

Осуществление внешнего бюджетного контроля за хозяйственными товариществами и обществами с долей участия региона в субъектах Российской Федерации

Аннотация. В статье анализируются причины необходимости проведения внешнего государственного финансового контроля деятельности хозяйственных обществ и товариществ с долей участия субъектов Российской Федерации, а также особенности проверок таких хозяйствующих субъектов региональными контрольно-счетными органами. На основе изучения нормативных правовых актов федерального и регионального уровня, актов контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, практики судов и деятельности контрольно-счетных органов выявляются проблемы такого контроля, анализируются аргументы проверяемых субъектов по защите своих прав в ходе контроля и оценка этих доводов судами. Сделан вывод о необходимости включения перечня объектов, контроль в отношении которых осуществляется контрольно-счетными органами субфедерального уровня, в Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» в целях унификации подхода к внешнему бюджетному контролю. Обосновано, что финансы, имущество и деятельность указанных юридических лиц являются предметом интереса со стороны региональных органов внешнего бюджетного контроля в связи со значением этих ресурсов в процессе формирования доходов бюджетов соответствующих публично-правовых образований, а проверяющие выступают в первую очередь представителями не акционера или участника, а публично-правовых образований, защищая, таким образом, публичный интерес. Это также дает им возможность предлагать пути совершенствования нормативной правовой базы региона и процессов управления отдельными юридическими лицами.

Ключевые слова: внешний бюджетный контроль; государственный финансовый контроль; контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации; хозяйственные общества; хозяйственные товарищества; проверка; Бюджетный кодекс Российской Федерации; судебная практика; акции; дивиденды; доходы бюджета.

Для цитирования: Штерн С. М. Осуществление внешнего бюджетного контроля за хозяйственными товариществами и обществами с долей участия региона в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 4. — С. 32–41. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.161.4.032-041.

© Штерн С. М., 2024

* Штерн Семен Михайлович, аспирант кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, стр. 2, г. Москва, Россия, 125993
shternsm@mail.ru

Implementation of External Budgetary Control over Business Partnerships and Entities with Regional Participation in Constituent Entities of the Russian Federation

Semen M. Stern, Postgraduate Student, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
shternsm@mail.ru

Abstract. The paper analyzes the reasons for external state financial control over the activities of business partnerships and business entities with participation of the constituent entities of the Russian Federation, as well as the specifics of inspections of such business entities performed by regional control and accounting authorities. Based on the study of federal and regional regulatory legal acts, acts of the control and accounting bodies of the constituent entities of the Russian Federation, the practice of courts and the activities of control and accounting bodies, the author defines the problems of such control and analyzes the arguments of the audited entities used to protect their rights during control and the assessment of these arguments by the courts. The author concludes that it is necessary to include a list of objects controlled by sub-federal control and accounting bodies in Federal Law No. 6-FZ dated 07.02.2011 «On General Principles of Organization and Activities of Control and Accounting Bodies of Constituent Entities of the Russian Federation, Federal Territories and Municipalities» in order to unify the approach to external budget control. The paper substantiates that finances, property and activities of these legal entities are subject to control exercised by regional bodies of external budget control due to the importance of these resources in the process of generating budget revenues of the relevant public legal entities, and the inspectors act primarily as representatives not of the shareholder or participant, but of public legal entities protecting public interest. It also gives them the opportunity to suggest ways to improve the regulatory framework of the region and the management processes of individual legal entities.

Keywords: external budget control; state financial control; control and accounting bodies of the constituent entities of the Russian Federation; business companies; business partnerships; audit; Budget Code of the Russian Federation; judicial practice; shares; dividends; budget revenues.

Cite as: Stern SM. Implementation of External Budgetary Control over Business Partnerships and Entities with Regional Participation in Constituent Entities of the Russian Federation. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(4):32-41. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.161.4.032-041

В соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹ на суб-федеральном уровне осуществляется государственный финансовый контроль, в том числе внешний, который проводится контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации. Следует оговориться, что в БК РФ используется именно термин «государственный финансовый контроль», который подразумевает более широкое наполнение, однако фактически имеется в виду бюджетный контроль. Такой подход законодателя обоснованно критикуется в литературе². Синонимичность использования

этих терминов в БК РФ подтверждается и тем, что в указанной статье Кодекса раскрывается содержание данного вида контроля, под которым понимается «контроль, осуществляемый в целях обеспечения соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

² Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Очерки бюджетно-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М. ; Харьков : Право, 2012. С. 204–205.

из бюджета». В связи с этим в данной публикации понятия «внешний бюджетный контроль» и «внешний государственный финансовый контроль» будут использоваться как равнозначные.

На практике органы внешнего контроля уделяют внимание не только непосредственно средствам бюджета, но и иным ресурсам, под которыми можно понимать и имущественные ресурсы. Их значение не следует преуменьшать, поскольку они оказывают достаточное влияние на наполнение доходной части регионального бюджета. Они могут принадлежать публично-правовому образованию напрямую как часть казны, как имущество, закрепленное за государственным учреждением или предприятием. Кроме того, объектами бюджетного контроля в соответствии со ст. 26б.1 БК РФ являются и иные юридические лица, в том числе хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах. В тексте нормативного акта не уточняется объем доли (вклада), как обязательный момент закрепляется само наличие такой доли, следовательно, любое юридическое лицо, подпадающее под этот признак, может стать объектом внешнего бюджетного контроля. Иные виды юридических лиц выделяются в качестве самостоятельных объектов (государственные учреждения, унитарные предприятия, получатели средств из бюджета, исполнители по договорам или соглашениям и т.п.).

Следует отметить, что применительно к внешнему бюджетному контролю федерального уровня ссылка на указанный выше объект контроля содержится и в специальной нор-

ме — ст. 15 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»³. Однако в Федеральном законе от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований»⁴ (далее — Федеральный закон № 6-ФЗ) указания на данный конкретный объект внешнего бюджетного контроля со стороны региональных контрольно-счетных органов не содержится, как и в принципе не содержится отдельной статьи, описывающей такие объекты.

Это влияет на содержание региональной нормативной правовой базы и стандартов осуществления внешнего финансового контроля соответствующих органов субфедерального уровня, в которых чаще всего также нет нормы о подобном объекте внешнего финансового контроля, а содержится отсылка к положениям БК РФ. При этом закон субъекта Российской Федерации мог включать соответствующую норму в более ранней редакции, но затем она была исключена или заменена на отсылку к положениям Кодекса⁵. В качестве редких примеров, когда региональный акт имеет в своем составе норму, в соответствии с которой хозяйственное общество или товарищество с долей регионального участия (или коммерческая организация с долей такого товарищества или общества в уставном капитале) является объектом внешнего финансового контроля, можно привести законодательство Республики Карелии⁶, Чувашской Республики⁷, Калининградской области⁸, Ставропольского⁹ и Пермского¹⁰ краев.

³ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

⁴ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

⁵ См., например: ст. 8.1 Закона Мурманской области от 17.09.2011 № 1389-01-ЗМО «О Контрольно-счетной палате Мурманской области» // Мурманский вестник. 2011. № 179. 23 сент. С. 4.

⁶ Закон Республики Карелия от 03.11.2011 № 1547-ЗРК «О Контрольно-счетной палате Республики Карелия» // Собрание законодательства РК. 2011. № 11 (ч. I). Ст. 1729.

⁷ Закон Чувашской Республики от 13.09.2011 № 58 «О Контрольно-счетной палате Чувашской Республики» // Собрание законодательства ЧР. 2011. № 9. Ст. 821.

⁸ Закон Калининградской области от 19.11.2021 № 23 «О Контрольно-счетной палате Калининградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 19.11.2021.

⁹ Закон Ставропольского края от 28.12.2011 № 102-кз «О Контрольно-счетной палате Ставропольского края» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2012. № 8. 20 февр. Ст. 9591.

Представляется, что в целях унификации подхода к осуществлению внешнего бюджетного контроля, несмотря на наличие общей нормы соответствующего содержания в БК РФ, желательно включить перечень объектов, контроль в отношении которых осуществляется контрольно-счетными органами субфедерального уровня, и в Федеральный закон № 6-ФЗ.

Причиной особого внимания к данному объекту контроля со стороны публично-правовых образований и самостоятельного выделения его в законодательно закреплённом перечне объектов является то, что государственный финансовый контроль должен осуществляться не только за расходами, но и за доходами бюджетов (к каковым относятся, например, и доходы от использования имущества, в том числе дивиденды по акциям или в виде прибыли на долю участия в уставном капитале), а также за эффективностью управления не только средствами бюджетов, но и имуществом публично-правового образования (в том числе долями, акциями и т.п.). Таким образом, корпоративные коммерческие организации как объекты внешнего финансового контроля в данном случае становятся субъектами отношений, регулируемых бюджетным законодательством (а точнее — законодательством, регулирующим осуществление бюджетного контроля). Это согласуется с выводом Н. А. Поветкиной, в соответствии с которым происходит расширение круга участников бюджетных отношений, в том числе за счет включения в него юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, бюджетными и автономными учреждениями, причем автор оценивает это как позитивный процесс¹¹. В литературе также подчеркивается, что все отношения, возникающие по поводу осу-

ществления бюджетного контроля, признаются бюджетными, так как права и обязанности их участников регулируются бюджетным законодательством¹².

Контрольные мероприятия по поводу хозяйственных товариществ и обществ в ходе осуществления внешнего бюджетного контроля обычно включают большой спектр действий, поскольку на практике это требует изучения массива документов и материалов, включая законодательно закреплённую возможность получать государственную, ведомственную, статистическую и иную отчетность, осматривать любые производственные, складские, торговые и другие помещения, получать информацию в ходе осуществления встречных проверок, проведения расчетов и т.п.

Содержание и объемы документов и материалов, которые могут быть необходимы в ходе проведения контрольного мероприятия, в зависимости от специфики деятельности и сферы производства конкретного юридического лица могут значительно различаться. Применительно к хозяйственным обществам специфика оценки их деятельности заставит проверяющих уделить внимание порядку формирования органов управления, соблюдению требований, предъявляемых к различным аспектам принятия решений этих органов, осуществлению затрат, использованию финансовых средств и имущества, а также перечислению в бюджет доходов¹³. Орган контроля может проверять законность и эффективность использования средств, выделенных из регионального бюджета в виде взносов в уставный капитал хозяйственных обществ, и остальных платежей аналогичной природы. При этом, как отмечает Д. Т. Арабули, «бюджетное законодательство и используемый в нем

¹⁰ Закон Пермского края от 12.09.2011 № 808-ПК «О Контрольно-счетной палате Пермского края» // Собрание законодательства Пермского края. 2011. № 8. 21 сент.

¹¹ Поветкина Н. А. Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы // Финансовое право. 2021. № 12. С. 20–23.

¹² Ибрагимов Р. Г. Субъекты бюджетного права в контексте реформирования бюджетного законодательства // Финансовое право. 2022. № 8. С. 40–45.

¹³ См. подробнее: Арабули Д. Т. Правовые основы оценки эффективности хозяйственных обществ органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 11. С. 31–35.

категориальный аппарат не учитывают специфику таких юридических лиц... не определяют базовые, общие исходные начала, которыми надлежит руководствоваться контрольно-счетным органам»¹⁴, что также следует признать одной из проблем, затрудняющих полноценное осуществление бюджетного контроля за указанной категорией лиц.

Таким образом, деятельность хозяйственных обществ подвергается внешнему контролю как в общем (осуществление закупок, совершение определенных категорий сделок, ведение бухгалтерского учета и отчетности), так и по специфическим направлениям, которые касаются напрямую бюджета. К таковым в первую очередь относится вопрос перечисления в бюджет субъекта Российской Федерации прибыли от доли региона в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ или дивидендов по акциям, принадлежащим публично-правовому образованию, причем проверяется полнота перечислений, их величина (размер), соблюдение установленного срока внесения этих средств в бюджет и иных требований, которые предъявляются к таким доходам. Кроме того, проверяемое юридическое лицо может получать из бюджета какие-либо средства, в том числе в виде взноса в уставный капитал, субсидии, иных целевых платежей, что также будет требовать внешнего контроля, но уже в сфере бюджетных расходов. В этом случае внешний бюджетный контроль осуществляется по общим правилам контроля расходов бюджетов и не имеет значительных отличий. Таким образом, хозяйственное товарищество или общество может подвергаться проверке и в части формирования доходной части бюджета, и при осуществлении контроля бюджетных расходов.

Следует учитывать, что часто хозяйственные общества с долей участия региона были образованы в результате приватизации или в ходе сокращения числа государственных унитарных предприятий. Таким образом, им передавалось имущество субъекта Российской Федерации с

целью получения доходов в бюджет, поэтому эффективность его использования также представляет интерес для контрольно-счетных органов.

Нужно отметить, что предметом контрольного мероприятия может быть как узкое направление деятельности (например, перечисление дивидендов), так и более широкий спектр вопросов деятельности юридического лица.

В результате возникает ситуация, когда частный субъект — собственник доли или акций одновременно контролирует юридическое лицо, но на самом деле это следует оценивать как отношения, складывающиеся в публичной сфере — между органом внешнего бюджетного контроля, выступающим от имени публично-правового образования, и проверяемым им лицом. Справедливость такого подхода можно обосновать мнением Д. А. Жмулиной и О. А. Макаровой, в соответствии с которым акционерные общества с участием государства осуществляют свою деятельность не только с целью извлечения прибыли, но и для достижения социальных, управленческих или иных общественно полезных целей, стоящих перед государством¹⁵. Представляется верным распространить данное утверждение на все хозяйственные общества или товарищества, в которых имеется доля участия государства, поскольку в соответствии со ст. 41–42 БК РФ указанные прибыль или дивиденды относятся к неналоговым доходам бюджетов бюджетной системы как составная часть доходов от использования государственного имущества. Несвоевременное или неполное внесение указанных средств влияет на состояние бюджета региона и, как следствие, на публичные интересы, поскольку финансовая деятельность публично-правового образования в целом вся направлена на достижение публичных интересов. Этот вывод подтверждается правовой позицией, сформулированной Арбитражным судом Северо-Кавказского округа, в соответствии с которой публично-правовое образование, которое в силу

¹⁴ Арабули Д. Т. Указ. соч.

¹⁵ Жмулина Д. А., Макарова О. А. Определение целей государства в АО с государственным участием // Вестник СПбГУ. Серия 14, Право. 2014. Вып. 2. С. 46.

своего статуса представляет в определенных законом территориальных границах интересы всего общества, этот статус, участвуя в правоотношениях с хозяйственными товариществами и обществами, не теряет и выражает не свой личный интерес, как любое другое лицо, а публичный. Интересы публично-правового образования, вступившего в корпоративные отношения, не перестают быть публичными, именно они определяют смысл и цели его участия в уставном капитале юридического лица¹⁶.

Объекты контроля стремятся защитить свои интересы и ограничить возможности органов внешнего бюджетного контроля при проверках. Поскольку подход к исследуемым аспектам осуществления внешнего бюджетного контроля не зависит от его уровня (субъект Российской Федерации или муниципальное образование), то в ходе изучения судебной практики для подтверждения позиции автора использовались конкретные примеры независимо от уровня публично-правового образования. В результате такого изучения были выявлены следующие основные аргументы проверяемых хозяйствующих субъектов, которые они использовали при рассмотрении споров в судах.

Во-первых, в качестве самого общего довода заявляется о нераспространении полномочий контрольно-счетных органов на таких субъектах, так как последние не являются участниками бюджетных отношений, получателями бюджетных средств, не имеют полномочий на управление и распоряжение имуществом публично-правового образования. Рассматривая дело, где стороной было акционерное общество, акции которого находились в собственности публично-правового образования, Верховный Суд РФ подтвердил, что такие юридические лица в силу ст. 266.1 БК РФ являются объектами внешнего

государственного или муниципального финансового контроля¹⁷.

Во-вторых, проверяемые часто ссылаются на запрет контрольно-счетным органам вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность проверяемых органов и организаций (ст. 14 Федерального закона № 6-ФЗ). Очевидно, что на прибыль или дивиденды влияет чаще всего не отдельный конкретный договор, а цепочка сделок или их совокупность за весь год, а также управление имуществом и финансами юридического лица в течение достаточно длительного периода. В результате проверяющим сотрудникам может потребоваться достаточно глубокое погружение в хозяйственную деятельность юридического лица, оценка эффективности использования его имущества и средств¹⁸, в том числе прямого или косвенного влияния этих действий на доходы бюджета. Грань между необходимостью получения и исследования соответствующей информации и вмешательством в хозяйственную деятельность юридического лица может показаться слишком тонкой, особенно в случае негативной оценки проверяющими управленческих решений внутри товарищества или общества. В таких случаях важны практические последствия такой оценки. Необходимо выбрать правильный способ устранения негативных последствий нарушения законодательства, выявленных контрольно-счетными органами, без чрезмерного расширения их полномочий. Например, контрольно-счетная палата Тверской области установила неправомерность выплаты вознаграждения руководителю хозяйственного общества, 100 % акций которого находится в собственности области. Работодатель обоснованно обратился в суд с иском о неосновательном обогащении, в том числе на основании результатов проверки, тре-

¹⁶ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.01.2019 № Ф08-11689/2018 по делу № А53-2386/2018 (здесь и далее в статье, если не указано иное, материалы судебной практики приводятся по СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁷ Определение Верховного Суда РФ от 09.08.2021 № 304-ЭС21-12650 по делу № А75-10271/2020.

¹⁸ См. подробнее: распоряжение Правительства РФ от 12.10.2020 № 2645-р «Об утверждении методики определения критериев оптимальности состава государственного и муниципального имущества и показателей эффективности управления и распоряжения им» // СЗ РФ. 2020. № 43. Ст. 6814 (носит рекомендательный характер для субъектов РФ и муниципальных образований).

бования были удовлетворены¹⁹. В ином случае суд может признать неправомерными выданные представления или предписания, если они касаются нарушений отраслей законодательства, не связанных с бюджетными правоотношениями и предметом проверки, поскольку выдача такого документа контрольно-счетным органом по устранению иных нарушений не относится к полномочиям надзорного органа²⁰.

В-третьих, говорится, что публично-правовое образование как участник или акционер в лице своих органов может получать необходимую информацию о финансово-хозяйственной деятельности юридического лица и участвовать в управлении, в том числе путем оспаривания вопросов, с которыми оно не согласно. Видимо, юридическое лицо считало, что этой процедуры вполне достаточно для защиты прав публично-правового образования. Однако в данном случае важное значение имеет статус органа, который запрашивает и получает информацию, и функции, которые этот орган реализует. Контрольно-счетный орган действует не как представитель акционера или участника, а как орган государственного контроля с иным кругом полномочий²¹.

И в-четвертых, как один из наиболее часто используемых аргументов фигурирует ссылка на нормы, защищающие права юридических лиц при осуществлении государственного контроля. Некоторые суды поддерживали эту позицию применительно к осуществлению государственного и муниципального внешнего финансового

контроля относительно хозяйствующих субъектов (не только хозяйственных обществ, но и унитарных предприятий, учреждений) в части выплаты дивидендов или распределения прибыли. Но с течением времени подход изменился, и позиция суда в настоящее время направлена на защиту в первую очередь бюджета и интересов публично-правового образования²².

Таким образом, изучение судебной практики показало, что главными признаками наличия указанного интереса можно назвать принадлежность передаваемого юридическому лицу имущества публично-правовому образованию и цель передачи — получение бюджетных доходов, что подтверждается Верховным Судом РФ²³. При этом важно соблюдать все процедурные и формальные требования при проведении мероприятий бюджетного контроля. Например, судом было признано правомерным само включение хозяйственного общества, единственным акционером которого являлось публично-правовое образование, в план проверок контрольно-счетного органа, но проведенная проверка была признана незаконной в связи с нарушением срока уведомления о ней²⁴.

Нарушения в сфере деятельности хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правового образования включены в классификаторы нарушений, выявляемых в ходе осуществления внешнего государственного контроля. Многие контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации не формируют собственный классификатор нарушений,

¹⁹ Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 12.07.2021 № 10АП-11844/2021 по делу № А41-65417/2020.

²⁰ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.11.2020 № Ф01-13020/2020 по делу № А28-3770/2019.

²¹ См. подробнее: постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.01.2019 № Ф08-11689/2018 по делу № А53-2386/2018.

²² См., например: постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15.10.2019 № Ф02-5083/2019 по делу № А19-10272/2018 ; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.06.2019 № Ф07-5443/2019 по делу № А42-5331/2018.

²³ В определении Верховного Суда РФ от 24.11.2022 № 308-ЭС22-21771 по делу № А53-35306/2021 говорится, что основной целью участия публично-правового образования в акционерном обществе является извлечение бюджетных доходов от использования имущества, переданного в оплату акций такого общества.

²⁴ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.07.2015 № Ф03-2051/2015 по делу № А24-4634/2014.

используя соответствующий классификатор, одобренный Коллегией Счетной палаты Российской Федерации²⁵. Такая практика присутствует, например, в Сахалинской области, Республике Карелии, Иркутской области и других регионах. Указанный акт высшего органа внешнего государственного контроля содержит упоминание нескольких нарушений, которые могут возникать именно в сфере деятельности хозяйственных обществ с государственным участием. К таковым можно отнести следующие нарушения:

— ненадлежащее выполнение обязанностей единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, в том числе влекущее убыточную (неприбыльную) деятельность хозяйственного общества, получение меньшей, чем возможно, прибыли (п. 5.2.5 Классификатора);

— несоблюдение требований, в соответствии с которыми акционерное общество обязано выплачивать объявленные по акциям, принадлежащим публично-правовому образованию, дивиденды, и сроков их выплат (п. 5.2.8).

Можно также выделить составы нарушений, касающиеся общих вопросов управления соответствующими хозяйственными обществами как юридическими лицами (например, нарушение сроков и порядка проведения общих собраний акционеров или участников общества, наличие признаков фальсификации решения общего собрания акционеров (участников) или решения совета директоров (наблюдательного совета) хозяйственного общества, нарушение порядка использования «золотой акции» и т.п.).

Следует обратить внимание, что отдельных составов нарушений в сфере деятельности хо-

зяйственных товариществ в Классификаторе не выделяется, речь в нем идет только о ситуации распоряжения унитарным предприятием вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственного общества или товарищества без согласия собственника его имущества (п. 3.3). В годовых отчетах о деятельности контрольно-счетных органов также не встречается упоминание хозяйственных товариществ с долей участия субъекта Российской Федерации, как и в судебной практике, рассмотренной при подготовке данной статьи. Из этого можно сделать вывод, что если хозяйственные общества с участием публично-правового образования субфедерального уровня достаточно широко распространены, то хозяйственных товариществ с данными признаками на практике почти не встречается.

В случаях, когда контрольно-счетный орган принимает собственный классификатор, перечисленные выше деяния также обозначаются в нем в качестве нарушений. Примерами может служить соответствующая практика, например Пермского края²⁶, Московской области²⁷, Республики Башкортостан²⁸.

Выделение указанных выше нарушений в качестве самостоятельных составов и используемые в классификаторах формулировки подтверждают высказанный выше тезис, что внешнему бюджетному контролю подвергается деятельность хозяйственных обществ как юридических лиц и анализируется влияние их деятельности на доходную часть бюджетов.

На практике контрольно-счетными органами субфедерального уровня уделяется достаточное внимание финансово-хозяйственной деятельности хозяйственных обществ с государственным участием. Например, в 2022 г. Счетная палата

²⁵ В настоящий момент действует СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.09.2017 № 9ПК).

²⁶ Стандарт (СГА-7) Проведение контрольных мероприятий Контрольно-счетной палаты Пермского края (утвержден 29 августа 2022 г.) // URL: https://ksppk.ru/documents/323/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82_%D0%A1%D0%93%D0%90_-7_29.08.2022.pdf?view&ysclid=ls0g8wx8q0612261600 (дата обращения: 30.08.2023).

²⁷ Распоряжение Контрольно-счетной палаты Московской области от 01.11.2019 № 40Р-99.

²⁸ Постановление Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан от 25.04.2022 № 72/22 // URL: <https://ksprb.bashkortostan.ru/documents/other/426855/> (дата обращения: 30.08.2023).

Республики Татарстан выявила нарушения по результатам проверок акционерных обществ с государственным участием на сумму более 1,793 млрд руб. (например, из-за невовлечения в хозяйственный оборот закупленного оборудования, из-за вложения активов общества в финансовые активы с высокой степенью риска невозврата средств и т.п.)²⁹. Счетная палата Красноярского края в 2022 г. установила нарушения деятельности акционерного общества, единственным акционером которого является край, которые привели к недополученным доходам краевого бюджета (дивиденды) в размере 30,0 млн руб.³⁰ В Ростовской области нарушение было совершено не акционерным обществом, но влияло на взаимоотношения публично-правового образования и общества: уполномоченный государственный орган не вовремя заключил договор о приобретении акций и об участии в собственности акционерного общества³¹.

По итогам таких мероприятий контрольно-счетные органы часто вносят предложения, позволяющие оптимизировать работу проверяемых юридических лиц, причем как индивидуально, так и в целом. Например, Счетная палата Красноярского края по итогам проверок в 2020 г. внесла предложения правительству региона принять нормативный акт, регулирующий порядок осуществления полномочий высшим органом управления акционерного общества, все акции которого находятся в собственности края, а также принять меры по включению нескольких акционерных обществ в перечень

социально значимых краевых хозяйственных обществ³². В Воронежской области по итогам проверки акционерного общества, акции которого есть у области и города Воронеж, была оптимизирована деятельность юридического лица: проведена инвентаризация, погашена задолженность, предприняты меры в отношении работников общества в целях увеличения доли выполнения ими уставных функций³³. В результате внесенного представления в Республике Дагестан проведены мероприятия по повышению эффективности деятельности хозяйственных обществ с долей участия данного субъекта Российской Федерации³⁴.

Таким образом, финансы, имущество и деятельность хозяйственных товариществ и обществ с долей участия субъекта Российской Федерации являются предметом интереса со стороны региональных органов внешнего бюджетного контроля в связи со значением ресурсов этих юридических лиц в процессе формирования доходов бюджетов соответствующих публично-правовых образований. Указанные коммерческие организации как объекты финансового контроля становятся субъектами отношений, регулируемых бюджетным законодательством, а проверяющий выступает в первую очередь не представителем акционера или участника, а представителем публично-правового образования, защищая таким образом публичный интерес. В этих случаях деятельность хозяйственных товариществ или обществ подвергается внешнему контролю как в общем, так

²⁹ Отчет о деятельности Счетной палаты Республики Татарстан в 2022 г. // URL: https://sprt.tatar/files/OtchetSPRT_2022.pdf?ysclid=ls0dt3rhad843124903 (дата обращения: 30.08.2023).

³⁰ Отчет о деятельности Счетной палаты Красноярского края за 2022 г. // URL: https://spkrk.ru/wp-content/uploads/2023/08/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82-%D0%BE-%D0%B4%D0%B5%D1%8F%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8_2022_%D1%83%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B4%D0%B5%D0%BD-03.05.2023.pdf (дата обращения: 30.08.2023).

³¹ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Ростовской области в 2022 г. // URL: [http://www.ksp61.ru/2023/27-01-2023_OTЧЕТ КСП РО за 2022 год.pdf](http://www.ksp61.ru/2023/27-01-2023_OTЧЕТ%20КСП%20РО%20за%202022%20год.pdf) (дата обращения: 30.08.2023).

³² Отчет о деятельности Счетной палаты Красноярского края за 2020 г. // URL: <https://spkrk.ru/wp-content/uploads/2021/12/otchet2020.pdf> (дата обращения: 30.08.2023).

³³ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Воронежской области за 2021 г. // URL: [https://ksp-vrn.ru/Годовой отчет КСП ВО 2021 посл подписан.pdf](https://ksp-vrn.ru/Годовой%20отчет%20КСП%20ВО%202021%20посл%20подписан.pdf) (дата обращения: 30.08.2023).

³⁴ Отчет о деятельности Счетной палаты Республики Дагестан за 2022 г. // URL: https://spdag.ru/data/uploads/z_uploads/attachments/godvie_ochety/otchet2022.02.pdf (дата обращения: 30.08.2023).

и по специфическим направлениям (формирование доходов бюджетов и выделение средств из расходной части бюджетов). Деятельность контрольно-счетных органов в указанной сфере позволяет им предлагать пути совершенствования как нормативной правовой базы региона, так и процессов управления отдельными юридическими лицами.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арабули Д. Т. Правовые основы оценки эффективности хозяйственных обществ органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля // Государственная власть и местное самоуправление. — 2021. — № 11. — С. 31–35. — DOI: 10.18572/1813-1247-2021-11-31-35.
2. Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Очерки бюджетно-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М. ; Харьков : Право, 2012. — С. 162–211.
3. Жмулина Д. А., Макарова О. А. Определение целей государства в АО с государственным участием // Вестник СПбГУ. Серия 14, Право. — 2014. — Вып. 2. — С. 32–47.
4. Ибрагимов Р. Г. Субъекты бюджетного права в контексте реформирования бюджетного законодательства // Финансовое право. — 2022. — № 8. — С. 40–45. — DOI: 10.18572/1813-1220-2022-8-40-45.
5. Поветкина Н. А. Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы // Финансовое право. — 2021. — № 12. — С. 20–23. — DOI: 10.18572/1813-1220-2021-12-20-23.

Материал поступил в редакцию 30 августа 2023 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Arabuli D. T. Pravovye osnovy otsenki effektivnosti khozyaystvennykh obshchestv organami vneshnego gosudarstvennogo (munitsipalnogo) finansovogo kontrolya // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie. — 2021. — № 11. — S. 31–35. — DOI: 10.18572/1813-1247-2021-11-31-35.
2. Gracheva E. Yu. Osnovnye tendentsii razvitiya byudzhethnogo kontrolya v RF // Ocherki byudzhethno-pravovoy nauki sovremennosti: monografiya / pod obshch. red. E. Yu. Grachevoy i N. P. Kucheryavenko. M.; Kharkov: Pravo, 2012. — S. 162–211.
3. Zhmulina D. A., Makarova O. A. Opredelenie tseley gosudarstva v AO s gosudarstvennym uchastiem // Vestnik SPbGU. Seriya 14, Pravo. — 2014. — Vyp. 2. — S. 32–47.
4. Ibragimov R. G. Subekty byudzhethnogo prava v kontekste reformirovaniya byudzhethnogo zakonodatelstva // Finansovoe pravo. — 2022. — № 8. — S. 40–45. — DOI: 10.18572/1813-1220-2022-8-40-45.
5. Povetkina N. A. Transformatsiya byudzhethnogo zakonodatelstva: prichiny, formy, perspektivy // Finansovoe pravo. — 2021. — № 12. — S. 20–23. — DOI: 10.18572/1813-1220-2021-12-20-23.