

Фалинская Людмила Евгеньевна

магистрант

Научный руководитель

Фастова Марина Андреевна

канд. юрид. наук, доцент

ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет»

г. Москва

**ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬ КАК ОБЪЕКТ ВНЕШНЕГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ:
ПРАВОВОЙ СТАТУС, ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ
И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

***Аннотация:** в статье исследуется правовой статус субъектов предпринимательской деятельности в качестве объектов внешнего государственного финансового контроля. Анализируются нормативные основы контроля, закрепленные в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а также последствия реформы 2019 года, значительно расширившей круг проверяемых лиц. Особое внимание уделяется проблемам правоприменения, возникающим при осуществлении контрольных мероприятий в отношении предпринимателей, включая разграничение компетенции между внешним и внутренним контролем, правовую неопределенность при проверке «цепочек» субподряда, а также риски, связанные с цифровизацией контрольной деятельности.*

Актуальность исследования обусловлена необходимостью поиска баланса между фискальной эффективностью контрольных органов и обеспечением правовых гарантий для предпринимателей, участвующих в исполнении государственных контрактов, получении субсидий и иных форм бюджетного финансирования. На основе анализа правоприменительной практики, в том числе данных Счетной палаты РФ, в статье выявляются системные проблемы, такие как дублирование полномочий контролирующих органов, недостаточная

процессуальная регламентация новых форм контроля и высокие административные издержки для бизнеса.

В работе рассматриваются проблемы реализации контрольных полномочий в условиях цифровизации, а также правовые риски, связанные с автоматизацией контрольных процедур и использованием информационных систем без надлежащих процессуальных гарантий для объектов контроля. Автором предлагаются направления совершенствования правового регулирования, направленные на повышение предсказуемости контрольных мероприятий, снижение административной нагрузки на предпринимателей и внедрение риск-ориентированного подхода, сочетающего эффективность государственного аудита с защитой прав субъектов предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: *внешний государственный финансовый контроль, предпринимательская деятельность, представления и предписания, контрольный мониторинг, цифровизация контроля, риск-ориентированный подход, правовые гарантии предпринимателей.*

Правовое регулирование внешнего государственного финансового контроля в Российской Федерации строится на положениях главы 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая закрепляет разделение контроля на внешний и внутренний, определяет методы его осуществления и устанавливает круг объектов контроля. Внешний контроль осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Именно эти органы уполномочены проверять законность, эффективность и целевое использование средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также соблюдение условий государственных (муниципальных) контрактов и договоров о предоставлении бюджетных средств.

Ключевое значение для понимания правового положения предпринимателя как объекта контроля имеет перечень объектов, установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации. В их число включены юридические лица, инди-

видуальные предприниматели, физические лица, получающие средства из соответствующего бюджета на основании договоров (соглашений) о предоставлении средств и (или) государственных (муниципальных) контрактов, а также исполнители (поставщики, подрядчики) по договорам, заключенным в целях исполнения таких контрактов. Таким образом, сфера действия внешнего контроля охватывает не только прямых получателей бюджетных средств, но и участников цепочек субподряда, что существенно расширяет категорию проверяемых предпринимателей.

Реформа 2019 года (Федеральный закон от 26 июля 2019 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации») целенаправленно расширила предмет государственного финансового контроля и детализировала перечень объектов, что позволило контролерам пресекать нарушения, которые наносили ущерб бюджету, но формально не являлись нарушениями бюджетного законодательства. Дифференциация подхода к объектам, основанная на принципе сопровождения средств до момента исполнения обязанностей государства перед гражданами, усилила влияние на нарушителей, не соблюдавших цели и условия предоставления «транзитных» субсидий [6].

Проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации в 2025 году в сфере транспорта, дорожного строительства и субсидирования перевозок, охватили более 250 организаций-исполнителей и около 2,5 тыс. государственных контрактов [7]. По их результатам выявлены системные нарушения, допущенные со стороны государственных заказчиков при исполнении контрактных обязательств, которые повлекли за собой негативные последствия для предпринимателей – исполнителей по контрактам.

В частности, установлены факты необоснованного завышения начальной (максимальной) цены контрактов на сумму 5 млрд рублей, а также завышения размеров авансовых платежей на 23 млрд рублей, что создало для предпринимателей ситуацию, когда завышенный аванс впоследствии становился предметом претензий и требований о возврате средств. Кроме того, выявлена приемка и

оплата работ, не соответствующих условиям контрактов, на сумму более 500 млн рублей, а в сфере дорожного строительства завышение стоимости фактически выполненных работ превысило 7 млрд рублей. Указанные нарушения свидетельствуют о ненадлежащем исполнении государственными заказчиками обязанностей по контролю за объёмом и качеством принимаемых работ, что, в свою очередь, влечёт для предпринимателей риски применения мер ответственности за неисполнение контрактных обязательств, инициирования проверочных мероприятий и судебных споров, а также создаёт угрозу включения в реестр недобросовестных поставщиков по формальным основаниям.

Таким образом, нарушения, формально допущенные со стороны публично-правовых образований (заказчиков), фактически оборачиваются дополнительной административной и финансовой нагрузкой на предпринимательское сообщество, что свидетельствует о дисбалансе в системе распределения ответственности в рамках бюджетного процесса.

Кроме того, на практике сохраняются риски дублирования полномочий между контрольными органами. Один и тот же предприниматель может быть проверен и Счетной палатой, и Федеральным казначейством, и контрольно-ревизионными органами субъекта Российской Федерации. Это приводит к избыточной административной нагрузке на бизнес, увеличению временных и финансовых затрат на прохождение контрольных процедур, а также к возможным противоречиям в выводах разных контролирующих органов. Отсутствие единой координации не позволяет в полной мере реализовать принцип однократности проверок, что снижает эффективность контрольной деятельности в целом.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает такой метод контроля, как контрольный мониторинг, который проводится Федеральным казначейством в электронной форме с использованием информационных систем. Результатом такого мониторинга является не акт проверки, а мотивированное мнение. Неисполнение мотивированного мнения влечет досрочное прекращение контрольного мониторинга и переход к иным методам контроля. Мониторинг безопасности, предусмотренный законодательством о государственном

контроле, позволяет контролирующим органам собирать информацию о предпринимателе в отсутствие процессуальных гарантий, предусмотренных для проверок. Это создает риск того, что предприниматель может быть привлечен к ответственности на основании данных, собранных автоматизированными системами, без непосредственного взаимодействия с инспектором.

Цифровизация контроля, наряду с очевидными преимуществами, порождает новые правовые риски для предпринимателей [4]. Индикаторы риска все чаще разрабатываются на основе технологий искусственного интеллекта, анализирующего данные из различных ведомственных информационных систем. Срабатывание такого индикатора является основанием для назначения внеплановой проверки, при этом сам предприниматель может не знать ни о работе алгоритмов, ни о факте срабатывания индикатора до момента получения уведомления о проверке. Это создает риск того, что проверка назначается без учета контекста деятельности предпринимателя. Кроме того, в бюджетном законодательстве и законодательстве о государственном контроле не урегулирован вопрос о том, имеют ли данные, полученные в ходе дистанционного мониторинга, такую же доказательственную силу, как документы, полученные при выездной проверке. При проведении контрольного мониторинга объект контроля получает не акт, а мотивированное мнение, порядок обжалования которого прямо в Бюджетном кодексе Российской Федерации не установлен (предусмотрена лишь взаимосогласительная процедура).

Эффективность правового регулирования предпринимательской деятельности в современных условиях определяется не только качеством налогового администрирования, но и сбалансированностью системы государственного финансового контроля. Органы внешнего государственного финансового контроля, обеспечивая сохранность бюджетных средств, должны действовать в рамках правового режима, гарантирующего предпринимателям стабильность, предсказуемость и соразмерность мер ответственности характеру допущенных нарушений. Развитие системы внешнего контроля должно идти по пути внедрения новых методов, основанных на цифровых технологиях и направленных на предот-

вращение нарушений, а не на их постфактумную констатацию. Однако цифровизация не должна приводить к снижению процессуальных гарантий для предпринимателей. Создание более сбалансированной и предсказуемой системы внешнего государственного финансового контроля, в которой фискальная эффективность сочетается с защитой прав и законных интересов предпринимателей, остается важной задачей правовой политики в бюджетной сфере.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – №31. – Ст. 3823.
2. Федеральный закон от 05.04.2013 №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – №14. – Ст. 1649.
3. Федеральный закон от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. – 2011. – №7. – Ст. 903.
4. Бондаренко Н.Л. Правовая и организационная природа процессов цифровизации и регуляторная функция государства в данной сфере / Н.Л. Бондаренко, Ю.Г. Конаневич // Ex Jure. – 2021. – №1. – С. 56–67. EDN: OZFAFE. DOI 10.17072/2619-0648-2021-1-56-67
5. Землин А.И. Бюджетное право: схемы и комментарии / А.И. Землин. – М., 2001. – EDN: TSGAYR.
6. Казакова И.А. Получение субъектами предпринимательской деятельности необоснованной налоговой выгоды по НДС / И.А. Казакова, Н.В. Куркина, Е.С. Митячкина // Право и государство: теория и практика. – 2023. – №11 (227). – С. 310–313. – DOI: 10.47643/1815-1337_2023_11_310. – EDN: ХНТЕУО.
7. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2025 году. – М.: Счетная палата Российской Федерации, 2026. – 99 с.
8. Правовая культура: учебник / А.И. Землин, Е.В. Гоц, С.Н. Артамонова [и др.]. – 1-е изд. – М.: Юрайт, 2023. – 522 с. – ISBN 978-5-534-15223-4. – EDN: АОРУТЛ.

9. Правовое регулирование рыночной экономики (на примере транспортной отрасли): учебник для направления магистратуры «Юриспруденция» / С.Н. Артамонова, С.В. Борисова, Е.В. Гоц [и др.]. – М.: КноРус, 2023. – 690 с. – ISBN 978-5-406-10740-9. – EDN: VRIHNM.