

Правовое регулирование финансового контроля государственных корпораций (на примере Государственной корпорации «Росатом»)

Аннотация. Статья посвящена изучению значения и роли финансового контроля как инструмента реализации политики государства в государственных корпорациях. Автор заостряет свое внимание на исследовании вопросов, связанных с осуществлением финансового контроля за деятельностью государственных корпораций на примере Государственной корпорации «Росатом». На основе проведенного исследования делается вывод о всесторонности финансового контроля за деятельностью Государственной корпорации «Росатом». Автор заключает, что существующая в настоящее время система внутреннего финансового контроля названной корпорации является в достаточной степени эффективной, что обеспечивает соблюдение финансовой дисциплины как самой Корпорацией, так и иными организациями атомной отрасли.

Ключевые слова: финансовый контроль, принципы финансового контроля, государственные корпорации, орган государственного финансового контроля, орган финансового контроля государственной корпорации.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.73.12.073-083

Финансовый контроль является неотъемлемым условием поддержания финансовой дисциплины всеми хозяйствующими субъектами. По справедливому замечанию Е. Ю. Грачёвой, «осуществление финансового контроля — форма государственного регулирования определенных производственных отношений. Возможность его проведения вытекает из наличия особой контрольной функции финансов, общественное назначение которых состоит, в частности, в обеспечении экономических условий для осуществления государством контроля за рациональным формированием и использованием централизованных и децентрализованных денежных фондов»¹.

Таким образом, финансовый контроль затрагивает вопросы образования, распределения (перераспределения) и использования не только централизованных, но и децентрализованных денежных фондов. При этом данные децентрализованные фонды могут быть как публичными, так и частными. Последнее важно, поскольку фонд денежных средств государственных корпораций, в частности Государственной корпорации «Росатом», сочетает в себе правовую природу как частного, так и публичного фонда денежных средств.

Можно утверждать, что финансовый контроль охватывает не только финансовую, но и связанную с ней хозяйственную деятельность

¹ Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачёва. М. : Норма; Инфра-М, 2013. С. 17.

© Барамидзе Г. А., 2016

* Барамидзе Георгий Алексеевич, аспирант кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Georgiy.username13@yandex.ru
117335, Россия, г. Москва, ул. Вавилова, д. 97, кв. 98

субъектов финансовых правоотношений. Как отмечает Э. Д. Соколова, «финансовый контроль — это контроль финансовой и определенной части хозяйственной деятельности, той части, от которой непосредственно зависят финансовые показатели, результаты деятельности государства и муниципальных образований по созданию и использованию фондов денежных средств»². Таким образом, финансовый контроль охватывает также финансово-хозяйственную деятельность субъектов финансовых правоотношений, в том числе государственных корпораций.

Применительно к финансовому контролю за деятельностью государственных корпораций можно утверждать, что 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 в науке выделяют 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) 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 средств³.

Основным документом, на основе которого осуществляется финансовый контроль деятельности государственной корпорации является ее годовой отчет. В соответствии с абз. 2 ч. 3 ст. 7.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁴ государственная корпорация обязана ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества в соответствии с законом, предусматривающим создание государственной корпорации, если иное не предусмотрено указанным Законом. Подобное исключение, связанное с публикацией отчетности государственной корпорации, на сегодняшний день предусмотрено в отношении государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Так, на основании ч. 3 ст. 12 Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»⁵ годовой отчет данного Фонда подлежит только обязательному размещению на официальном сайте Фонда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в срок до 1 июля года, следующего за отчетным годом. При этом до внесения изменений Федеральным законом от 04.06.2011 № 124-ФЗ⁶ данная норма также предусматривала обязательное опубликование годового отчета.

Здесь же хотелось бы обратить внимание, что формально абз. 2 ч. 3 ст. 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» обязывает государственные корпорации публиковать только отчет об использовании имущества, что не в полной мере соотносится с понятием «годовой отчет». В определенной мере данный недостаток юридической техники устраняется положением абз. 4 рассматриваемой статьи, в соответствии с которым годовой отчет государственной корпорации, публикуемый с учетом требований законодательства

² Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М. : Юриспруденция, 2009. С. 218.

³ Мамцев Г. Э. Практика осуществления финансового контроля за деятельностью государственных корпораций: проблемы и перспективы // Законодательство и экономика. 2015. № 10. С. 47—57.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁵ СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3799.

⁶ Федеральный закон от 04.06.2011 № 124-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства” и статью 7.1 Федерального закона “О некоммерческих организациях”» // СЗ РФ. 2011. № 23. Ст. 3264.

Российской Федерации о государственной тайне, должен содержать информацию о выполнении стратегии деятельности государственной корпорации, иную предусмотренную законодательством Российской Федерации информацию и должен быть утвержден не позднее 1 июля года, следующего за отчетным годом. В то же время полагаем, что указанный недочет должен быть исправлен посредством замены слов «отчеты об использовании своего имущества» на «годовые отчеты».

Более серьезная проблема, связанная с обязательным опубликованием отчетности государственных корпораций, заключается в отсутствии единых требований к ее составу и содержанию. Так, например, годовой отчет всех государственных корпораций включает в себя отчет о деятельности соответствующей корпорации. В то же время пункт 1 части 5 статьи 24 Федерального закона от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»⁷ устанавливает квалифицированное требование о том, что отчет о деятельности Агентства по страхованию вкладов должен содержать анализ состояния системы страхования вкладов и использования денежных средств фонда обязательного страхования вкладов. Данное требование, безусловно, связано с особенностями деятельности рассматриваемой государственной корпорации⁸. Между тем в других законах, закрепляющих правовой статус государственных корпораций, подобных требований о содержании отчета о деятельности корпораций, связанных с особенностями их деятельности, не предусматривается.

Также в состав годового отчета государственных корпораций включается годовая бухгалтерская отчетность. Следует заметить,

что в соответствии с частью 2 статьи 14 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»⁹ годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность некоммерческой организации, за исключением случаев, установленных данным Федеральным законом и иными федеральными законами, состоит из бухгалтерского баланса, отчета о целевом использовании средств и приложений к ним. Вместе с тем в соответствии с пунктом 2 части 5 Федерального закона от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» годовой отчет Агентства по страхованию вкладов включает в себя только годовой бухгалтерский баланс Агентства. Данная норма вступает в противоречие с частью 2 статьи 14 Федерального закона «О бухгалтерском учете», поскольку формально не включает в себя отчет о целевом использовании средств, а также соответствующие приложения.

Как было отмечено в информации Минфина России «Об особенностях формирования бухгалтерской (финансовой) отчетности некоммерческих организаций (ПЗ-1/2015)»¹⁰, исходя из Федерального закона и ПБУ 4/99¹¹, некоммерческие организации не обязаны в составе приложений к бухгалтерскому балансу и отчету о целевом использовании средств раскрывать информацию о наличии и изменениях уставного (складочного) капитала, резервного капитала и других составляющих капитала организации.

Кроме того, некоммерческим организациям в соответствии с Положением по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации разрешается не предоставлять отчет о движении денежных

⁷ СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. 1). Ст. 5029.

⁸ Особенности деятельности каждой корпорации обуславливают наличие в составе бухгалтерской отчетности специфических документов. Например, Внешэкономбанк предоставляет отчет о формировании и об использовании резервов и фондов Внешэкономбанка, Агентство по страхованию вкладов — реестр банков, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства — отчет о результатах мониторинга реализации региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов, региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда.

⁹ СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.

¹⁰ СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Приказ Минфина РФ от 06.07.1999 № 43н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Бухгалтерская отчетность организации» (ПБУ 4/99)» // Экономика и жизнь. 1999. № 35.

средств некоммерческим организациям. Исключения составляют случаи, когда соответствующая обязанность по составлению и (или) представлению, и (или) публикации отчета о движении денежных средств предусмотрены законодательством РФ или когда организация добровольно приняла решение о представлении и (или) публикации такого отчета¹². Такая обязанность, в частности, предусмотрена для таких государственных корпораций, как Внешэкономбанк и Агентство по страхованию вкладов. При этом интересно отметить, что Агентство предоставляет отчет о движении денежных средств только в отношении средств фонда обязательного страхования вкладов. Не предусмотрена такая обязанность в отношении Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и Государственной корпорации «Росатом».

В отличие от других государственных корпораций, Внешэкономбанк также предоставляет отчет о движении капитала. При этом он также предоставляет отчет об использовании прибыли¹³, в то время как Агентство по страхованию вкладов отчет о прибылях и об убытках, в том числе полученных от инвестирования временно свободных средств Агентства. В свою очередь, в Федеральном законе от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»»¹⁴ (далее — Закон № 317-ФЗ) не предусмотрено обязанности Государственной корпорации «Росатом» представлять аналогичные документы. Не закрепляется в Законе № 317-ФЗ и обязанность корпорации представлять отчет об использовании бюджетных ассигнований федерального бюджета, который должна представлять Государственная корпорация «Роскосмос»¹⁵.

Заметим, что во всех законах, регулирующих правовой статус отдельных государственных корпораций, содержится упоминание о том, что годовой отчет также включает в себя иную информацию в соответствии со ст. 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Говоря о годовом отчете Государственной корпорации «Росатом» (далее также — Корпорация), следует отметить, что он в соответствии с ч. 4 ст. 34 Закона № 317-ФЗ состоит:

- 1) из отчета о деятельности Корпорации за отчетный год;
- 2) годовой бухгалтерской отчетности Корпорации;
- 3) консолидированной финансовой отчетности Корпорации;
- 4) иной информации в соответствии со статьей 7.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

В свою очередь, отчет о деятельности Корпорации за отчетный год включает:

- 1) сведения о выполнении программы деятельности Корпорации;
- 2) сведения об использовании имущества Корпорации, организаций Корпорации;
- 3) сведения о формировании и об использовании специальных резервных фондов Корпорации, а также об управлении ими;
- 4) иные сведения об исполнении Корпорацией Закона № 317-ФЗ (ч. 5 ст. 34 Закона № 317-ФЗ).

Помимо этого, ч. 7 ст. 34 Закона № 317-ФЗ также предусматривает два дополнительных документа, включаемых в состав годовой бухгалтерской отчетности Корпорации:

- отчет об использовании средств федерального бюджета;
- отчет о государственном запасе специального сырья и делиющихся материалов.

Как уже было отмечено выше, годовая отчетность Государственной корпорации «Росатом» включает в себя консолидированную финансовую отчетность Корпорации. Интересно отметить, что консолидированная отчетность включается Корпорацией в годовой отчет начиная с отчетности 2012 года, в то время как Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» включает такую отчетность только с

¹² См.: приказ Минфина РФ от 06.07.1999 № 43н.

¹³ Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития». Ст. 7 // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2562.

¹⁴ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

¹⁵ Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»». П. 3 ч. 5 ст. 34 // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4341.

отчетности за 2014 г., а Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» — с отчетности за 2015 год¹⁶.

В соответствии с частью 8 статьи 34 Закона № 317-ФЗ консолидированная финансовая отчетность Корпорации включает в себя соответствующие показатели Корпорации, учреждений Корпорации, акционерных обществ Корпорации и их дочерних обществ, а также подведомственных предприятий.

По состоянию на 2015 г. в состав Государственной корпорации «Росатом» входило 340 организаций. В то же время необходимо иметь в виду, что при составлении годового отчета используется несколько периметров консолидации. Так, в частности, в годовом отчете за 2015 г. раскрыты:

- интегральные показатели результативности — по 161 организации Корпорации в соответствии с периметром бюджетной консолидации;
- показатели GRI, относящиеся к социальной категории — по 155 организациям, относящимся к существенным российским организациям в соответствии с периметром бюджетной консолидации;
- показатели GRI, относящиеся к экологической категории — по 153 организациям, относящимся к существенным организациям по периметру организаций Госкорпорации «Росатом», представляющих информацию о состоянии охраны окружающей среды по формам статистической отчетности;

— финансово-экономические показатели в разделе «Финансово-экономические результаты», и показатели выручки, чистых активов и нематериальных активов в разделе «Ключевые результаты» — по 180 организациям, в соответствии с периметром консолидированной финансовой отчетности по МСФО¹⁷.

Государственные корпорации могут выступать объектом как внутреннего, так и внешнего финансового контроля¹⁸.

Говоря о внешнем финансовом контроле, следует отметить, что все государственные корпорации, согласно ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹⁹, являются объектами проверки со стороны Счетной палаты РФ, которая вправе проводить в отношении государственных корпораций проверки, ревизии, экспертно-аналитические мероприятия и т. д.

Например, в 2015 г. в отношении Государственной корпорации «Росатом» было проведено два контрольных мероприятия и три экспертно-аналитических мероприятия. По их итогам в адрес Корпорации были направлены одно представление и три предписания²⁰.

Заметим, что в 2014 г. в отношении Корпорации было проведено четыре контрольных мероприятия, по итогам которых вынесено четыре представления. Все представления были выполнены полностью²¹.

Таким образом, делаем вывод о том, что в отношении Корпорации осуществляется систематический внешний финансовый контроль.

¹⁶ См. подробнее: *Неелова Н. В.* Институт консолидированной финансовой отчетности в Российской Федерации // *Аудитор*. 2016. № 5. С. 19—29.

¹⁷ Публичный годовой отчет. Итоги деятельности Государственной корпорации «Росатом» за 2015 год. С. 240 // URL: <http://www.rosatom.ru/upload/iblock/e21/e21ced22b2cc8d7fed8d83cadab6d0b8.pdf> (дата обращения: 10.10.2016).

¹⁸ Как отмечает М. Н. Кудилинский, «специфика внутреннего контроля заключается в том, что он направлен на обеспечение законности, подразумевающей прежде всего обеспечение нормального функционирования системы государственного управления. Для внешнего контроля обеспечение законности не связано непосредственным образом с эффективностью деятельности подконтрольных субъектов и весьма опосредованно связано с функционированием соответствующих сфер общественной жизни в целом» (*Кудилинский М. Н.* Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // *Актуальные проблемы российского права*. 2015. № 8. С. 48).

¹⁹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

²⁰ Отчет о работе Счетной палаты РФ в 2015 году // URL: <http://audit.gov.ru/upload/uf/483/4830aed0a9653b4c89e0ed73badbe861.pdf> (дата обращения: 10.10.2016).

²¹ Отчет о работе Счетной палаты РФ в 2014 году // URL: http://audit.gov.ru/activities/annual_report/842/ (дата обращения: 10.10.2016).

Если обратиться к практике внешнего финансового контроля за деятельностью Государственной корпорации «Росатом», то следует отметить, что в 2015 году Счетной палатой Российской Федерации были выявлены существенные нарушения по результатам проведения планового контрольного мероприятия²². По итогам данного мероприятия были выявлены нарушения при осуществлении финансирования строительства российских атомных электростанций:

- несвоевременный ввод в эксплуатацию ряда объектов, в частности энергоблока № 4 Белоярской АЭС, несвоевременный физический пуск энергоблока № 1 Нововоронежской АЭС-2, а также иные нарушения сроков строительства объектов атомной энергетики;
- неравномерное финансирование за счет средств имущественного взноса. Так, проверяющими было выяснено, что наибольший объем платежей по расчетам с филиалами Концерна «Росэнергоатом», входящем в структуру Корпорации, приходился на IV квартал каждого финансового года (от 52,3 до 68,4 % от годовых обязательств), наибольшую долю в котором составляли авансы (от 68,8 до 85,7 % от перечисленной суммы);
- нарушения, связанные со строительством АЭС «Аккую»: не заключено трехстороннее соглашение с ОАО «Концерн Росэнергоатом» и АО АЭС «Аккую» о порядке, сроках, форматах предоставления проектной компанией, осуществляющей строительство АЭС «Аккую» в Турецкой Республике; не разработана финансовая модель инвестиционного проекта по строительству и эксплуатации АЭС «Аккую»;
- нарушение градостроительного законодательства и т. д.²³

Кроме того, в ходе проведенной проверки были выявлены определенные существенные риски, связанные с возможным незавершением строительства ряда объектов (например, энергоблоков № 3 и 4 Ленинградской АЭС-2 и энергоблока № 1 Нижегородской АЭС); риски увеличения стоимости строительства; риски недофинансирования инвестиционных объектов или превышения рекомендуемых пределов долговых обязательств по займам; риски нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета и т. д.

В отчете о результатах соответствующего контрольного мероприятия также был сделан вывод «о ненадлежащем контроле и исполнении ГК «Росатом» своих полномочий по обеспечению результативности, адресности и целевому характеру использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств, предусмотренных пп. 1 п. 1 ст. 158 Бюджетного кодекса РФ, и возникновении рисков нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета»²⁴.

По результатам контрольного мероприятия были направлены представления Генеральному директору государственной корпорации «Росатом», генеральному директору ОАО «Концерн Росэнергоатом», генеральному директору ОАО «Атомэнергопроект».

Как было упомянуто выше, в отношении Государственной корпорации «Росатом» также осуществляется внутренний контроль. При этом финансовое законодательство и наука финансового права выделяют несколько видов внутреннего контроля: внутренний государственный финансовый контроль; внутренний финансовый контроль и внутренний аудит. В связи с этим необходимо пояснить, что в отношении Государственной корпорации «Рос-

²² Счетная палата провела проверку финансирования строительства атомных электростанций в России // URL: http://ach.gov.ru/press_center/news/20346.

²³ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка 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)» // URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/fdb/fdbf445203211a28b5b2652e8dbef5ee.pdf> (дата обращения: 10.10.2016)

²⁴ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования бюджетных средств, выделенных в 2011—2013 годах».

атом» осуществляется внутренний государственный финансовый контроль — внутренний финансовый контроль и внутренний аудит осуществляются самой Корпорацией.

В соответствии с п. 3 ст. 265 БК РФ внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений, в соответствии с п. 3 данной статьи, является контрольной деятельностью Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций, финансовых органов субъектов РФ (муниципальных образований).

Объектами внутреннего государственного контроля на основании ст. 266.1 БК РФ признаются главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета, государственные корпорации и государственные компании, а также ряд иных лиц. Следовательно, Государственная корпорация «Росатом» будет относиться к объектам внутреннего государственного контроля и как главный распорядитель, и как государственная корпорация. Очевидно, что такая дифференциация проведена для государственных корпораций, не сочетающих в себе указанные правовые статусы.

Являясь главным распорядителем средств бюджета, государственная корпорация осуществляет внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит. Как отмечается в науке финансового права, цель создания подразделений внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита «заключается в том, чтобы эти подразделения осуществляли разработку и контроль за соблюдением бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение эффективности и экономности использования бюджет-

ных средств»²⁵. В настоящее время порядок осуществления указанных видов контроля регулируется постановлением Правительства РФ от 17.03.2014 № 193 «Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункте 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10 февраля 2014 г. № 89»²⁶ (далее — Правила).

В соответствии с п. 2 названных Правил внутренний финансовый контроль осуществляется руководителями (заместителями руководителей), иными должностными лицами главного администратора бюджетных средств, администратора бюджетных средств, организующими и выполняющими внутренние процедуры составления и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности.

Внутренний аудит в соответствии с п. 28 Правил осуществляется структурными подразделениями и (или) уполномоченными должностными лицами, работниками главного администратора бюджетных средств, администратора бюджетных средств, наделенными полномочиями по осуществлению внутреннего финансового аудита, на основе функциональной независимости.

Следует подчеркнуть, что в вышеперечисленных нормативных правовых актах внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит рассматриваются как разновидности финансового контроля в бюджет-

²⁵ Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е. Ю. Грачевой. 2-е изд. М. : Проспект, 2013. С. 593.

²⁶ СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1290.

ной сфере (бюджетного контроля). В то же время внутренний финансовый контроль организации не ограничивается исключительно бюджетным контролем, он также охватывает финансово-хозяйственную деятельность организации. С такой широкой точки зрения внутренний финансовый контроль Государственной корпорации «Росатом» включает в себя контроль, осуществляемый:

- органами управления Корпорацией;
- бухгалтерией;
- ревизионной комиссией;
- подразделением внутреннего аудита;
- иными структурными подразделениями Корпорации²⁷.

Внутренний контроль Государственной корпорации «Росатом» представляет собой сложную разветвленную систему, включающую в себя органы внутреннего контроля не только самой Корпорации, но и соответствующие органы иных организаций, находящихся в ведении данной Корпорации. По информации государственной корпорации «Росатом», на сегодняшний день отраслевая вертикаль специализированных органов внутреннего контроля включает 293 сотрудника в 54 организациях²⁸.

В соответствии с политикой в области внутреннего контроля Госкорпорации «Росатом» и ее организаций²⁹ под внутренним контролем Корпорации следует понимать действия, осуществляемые органами управления Госкорпорации и ее организаций, их структурными подразделениями и работниками с вовлечением других заинтересованных сторон, направленные на получение уверенности в достижении целей Госкорпорации, при безусловном вы-

полнении требований безопасности, норм законодательства и международных договоров. Таким образом, внутренний контроль рассматривается как функция управления. Из данного определения также следует, что внутренний финансовый контроль — одно из направлений внутреннего контроля, который охватывает все направления деятельности Корпорации.

Говоря непосредственно об органах внутреннего контроля Корпорации, следует особо отметить наблюдательный совет, который на основании ч. 1 ст. 23 Закона № 317-ФЗ признается высшим органом управления Корпорации. Внутренний финансовый контроль наблюдательного совета в определенной степени является опосредованным — он сам не может проводить проверки финансово-хозяйственной деятельности. В то же время он может давать распоряжения на проведение таких проверок (ревизий) другими структурными подразделениями Корпорации.

Наблюдательный совет также принимает основные стратегические и финансово-плановые документы Корпорации «Росатом», на основании которых осуществляется хозяйственная деятельность Корпорации, а также на предмет соответствия которым проверяются действия и решения структурных подразделений Корпорации и организаций, находящихся в ее ведении, в ходе проведения контрольных мероприятий. Такими документами, в частности, являются стратегия деятельности Корпорации; финансовый план деятельности Корпорации не менее чем на трехлетний период; основные показатели деятельности Корпорации на очередной год; порядок использования и направления исполь-

²⁷ В соответствии с политикой в области внутреннего контроля Государственной корпорации «Росатом» и ее организации в систему органов внутреннего контроля также включаются контрольная комиссия, коллегиальные органы при руководстве, специализированные органы внутреннего контроля (СОВК), куратор группы процессов, владельцы групп процессов, владельцы процессов, исполнители процессов, коллегиальные контрольные органы, институты взаимодействия с заинтересованными сторонами, органы управления организаций Госкорпорации, ревизионные комиссии акционерных обществ, акции которых находятся в собственности или управлении Госкорпорации, их дочерних и зависимых обществ.

²⁸ Публичный годовой отчет. Итоги деятельности Государственной корпорации «Росатом» за 2015 год. С. 134.

²⁹ Политика в области внутреннего контроля Госкорпорации «Росатом» и ее организации, Приложение к приказу Государственной корпорации «Росатом» от 28.12.2011 1/1143-П // URL: http://archive.rosatom.ru/resources/6998968049d345c9ae7dee3d902053fb/politika_vnutrennii_kontrol.pdf (дата обращения: 10.10.2016).

зования прибыли Корпорации и т. д. Наблюдательный совет осуществляет последующий контроль в процессе утверждения годового отчета.

Контрольными полномочиями наделены также генеральный директор государственной корпорации «Росатом» и правление Корпорации. Так, генеральный директор издает положение о ревизионной комиссии Корпорации и принимает решения о назначении председателя и членов ревизионной комиссии и о прекращении их полномочий, принимает на работу и увольняет работников Корпорации, представляет наблюдательному совету Корпорации годовой отчет Корпорации для утверждения и т. д. (ч. 3, 10, 16 ст. 27 Закона № 317-ФЗ). Помимо этого, генеральный директор формирует коллегиальный орган, находящийся в его подчинении, — контрольную комиссию. Именно данный орган отвечает за формирование политики внутреннего контроля в Корпорации. Он также утверждает методики проведения контрольных мероприятий и рассматривает результаты контрольных проверок органов внутреннего контроля Корпорации (ч. 3, 10, 16 ст. 27 Закона № 317-ФЗ).

В свою очередь, правление Корпорации одобряет годовой отчет Корпорации до представления его наблюдательному совету Корпорации, утверждает годовую бухгалтерскую отчетность учреждений Корпорации и т. д. (ст. 29 Закона № 317-ФЗ).

Для осуществления внутреннего контроля в организациях Корпорации создается структурное подразделение внутреннего аудита (ч. 1 ст. 32 Закона № 317-ФЗ). В настоящее время таким структурным подразделением выступает департамент внутреннего контроля и аудита государственной корпорации «Росатом».

К основным компетенциям структурного подразделения внутреннего аудита Законом № 317-ФЗ отнесены: проверка финансово-хозяйственной деятельности организаций Корпорации; проверка соблюдения установленного порядка ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности в организациях Корпорации; проверка законности осуществляемых организациями Корпорации хозяйственных операций и т. д. (ч. 3 ст. 32 Закона № 317-ФЗ).

В соответствии с частью 1 статьей 31 Закона № 317-ФЗ для осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью Кор-

порации создается ревизионная комиссия Корпорации. Примечательно, что согласно Закону № 317-ФЗ ревизионная комиссия осуществляет контроль за финансово-хозяйственной деятельностью, в то время как подразделение внутреннего аудита создается для осуществления внутреннего контроля. Между тем очевидно, что ревизионная комиссия также будет входить в систему органов внутреннего, а еще точнее — внутривозвратного финансового контроля Корпорации.

По итогам проведения ревизии ревизионная комиссия составляет заключение, в котором делает вывод о наличии или отсутствии фактов нецелевого использования бюджетных средств, имущества Корпорации и ее организаций, фактов несоответствия решений по вопросам финансово-хозяйственной деятельности органов управления Корпорации Закону № 317-ФЗ, определяет степень выполнения сформулированных в предыдущем заключении рекомендаций, подтверждает достоверность сведений, содержащихся в проверяемом годовом отчете. Также в заключении делаются предложения наблюдательному совету и правлению Корпорации по совершенствованию как финансово-хозяйственной деятельности, так и системы внутреннего контроля. Так, например, по итогам проверки годового отчета за 2014 г. ревизионной комиссией было рекомендовано усилить внутренний контроль размещения временно свободных денежных средств. В 2015 г. в целях выполнения данной рекомендации в структуре Государственной корпорации «Росатом» была образована специальная служба, занимающаяся данным вопросом.

В соответствии с ч. 1 ст. 35 Закона № 317-ФЗ годовая бухгалтерская отчетность и консолидированная финансовая отчетность Корпорации подлежат ежегодной обязательной проверке аудиторской организацией. Организация, проводящая аудит годовой бухгалтерской отчетности и консолидированной финансовой отчетности Корпорации, отбирается на конкурсной основе. Так, например, аудит соответствующей отчетности Государственной корпорации «Росатом» за 2012 г. проводился ООО «Нексия Пачоли», за 2013 г. — ЗАО «ПрайсвотерхаусКуперс Аудит», за 2014 и 2015 гг. — АО «ЭНПИ КОНСАЛТ». Сменяемость аудиторских организаций наглядным образом демонстрирует действенность механизма конкурсного отбора.

Публичный годовой отчет Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» за 2015 г. стал предметом проверки консалтингово-аудиторской группы «ЭНПИ КОНСАЛТ». В ходе проверки были оценены характер и степень соблюдения Корпорацией принципов стандарта AA1000APS 2008 — инклюзивность (вовлеченность), существенность, восприимчивость, а также соответствие раскрытия информации в области устойчивого развития GRI G4 (основной вариант подготовки отчета). В результате аудиторская организация признала отсутствие существенных отклонений от требований к основному варианту подготовки отчета в соответствии с Руководством GRI G4, а также отсутствие существенных несоответствий критериям стандарта AA1000APS 2008 в части соблюдения принципов.

Подводя итоги настоящей статьи, отметим, что в настоящее время финансовый контроль за деятельностью Государственной корпорации «Росатом» охватывает все аспекты ее хозяйственной деятельности. Данный контроль доказывает свою эффективность в том числе и в силу стремления самой Корпорации внедрять передовые практики контрольной деятельности, а также выстраивания единой вертикали контрольных органов предприятий атомной отрасли. Таким образом, на сегодняшний день финансовый контроль Государственной корпорации «Росатом» представляет собой централизованную, эффективную, многоуровневую систему, обеспечивающую соблюдение финансовой дисциплины как самой Корпорацией, так и находящимися в ее ведении организациями.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кудилинский М. Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 8. — С. 47—52.
2. Мамцев Г. Э. Практика осуществления финансового контроля за деятельностью государственных корпораций: проблемы и перспективы // Законодательство и экономика. — 2015. — № 10. — С. 47—57.
3. Неелова Н. В. Институт консолидированной финансовой отчетности в Российской Федерации // Аудитор. — 2016. — № 5. — С. 19—29.
4. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М.: Норма; Инфра-М, 2013. — 383 с.
5. Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. — М.: Юриспруденция, 2009. — 264 с.

Материал поступил в редакцию 10 октября 2016 г.

LEGAL REGULATION OF FINANCIAL CONTROL IN PUBLIC CORPORATIONS (ILLUSTRATED BY THE EXAMPLE OF NATIONAL CORPORATION "ROSATOM")

BARAMIDZE Georgiy Alexseevich — Post-graduate Student of the Department of Financial Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Georgiy.username13@yandex.ru
117335, Moscow, ul. Vavilova, d. 97, kv. 98

Review. *The paper is devoted to the examination of significance and a role of financial control as an instrument of state policy for national corporations. The author makes the issues related to the implementation of financial control over the activities of national corporations by the example of the National Corporation «Rosatom» a point of researching. On the basis of the study, the author concludes that financial monitoring of the activities of the national corporation «Rosatom» has a comprehensive character. The author concludes that the current system of internal financial control of the named Corporation is sufficiently effective, which ensures compliance with financial discipline on the part of the Corporation and other organizations.*

Keywords: *financial control, principles of financial control, state corporations, state financial control authority, financial supervision authority for a national corporation.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Kudilinskij M. N. Kontrol' kak vid gosudarstvenno-upravlencheskoj dejatel'nosti. Sootnoshenie ponjatij «kontrol'» i «nadzor» // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2015. — № 8. — S. 47—52.
2. Mamcev G. Je. Praktika osushhestvlenija finansovogo kontrolja za dejatel'nost'ju gosudarstvennyh korporacij: problemy i perspektivy // Zakonodatel'stvo i jekonomika. — 2015. — № 10. — S. 47—57.
3. Neelova N. V. Institut konsolidirovannoj finansovoj otchetnosti v Rossijskoj Federacii // Auditor. — 2016. — № 5. — S. 19—29.
4. Pravovoe regulirovanie finansovogo kontrolja v Rossijskoj Federacii: problemy i perspektivy : monografija / otv. red. E. Ju. Gracheva. — M. : Norma; Infra-M, 2013. — 383 s.
5. Sokolova Je. D. Pravovoe regulirovanie finansovoj dejatel'nosti gosudarstva i municipal'nyh obrazovanij. — M. : Jurisprudencija, 2009. — 264 s.