более простыми в доказывании относительно неэффективности использования, тем не менее не закреплены в качестве нарушения. В этой связи представляется важным уделить внимание в том числе случаям длительного (более года) неиспользования государственными и муниципальными учреждениями имущества, которое закреплено за ними на праве оперативного управления собственником или приобретено таким учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, придав им статус административного правонарушения или преступления, в зависимости от степени тяжести деяния, и предусмотреть за совершение данного нарушения соответствующую ответственность.

Все названные проблемы в конечном счете снижают эффективность расходов, что в сложившейся экономической обстановке может быть критично, тормозят развитие основных отраслей экономики. Однако обобщение соответствующего опыта работы стало основой для подготовки Госфинконтролем законодательных предложений на региональном и федеральном уровне, ориентированных, прежде всего, на совершенствование системы финансового контроля, и стоит надеяться, что с принятием намеченных изменений в федеральное законодательство ситуация в сфере бюджетных расходов будет улучшаться.

### Библиографический список

1. Михеева О.А. Риск-ориентированное планирование контрольной деятельности // Бюджет. 2014. № 1. С. 2–7.
2. Решение ВАС РФ от 16.04.2012 № ВАС-1113/12 «Об оставлении без удовлетворения заявления о признании недействующими с момента принятия абзацев 2, 3, 4 пункта 11 и пункта 17 Правил поставки газа в Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 05.02.1998 № 162». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Определение Верховного Суда РФ от 16.07.2013 № 18-КГ13-55 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Раздел VI Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденные Приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. 2014 (часть II) № 1; Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2014 (часть II). № 2.
5. Икорница для детей-инвалидов станет символом самарской коррупции. URL: <http://zasekin.ru/days/19803/> (дата обращения: 10.04.2015).
6. Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника: учебник. М.: Юстицинформ, 2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

### References

1. Mikheeva O.A. Risk-based planning of control activities. *Biudzheth* [Budget], 2014, no. 1, pp. 2 – 7 [in Russian].
2. Resolution of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation № VAS-1113/12 dated 16 April, 2012 «On leaving dismissed the application for invalidation of the adoption of Article 11, paragraphs 2, 3 and 4 and Article 17 of Rules of gas supplies to the Russian Federation, approved by the Russian Government Decision no. 162 dated February 5, 1998». *Legal reference system «ConsultantPlus»* [in Russian].
3. Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation № 18-KG13-55 dated 16 July, 2013 *Biulleten' Verkhovnogo Suda RF* [Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation], 2014, no. 1 [in Russian]. *Legal reference system «ConsultantPlus»* [in Russian].
4. Section VI of Guidelines for application of methods of determining initial (maximum) contract price, the price of the contract concluded with a single supplier (contractor, executor), approved by Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation no. 567 dated 2 October, 2013. *ZhKKh*: [Housing and community amenities: magazine for director and chief accountant], 2014, no. 1 (Part II) [in Russian], *Zhurnal rukovoditelia i glavnogo bukhgaltera ZhKKh* [Magazine for director and chief accountant of housing and community amenities], 2014, no. 2 (Part II) [in Russian].
5. Caviar dish for disabled children will become a symbol of corruption in the Samara Region. Retrieved from: <http://zasekin.ru/days/19803/> (accessed 10.04.2015) [in Russian].
6. Krasnov Ju.K., Nadvikova V.V., Shkatulla V.I. Legal engineering: textbook. M., Iustitsinform, 2014. *Legal reference system «ConsultantPlus»* [in Russian].

*O.A. Mikheeva\**

**IMPLEMENTATION ISSUES OF STATE FINANCIAL CONTROL LEGISLATION:  
BY EXPERIENCE OF STATE FINANCIAL CONTROL SERVICE  
OF THE SAMARA REGION**

This article contains description of main problems identified during control activities by recently established State Financial Control Service of the Samara Region. This article also shows possible ways to resolve them, including federal and regional legislative activity.

**Key words:** state and municipal financial control, contract system, violation of budget legislation, administrative and criminal responsibility for financial and budgetary violations, development of state financial control legislation.

---

\* *Mikheeva Olga Alexandrovna (SaraevaLI@samregion.ru)*, Deputy Chairman of the Government of the Samara Region – Chief of State Financial Control Service of the Samara Region, 210, Molodogvardeyskaya Street, Samara, 443006, Russian Federation.