

## ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИИ В УСЛОВИЯХ ВСТУПЛЕНИЯ В ВТО<sup>1</sup>

**Аннотация:** в данной статье рассматриваются основные направления влияния права ВТО на национальную правовую систему Российской Федерации в целом и систему финансового контроля в частности. Делается аргументированный вывод об изменении предмета финансового права в связи с возникновением финансовых отношений, осложненных иностранным элементом. Анализируется динамика метода финансового права, связанная с ростом сферы применения приемов координации и согласования, характерных для международного права. Описывается система органов финансового контроля, предусмотренная нормами права ВТО, в ее соотношении с национальной системой субъектов и объектов финансового контроля. Характеризуются методы финансового контроля, используемые международными финансовыми органами. В статье делается вывод о необходимости расширения сферы применения стандартов финансового контроля, разрабатываемых международными организациями. Формулируются предложения по внесению изменений в действующее российское законодательство, регламентирующее процедуры финансового контроля, с учетом требований и нормативов ВТО.

**Ключевые слова:** интеграция, модернизация, Всемирная торговая организация, глобализация, стандарты финансового контроля, субъекты контроля, финансовый контроль, анализ, субсидии, соглашения.

**Review:** this article concerns the key influence vectors of the WTO law on the domestic legal system of the Russian Federation as a whole, and financial control system in particular. The author provides a substantiated conclusion on the changes in the object of financial law due to the formation of financial relations with a foreign element. The author analyzes the dynamics of the financial law method, which are due to advancement of the application of coordination and accommodation, being typical for international law. The author describes the system of financial control bodies, and financial control objects. He characterizes the system of financial control bodies, as prescribed by the WTO legal norms, as well as its correlation with the national system of subjects and objects of financial control. The author provides characteristics of the financial control methods used by international financial bodies. The article contains conclusions on the need to broaden the sphere of application of financial control standards, being developed by international organizations. The author also formulates the propositions for the amendments in the current Russian legislation on the procedures of financial control, taking into account the WTO requirements and standards.

**Keywords:** integration, modernization, the World Trade Organization, globalization, financial control standards, control subjects, financial control, analysis, subsidies, treaties.

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках Программы стратегического развития; НИР «Государственное регулирование экономической деятельности в условиях членства России в ВТО, Евразийском экономическом сообществе и таможенном союзе», проект № 2.1.1.1.

**В** августе 2012 года Россия после многолетних переговоров стала 156-м членом Всемирной торговой организации (ВТО). Сегодня ход переговорного процесса, предшествовавшего принятию решения о членстве России в ВТО,— история. И в этой истории — представление Россией Меморандума о внешнеторговом режиме (1994) поиск компромиссов с отдельными членами Рабочей группы — ЕС, США, Грузией, работа по корректировке российского законодательства.

Длительная подготовительная работа привела к тому, что сама ратификация парламентом Протокола о присоединении России к ВТО в июле 2013 года и его вступление в силу на тридцатый день не повлекла за собой необходимость принятия немедленных и экстренных мер. В целом правовая система России оказалась подготовленной к подобным изменениям, приняв целый ряд нормативно-правовых актов, учитывающих требования ВТО.

Однако процессы трансформации затрагивают, на наш взгляд, не только уровень системы законодательства. Речь идет не только об изменении юридико-технических подходов, об изменении терминологии или общих масштабов государственного вмешательства в экономические процессы. Мы наблюдаем изменение предметности регулирования, получаем новые социальные связи, влекущие за собой новые правовые формы.

К числу наиболее «чувствительных» в этом отношении отраслей права можно смело отнести финансовое, так как оно наиболее тесно связано с макроэкономическими и политическими процессами в государстве. Эта связанность, включенность в процессы динамики государственных процессов для финансового права сегодня означает необходимость реформирования целого ряда традиционных для отечественного права институтов. Более того, можно согласиться

с высказанным в литературе мнением о том, что мы сегодня наблюдаем объективные процессы трансформации предмета финансового права. В сложившуюся и относительно консервативную систему общественных отношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов уверенно входят отношения, осложненные иностранным элементом. Достаточно ярко эта тенденция проявляется в области финансового контроля.

Частью пакета соглашений по ВТО, в которых сегодня участвует Россия, является Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам<sup>1</sup>, действие которого распространяется на субсидии, предоставляемые страной-членом ВТО в лице ее правительства или органов государственной власти.

В контексте Соглашения субсидия имеет место, когда одновременно выполняются два условия:

- государство осуществляет меры по финансовому содействию в форме прямых переводов денежных средств (дотации, займы и т.д.) либо обязательств по их переводу (гарантии по займам), предоставления налоговых кредитов, льготного предоставления товаров и услуг, либо по поддержанию доходов или цен в любой форме, когда результатом такой поддержки является увеличение экспорта какого-либо вида продукции с территории этого государства или сокращение импорта этого вида продукции;
- вследствие указанных действий государства обеспечивается получение выгоды.

Принципиальным моментом Соглашения является установление критерия специфично-

<sup>1</sup> Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам. <http://www.wto.ru/ru/content/> / (Досуп осуществлен 12.09.2013 года)

сти субсидий. Субсидия является специфической, если:

- она предоставляется конкретному предприятию, или конкретной отрасли экономики, или конкретной группе предприятий;
- государство четко определяет доступ к субсидии только для определенных предприятий.

Соглашение подразделяет все субсидии на запрещенные и разрешенные. К запрещенным субсидиям относятся:

- экспортные субсидии (прямое субсидирование экспортных поставок, полное или частичное освобождение экспортеров от налогов и пошлин, предоставление государственных гарантий по экспортным кредитам и т. д.)
- импортозамещающие субсидии.

Прочие субсидии признаются разрешенными, но могут давать основания для расследования, если оказывают неблагоприятное воздействие на интересы других стран-членов ВТО в форме: причинения материально ущерба отрасли экономики импортирующей страны.

Не сложно заметить, что в сфере действия Соглашения попадает целый ряд мер, используемых в России, для поддержки отраслей экономики или отдельных товаропроизводителей. В контексте понятия «субсидия» оцениваются традиционные институты финансового права (в частности, бюджетные субсидии (ст. 78 БК РФ), государственные и муниципальные гарантии (ст. 115 БК РФ), инвестиционный налоговый кредит (ст. 66 НК РФ)), а, следовательно, их использование контролируется теперь не только органами, входящими в систему государственного и муниципального финансового контроля, но и подпадают под действие международных контрольных процедур.

Согласно ст. 24 Соглашения государства-члены ВТО учреждают Комитет по субсиди-

ям и компенсационным мерам, состоящий из представителей от каждого члена.

Комитет избирает своего председателя и проводит заседания не реже двух раз в год, либо, во внеочередном порядке по просьбе любого члена.

Комитет учреждает Постоянную группу экспертов (ПГЭ) в составе пяти независимых высококвалифицированных специалистов в области субсидий и торговых отношений. Экспертов избирает Комитет, при этом один из них ежегодно заменяется.

ПГЭ может получать консультации от любого члена и может давать консультативные заключения о характере любой субсидии, намечаемой к введению или уже применяемой данным членом.

Выполняя свои функции, Комитет и любой из вспомогательных органов могут консультироваться и запрашивать информацию у любого источника, который они считают уместным.

Сам факт членства государства в ВТО создает режим открытости внутренней информации хозяйствующих субъектов государства для Комитета и его вспомогательных органов, порождает обязанность юридических и физических лиц, получателей бюджетных субсидий, гарантий, налоговых кредитов по предоставлению такой информации. Соглашение устанавливает требование предварительного уведомления страны-участника о направленном запросе, но в формулировках именно «уведомления», а не получения согласия на соответствующий запрос.

Материалы, полученные Комитетом, а также заключение, сделанное ПГЭ, могут использоваться при проведении третейских процедур, предусмотренных статьей 7 Соглашения.

Таким образом, вступление России в ВТО, как минимум меняет саму систему органов финансового контроля, в которую с 2012 года включены международные структуры.

Также необходимо принимать во внимание тот факт, что методы проведения финансово-контрольных операций с участием международных организаций, безусловно, имеют отличия от традиционных проверок правильности расходования бюджетных средств. Для международного права в целом более характерны методы координации, согласования и т. д., что, как минимум, не традиционно для российской системы финансового контроля.

Отечественная система финансового контроля организована таким образом, что предоставление подконтрольными субъектами информации обеспечивается жестко и однозначно установленной обязанностью на совершение таких действий. Очевидно, что в отношении международных контрольных органов система корреспондирующих друг другу прав и обязанностей в настоящее время не установлена.

Также считаем, что интеграция России в мировое экономическое пространство требует изменения самих процедур, обеспечивающих контрольные мероприятия.

Во-первых, единообразие требований к контрольным процедурам — объективное следствие создания глобального торгового права. Во-вторых, отсутствие принципиальных различий национального режима и режима, используемого международными контрольными органами — дополнительная гарантия прав и законных интересов участников финансовых отношений.

В настоящее время базой для выстраивания единой системы государственного финансового контроля в той или иной степени выступает ряд международных актов: Лимская декларация руководящих принципов контроля<sup>1</sup>, акты

<sup>1</sup> Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу). 1977 г. // ИПС «КонсультантПлюс».

Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), а также ее рабочих групп — Европейской организации высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ), Азиатской организации высших органов финансового контроля (АЗОСАИ).

С 1995 года Счетная палата является членом ИНТОСАИ и применяет ее акты при разработке своих внутренних документов. В частности, Приказом Счетной палаты РФ № 122 от 8 декабря 2011 г. утвержден Кодекс этики и служебного поведения федеральных гражданских служащих Аппарата Счетной палаты Российской Федерации. Согласно п. 1 ч. 1 Кодекса он основан в том числе на Этическом кодексе ИНТОСАИ для аудиторов в государственном секторе, принятом в 1998 году.

18 июля 2012 года Сергей Степашин, выступая на первом семинаре по плану сотрудничества высших органов финансового контроля (ВОФК) государств-участников Шанхайской организации сотрудничества, сообщил, к концу 2012 года процесс адаптации стандартов Счетной палаты к стандартам ИНТОСАИ будет завершен.

Однако стандартизация процедур в настоящее время — процесс, в котором принимают участие только ВОФК, в то время как системы контролирующих органов гораздо более представительная, а, следовательно, и корректировка правил проведения контрольных мероприятий нужна более масштабная.

По инициативе Правительства РФ 23 июля 2013 года принят Федеральный закон № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>, которым в соответствии с целями и задачами Государственной программы «Управление

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.

государственными финансами» (11.03.2013)<sup>1</sup> изменены положения Бюджетного кодекса РФ о финансовом контроле.

В частности, в соответствии со стандартами ИНТОСАИ государственный и муниципальный финансовый контроль подразделен на внешний и внутренний, предварительный и последующий (ст. 265 БК РФ). Пунктом 3 ст. 266.1 установлен принцип ответственности объектов финансового контроля за непредставление сведений по запросам органов финансового контроля. Унифицированы методы контроля, к числу которых в соответствии со ст. 267.1 БК РФ отнесены проверка, ревизия, обследование и санкционирование операций. Статья 270.2 БК РФ регламентирует правила и последствия вынесения предписаний и представлений органов государственного и муниципального финансового контроля, устанавливая единые требования к срокам исполнения соответствующих требований, определяя единые полномочия для всех органов. Наконец, в Бюджетный кодекс введена главы 29 «Общие положения о бюджетных нарушениях и применении бюджетных мер принуждения», положения которой позволяют говорить о восстановлении общей законодательной логики в применении мер воздействия к нарушителям бюджетного законодательства.

Указанные изменения — заметный и весьма позитивный шаг в деле контроля за публичными финансами. С другой стороны, очевидно, что создание единой правовой формы государственного и муниципального финансового контроля — средство защиты прав и законных интересов участников общественных отношений. Однако не сложно заметить, что данные законодательные положения не отражают факта включенности в систему контрольных

органов международных структур. По сути, лишь положения ст. 4 БК РФ, определяющие правила применения международных договоров к бюджетным отношениям, позволяют нам говорить о возможности реализации процедур международного финансового контроля. При этом, если говорить о некой стандартизации процедур, то положения бюджетного законодательства не делают соответствующие стандарты обязательными для применения органами финансового контроля, так как устанавливаются они в иных, отличных от международного договора, правовых формах.

Следует сказать, что понимание глобальных процессов в экономике, а также осознание того факта, что место России в международных финансовых и экономических структурах не соответствует ее интересам, есть. Развитие международного финансово-экономического сотрудничества рассматривается сегодня как часть общего процесса реформирования системы управления государственными финансами.

В частности, подпрограмма 6 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации» Государственной программы «Управление государственными финансами» в качестве цели определяет «обеспечение взаимодействия Российской Федерации в сфере международных финансово-экономических отношений с зарубежными странами, их объединениями, форумами, группами, международными экономическими и финансовыми организациями, в том числе многосторонними банками развития, другими международными организациями по финансовым вопросам, а также в сфере участия Российской Федерации в содействии международному развитию». Объем бюджетных ассигнований на реализацию подпрограммы из средств федерального бюджета до 2020 года составляет 512 348 314,68 тыс. руб.

Высоко оценивая указанный документ и само намерение государства развивать про-

<sup>1</sup> Государственная программа «Управление государственными финансами». <http://www.minfin.ru/ru/> (Доступ осуществлен 12.09.2013 года).

екты с участием МФО, хотелось бы обратить внимание на один момент. В качестве одного из возможных рисков реализации вышеназванной подпрограммы, Министерство финансов РФ называет: «Отсутствие возможности учета лучшей международной практики при реформировании процессов управления государственными финансами Российской Федерации». Мерой по управлению данным риском называется: «Выработка при участии международных финансовых организаций альтернативных подходов по реформированию указанных процессов с учетом особенностей системы управления государственными финансами в Российской Федерации»<sup>1</sup>. В части реформирования системы государственного финансового контроля в контексте соглашений России по ВТО, по всей видимости, о выработке альтернативных способов управления государственными финансами говорить уже не приходится.

Глобальность изменений субъектного состава контролирующих органов, методов и стандартов контрольных действий затрагивает и инструментальные аспекты сбора соответствующей информации.

Очевидно, что партнерство российских компаний с иностранными вызывает необходимость обмена информацией, в том числе финансовой, выполненной по единым правилам — правилам МСФО (Международными стандартами финансовой отчетности).

Нужно сказать, что еще в 1998 году в России принята программа реформирования бухгалтерского чета в соответствии с МСФО. С 2005 года все кредитные организации обязаны подготавливать отчетность в соответст-

вии с нормами МСФО. В июле 2010 года был принят Федеральный закон № 208-ФЗ «О консолидированной финансовой отчетности»<sup>2</sup>, согласно которому кредитные организации, страховые организации и иные организации, ценные бумаги которых допущены к организованным торгам путем их включения в котировальный список представляют консолидированную финансовую отчетность. Согласно ст. 1 Закона под консолидированной финансовой отчетностью понимается систематизированная информация, отражающая финансовое положение, финансовые результаты деятельности и изменения финансового положения организации, организаций и (или) иностранных организаций — группы организаций, определяемой в соответствии с МСФО. Постановлением Правительства РФ от 25 февраля 2011 года № 107<sup>3</sup> утверждено Положение о признании МСФО и разъяснений МСФО для применения на территории Российской Федерации.

Можно предположить, что процесс «распространения» сферы применения и использования МСФО будет продолжен. Во-первых, «окно» для расширения оставляет сам Закон, согласно п. 2 ст. 2 которого учредительными документами организации может быть предусмотрено предоставление и публикация консолидированной финансовой отчетности. Во-вторых, если отечественные компании используют возможности, открывшиеся перед ними в связи с вступлением России в ВТО, общение с иностранными партнерами, в первую очередь, кредитными организациями, вызывает необходимость подготовки такой документации.

И эта объективность процесса означает, что у подконтрольных субъектов будет формироваться документированная информация, содержащая сведения, имеющая значение

<sup>1</sup> Государственная программа «Управление государственными финансами». Подпрограмма 6 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации». [http:// www.minfin.ru/](http://www.minfin.ru/) (Доступ осуществлен 12.09.2013 года).

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4177.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2011 № 10. Ст. 1385.

для финансового контроля, но в ряде случаев не подлежащая обязательному представлению по требованию контролирующего органа. Кроме того, для работы с МСФО требуется специальная подготовка, а, следовательно, работа по повышению квалификации сотрудников контролирующих органов.

### **Заключение**

Вступление России в ВТО — факт, объективно меняющий структур экономических отношений, а, следовательно, и их правовую форму.

Феномен права ВТО влечет изменение предмета финансового права за счет включения в него отношений с иностранным элементом, а также метода — за счет расширения сферы применения таких правовых средств как координация, конвенция, консультация.

В связи с введением в действие на территории России Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам, расширилась система органов, контролирующих государст-

венные расходы. В число таких органов входит Комитет по субсидиям и компенсационным мерам и его вспомогательные органы в части полномочий по запросу информации от получателей бюджетных субсидий и государственных гарантий.

Под влиянием процессов глобализации меняется система приемов и средств проведения контрольных мероприятий, международные стандарты контроля и отчетности должны быть основой для формирования методик и регламентов работы не только высших органов финансового контроля, но и всех участников контрольных действий.

Законодательство Российской Федерации, регламентирующее финансовый контроль, нуждается в корректировке в части прямого закрепления прав органов международного финансового контроля на осуществление контрольных мероприятий в пределах, определенных международными соглашениями Российской Федерации, а также обязанностей российских организаций и физических лиц подчиняться таким требованиям.

### **Библиография**

1. Государственная программа «Управление государственными финансами». <http://www.minfin.ru/ru/> (Доступ осуществлен 12.09.2013 года).
2. Рукавишникова И. В. Глобализация российской экономики как фактор трансформации финансового права и финансового законодательства / И. В. Рукавишникова // Наука и образование: хозяйство и экономика: предпринимательств; право и управление. 2012. № 10 (29).
3. Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам // ВТО. Уругвайский раунд международных переговоров. 15.04.1994. <http://www.wto.ru/ru/content/> / (Доступ осу-

ществлен 12.09.2013 года)

4. Шумилов В. М. Феномен права ВТО и законодательство России / В. М. Шумилов // Современный юрист. 2013. № 2 (3) (Апрель-Июнь).
5. Ялбуганов А. А. Основы государственного и муниципального финансового контроля в бюджетном законодательстве Российской Федерации / А. А. Ялбуганов // Реформы и право. 2012. № 4.

### **References (transliterated)**

1. Gosudarstvennaya programma «Upravlenie gosudarstvennymi finansami». <http://www.minfin.ru/ru/> (Dostup osushchestvlen 12.09.2013 goda).

2. Rukavishnikova I. V. Globalizatsiya rossiiskoi ekonomiki kak faktor transformatsii finansovogo prava i finansovogo zakonodatel'stva / I. V. Rukavishnikova // Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika: predprinimatel'stv; pravo i upravlenie. 2012. № 10 (29).
3. Soglashenie po subsidiyam i kompensatsionnym meram // VTO. Urugvaiskii raund mezhdunarodnykh peregovorov. 15.04.1994. [http:// www.wto.ru/ru/content/](http://www.wto.ru/ru/content/) / (Dostup osushchestvlen 12.09.2013 goda)
4. Shumilov V. M. Fenomen prava VTO i zakonodatel'stvo Rossii / V.M. Shumilov // Sovremenniy yurist. 2013. № 2 (3) (Aprel'-Iyun').
5. Yalbuganov A. A. Osnovy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo finansovogo kontrolya v byudzhетnom zakonodatel'stve Rossiiskoi Federatsii / A. A. Yalbuganov // Reformy i pravo. 2012. № 4.