

ФИНАНСОВАЯ №39/2023 СЕНТЯБРЬ БЕЗОПАСНОСТЬ

**АУДИТОР СЧЕТНОЙ
ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
СВЕТЛАНА ОРЛОВА:**

*«Наша миссия — содействие
справедливому и ответственному
государственному управлению
как необходимому условию
устойчивого развития российского
общества и достойной
жизни человека»*



СОДЕРЖАНИЕ

5 Вступительное слово директора Росфинмониторинга Ю.А. Чиханчина

Реализация государственной политики в сфере финансового контроля

- 6 Светлана Орлова: Наша миссия — содействие справедливому и ответственному государственному управлению как необходимому условию устойчивого развития российского общества
- 14 Работа Росфинмониторинга в сфере контроля за средствами государственного оборонного заказа
- 16 Непрерывное совершенствование госфинконтроля: на благо граждан и государства
- 19 Казначейство России — ведущий орган по контролю в финансово-бюджетной сфере
- 23 Некоторые итоги и направления совершенствования контрольно-надзорной деятельности Банка России в сфере ПОД/ФТ
- 26 О противодействии сомнительным валютным операциям и применении специальных экономических мер
- 30 Обеспечение органами прокуратуры надзорного сопровождения законности расходования бюджетных средств при реализации национальных проектов
- 33 Межрегиональное управление Росфинмониторинга по Центральному федеральному округу: опыт противодействия коррупции в сфере ГОЗ

Трансформация финансового контроля: проекты и тенденции

- 35 Ключевые тенденции развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации
- 39 «Пояс финансовой безопасности» — инструмент для обеспечения защиты национальных интересов страны
- 44 Сектор нефинансовых профессий как элемент «Пояса финансовой безопасности»
- 50 Хищение бюджетных средств в структуре рисков и угроз национальной финансовой безопасности
- 55 Проблемы целевого использования бюджетных средств: принципы, эффективность и экономность
- 60 Методология оценки рисков ОД/ФТ как возможная основа инженерии знаний и искусственного интеллекта в контрольно-надзорной деятельности
- 66 Об итогах Форума финансово-экономических органов «Мир без коррупции — миф или реальность?»
- 69 Общие проблемы организации и применения методов финансового контроля за механизмами региональной государственной поддержки населения

Трибуна молодых специалистов

- 73 Контроль за исполнением контрактов в сфере государственного оборонного заказа на уровне территориальных органов Росфинмониторинга
- 75 Как изменения законодательства об электронной подписи минимизируют риски при направлении налоговой (бухгалтерской) отчетности. Новшества электронного взаимодействия с ФНС России
- 78 Мониторинг расходования бюджетных средств, выделенных на реализацию национальных проектов

Новости антиотмывочной системы

- 82 Сотрудники Росфинмониторинга приняли участие в 36-й Пленарной неделе МЕНАФАТФ
- 83 Особенности оперативной обстановки в странах СНГ обсудили на заседании СРПФР
- 83 В Казахстане прошло 38-е Пленарное заседание ЕАГ
- 85 II Форум парламентариев стран ЕАГ
- 85 Представители Росфинмониторинга приняли участие в 8-м заседании РГАТ БРИКС в Претории
- 86 В Санкт-Петербурге состоялась панельная дискуссия «Международное сотрудничество в сфере финансовой безопасности»
- 87 В Москве состоялся семинар ООН, Росфинмониторинга и ЕАГ по вопросам противодействия использованию виртуальных активов в преступных целях
- 88 «Новое поколение». В Росфинмониторинге прошла стажировка для представителей подразделений финансовой разведки стран-партнеров

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ



**Председатель
редакционного
совета**
Чиханчин Ю.А.



**Заместитель
председателя
редакционного
совета**
Овчинников В.В.



**Главный
редактор**
Рязанова И.С.

Члены редакционного совета



Короткий Ю.Ф.



Бобрышева Г.В.



Негляд Г.Ю.



Корнев И.А.



Крылов О.В.



Лисицын А.С.



Тетеруков С.А.



Петренко А.Г.



Андропова М.Ю.



Гилета Е.С.

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Предупреждение преступлений и правонарушений в финансово-бюджетной сфере, совершенствование правоприменительной практики, системы мониторинга и контроля за расходованием бюджетных средств, искоренение причин и условий, порождающих коррупцию, — первостепенные задачи для органов государственной власти.

Сентябрьский номер журнала «Финансовая безопасность» мы решили посвятить именно этим важнейшим вопросам.

Система межведомственного мониторинга и контроля за расходованием бюджетных средств построена на эффективном сочетании элементов банковского и казначейского сопровождения, а также инструментов национальной антиотмывочной системы. Совместная работа органов власти на



федеральном и региональном уровнях позволила предотвратить хищения бюджетных средств по социально значимым национальным проектам, способствует возмещению ущерба, нанесенного бюджету Российской Федерации, пресечению незаконной деятельности недобросовестных участников торговых процедур.

Отдельные материалы 39-го выпуска журнала затрагивают аспекты трансформации государственного финансового контроля. Здесь необходимо отметить глобальный тренд на цифровизацию. Создание эффективных инструментов в области госфинконтроля является одной из приоритетных задач, решение которой в том числе направлено на развитие экономики страны.

Стоит также отметить, что опыт выстраивания действенной системы госфинконтроля на основе взаимодействия ведомств и организаций представляет интерес на международном уровне.

*Директор Росфинмониторинга,
председатель редакционного совета
Ю.А. Чиханчин*

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

СВЕТЛАНА ОРЛОВА: НАША МИССИЯ — СОДЕЙСТВИЕ СПРАВЕДЛИВОМУ И ОТВЕТСТВЕННОМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ КАК НЕОБХОДИМОМУ УСЛОВИЮ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

В прошлом году по линии аудита госуправления Счетной палатой проведено 40 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. В Госдуму направлено 17 заключений об исполнении закона о бюджете на 2022 год и плановый период 2023–2024 годов. Об итогах и приоритетах работы, выявленных нарушениях и проблемных вопросах с редакцией журнала «Финансовая безопасность» побеседовала аудитор Счетной палаты Российской Федерации Светлана Орлова



Светлана Юрьевна Орлова

— Светлана Юрьевна, расскажите, пожалуйста, об основных результатах работы возглавляемого вами направления Счетной палаты Российской Федерации.

— Я возглавляю направление аудита государственного управления — одно из ключевых в деятельности Счетной палаты, которое включает контроль за расходами 18 главных администраторов бюджетных средств:

за расходами 2 ветвей власти, законодательной и судебной (Государственная Дума и Совет Федерации, Конституционный и Верховный суды Российской Федерации, Судебный департамент при Верховном суде РФ);

за расходами государственных органов (Центральная избирательная комиссия, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Следственный комитет, Генеральная прокуратура, Счетная палата).

Также осуществляется контроль за расходами федеральных органов исполнительной власти — Министерства юстиции Российской Федерации и всех находящихся в его ведении федеральных служб (Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба судебных приставов), Управления делами Президента Российской Федерации, Минфина России, Федерального казначейства, Росфинмониторинга и Росархива.

В 2022 году проведено 40 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (в том числе по анализу использования средств на развитие исправительных центров, эффективности реализации мер по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и эффективности использования бюджетных средств образовательными учреждениями Следственного комитета).

По результатам мероприятий направлено семь представлений и 21 рекомендация. Подготовлено и направлено в Государственную Думу 17 заключений о результатах внешней проверки исполнения закона о бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов. В настоящее время исполнение представлений и реализация рекомендаций находится на контроле.

— По сравнению с прошлым годом количество нарушений и их сумма уменьшилась или увеличилась? Насколько быстро и качественно эти нарушения устраняются?

— Конечно, количество нарушений уменьшилось, но дело даже не в количестве и не в сумме этих нарушений.

Согласно нашей миссии, направленной на содействие справедливому и ответственному государственному управлению как необходимому условию устойчивого развития российского общества и достойной жизни человека, Счетная палата является для объектов контроля партнером. А это значит — оказание содействия госорганам в формировании перспективной картины социально-экономического состояния страны, а также в комплексном понимании рисков недостижения целей устойчивого развития.

В нашем случае это перенастройка вектора целеполагания Счетной палаты, направленного не только на выявление нарушений в деятельности органов, но и на их профилактику и оказание содействия в их устранении.

Например, хорошо зарекомендовали себя рабочие встречи (круглые столы) с объектами контро-

ля как в период проведения мероприятий, так и после их окончания. На них также приглашаются руководители иных госорганов, от решений которых зависит качество исполнения полномочий объектом проверки. В рамках этих встреч мы обсуждаем выявленные нарушения и формируем единую позицию по их устранению. Впоследствии это трансформируется в план мероприятий по устранению нарушений, или «дорожную карту».

— То есть, помимо законодательного инструмента, которым является представление, у вас есть и «дорожная карта» по устранению нарушений?

— Да. Мы отслеживаем весь процесс от момента выявления нарушений до их окончательного устранения, включая поэтапный мониторинг реализации плана мероприятий «дорожной карты». Это позволяет оперативно реагировать на изменения в экономической жизни самого объекта проверки и в целом экономики Российской Федерации и своевременно корректировать «дорожную карту». Результаты выполнения рекомендаций как производные мероприятий «дорожной карты» рассматриваются на Коллегии Счетной палаты.

— Светлана Юрьевна, раз уж мы заговорили о рисках, какую роль в вашей работе играет риск-ориентированный подход?

— Риск-ориентированный подход охватывает работу направления на всех ее этапах: от момента планирования мероприятия до его окончания.

В Счетной палате на основе международных стандартов разработана и утверждена Концепция риск-ориентированного подхода.

Кроме того, Концепция явилась основой для развития риск-ориентированного подхода во внутренних нормативных и методических документах Счетной палаты, регламентирующих планирование и осуществление контрольной и экспертно-аналитической деятельности.

В основу риск-ориентированного подхода в Счетной палате положен всесторонний анализ большого массива информации, содержащейся в федеральных информационных системах госорганов. Это, в частности, базы данных Росреестра, Росимущества, ФНС России. Также проводится анализ метаданных, размещенных в сети Интернет, и, конечно же, анализируются результаты ранее проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Это позволяет определить направления в деятельности объекта проверки, имеющие риски

нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере, а также возможные последствия этих нарушений и меры по их устранению. То есть перед началом контрольного или экспертно-аналитического мероприятия мы практически видим его конечный результат.

— *Светлана Юрьевна, можете привести примеры такого мероприятия, в котором вы изначально видели его конечный результат.*

— Да, конечно. В декабре 2022 года на Коллегии Счетной палаты были рассмотрены результаты экспертно-аналитического мероприятия «Анализ ресурсного обеспечения федеральных органов исполнительной власти в части содержания, эксплуатации и аренды помещений, зданий и сооружений». Его объектами являлись 51 федеральный орган исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Перед началом мероприятия мы провели большую аналитическую работу с применением риск-ориентированного подхода. На стадии планирования мы уже располагали информацией о возможных нарушениях, а также о нарушениях системного характера в использовании федеральными органами имущественного комплекса, возможных проблемах законодательного характера в регулировании данной сферы и недостатках в учете федерального имущества.

Полученные в ходе мероприятия результаты подтвердили правильность проведенной нами оценки рисков.

Итоги анализа указывают на сложность ситуации в вопросах управления государственной собственностью, причина которой — несовершенство правового регулирования.

Так, действующие нормативные акты не регулируют вопросы эффективности использования госимущества.

Отдельные нормативные правовые акты утратили свою актуальность, но действуют в настоящее время. Они были приняты более 25 лет назад и, исходя из сегодняшней ситуации в сфере управления госимуществом, не вписываются в современные реалии.

Особо хочу остановиться на нормативе обеспечения помещениями госслужащих — 9 кв. м, который является неактуальным и требует пересмотра по следующим причинам: не учитывает категории и группы должностей федеральной государственной гражданской службы; установ-



лен только для работников аппарата управления госоргана и его применение не конкретизировано в отношении гражданских служащих территориальных органов федерального органа исполнительной власти; используется в качестве минимального размера площади размещения государственного служащего.

Кроме того, в расчет норматива включена общая площадь иных помещений (например, площадь холлов, коридоров).

Отдельные федеральные органы размещаются в зданиях, имеющих культурную и историческую ценность, и не подлежат перестройке и адаптации под существующий норматив.

Как показывают результаты мероприятия, превышение этого норматива составило на 1 госслужащего в 2020 году до 12,2 раза, в 2021 году — до 7 раз.

Правильность и достоверность выводов о необходимости пересмотра норматива также единодушно подтвердили и представители Минфина России, Минтруда России и Росимущества. В ходе обсуждения предложено при разработке нового норматива учесть дифференцированный подход в зависимости от категорий должностей госслужащих.

Отмечу, что при размещении сотрудников госорганов в деловом центре «Москва-Сити» данный подход законодательно регламентирован и уже применен.

Также по результатам мероприятия установлено, что отдельными ведомствами не используются площади (43,8 тысячи кв. м), на содержание которых потрачены бюджетные средства в сумме 222,4 миллиона рублей, заключены договоры аренды при наличии излишествующих площадей, а также сдача в аренду помещений на безвозмездной основе.

В качестве примера могу привести информацию о сдаче Минобрнауки России в аренду с 1992 года помещений общей площадью 7 тысяч кв. м ассоциации «Российский дом международного научно-технического сотрудничества» на 49 лет.

Арендные платежи за помещение, расположенное в центре Москвы, состояли только из компенсации за коммунальные услуги. От сдачи в аренду этого федерального имущества бюджет с 1992 года ничего не получает. Помимо вышеуказанной организации, в здании располагались еще 8 субарендаторов.

Учитывая, что в таком помещении средняя стоимость аренды 1 кв. м составляет около 50 тысяч рублей в год (расчетно), бюджет недополучает в среднем около 300 миллионов рублей в год. Эти материалы переданы в Росимущество для осуществления проверочных мероприятий и принятия соответствующих решений.

Установлено отклонение показателей по имуществу госорганов, представленных в Счетную палату, с данными их отчетов, направленных в Минфин России. В абсолютных значениях эти отклонения по имуществу госорганов и затрат на его содержание составили 206,6 тысячи кв. м и 1,4 миллиарда рублей соответственно.

Это подтверждает ранее установленные нами риски в учете федерального имущества и указывает на недостаточную цифровую зрелость не только системы учета, но и отчетности федерального имущества.

По решению Коллегии Счетной палаты отчет о результатах мероприятия направлен в Совет Федерации и Государственную Думу. В целях реализации рекомендаций Счетной палаты Правительством Российской Федерации издано соответствующее поручение¹.

Кроме того, результаты данного мероприятия рассмотрены в Совете Федерации, и в соответствии с его решением² также даны рекомендации Правительству Российской Федерации, Минфину России и Росимуществу о принятии мер, направленных на повышение эффективности использования имущественного комплекса федеральными органами исполнительной власти.

Подводя итоги работы, хочу акцентировать внимание на том, что неэффективное управление государственной собственностью, отсутствие достоверных сведений о его наличии отрицательно

сказывается на системе государственного управления и принятии управленческих решений.

— Да, Светлана Юрьевна, результаты впечатляют. А скажите, какое направление в работе вы считаете наиболее социально важным?

— Конечно, это обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

К величайшему моему сожалению могу констатировать, что в целом в Российской Федерации за 2021–2022 годы ситуация с обеспечением детей-сирот жильем пока не улучшилась. Численность детей-сирот, достигших 18 лет и своевременно не получивших жилье, продолжала увеличиваться и к 1 января 2023 года составила почти 195 тысяч человек.



¹ Поручение Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2023 г. № МХ-П13-5394.

² Решение Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам от 18 июля 2023 г. № 16-28.

При этом, по данным информационной системы ЕГИССО³, на 1 января 2023 года в списках детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем, числится более 288 тысяч человек.

Расходы Российской Федерации на обеспечение жильем детей-сирот выросли с 46 миллиардов рублей в 2021 году до 71 миллиарда рублей в 2022 году. При этом объем субсидии, направляемой из федерального бюджета, с 2020 года остается неизменным и составляет 10 миллиардов рублей. Таким образом, в общем объеме расходов на обеспечение жильем детей-сирот доля средств федерального бюджета в 2022 году снизилась по сравнению с 2020 годом с 23 до 14%.

По оценке Минфина России, объем расходов консолидированных бюджетов бюджетной системы, который требуется для исполнения в полном объеме накопившихся обязательств, может составить более 670 миллиардов рублей.

В сложившейся ситуации ограниченности ресурсов решение проблемы жилья для сирот находится в прямой зависимости не только от объемов финансирования, но и от эффективности действующей системы государственного управления.

Счетная палата со своей стороны принимает активное участие в решении этой проблемы. При нашем непосредственном участии разработан и утвержден Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», предусматривающий предоставление сертификатов. Также по нашей рекомендации полномочия Минпросвещения по предоставлению субсидий субъектам Российской Федерации на обеспечение детей-сирот жильем переданы Минстроу России. Сняты барьеры по использованию счетов эскроу на строительство жилья, а также по предоставлению детям-сиротам квартир-студий.

Необходимо отметить, что механизм обеспечения жильем детей-сирот путем предоставления сертификатов применялся в 2021 году в 18 регионах, в 2022 году — в 40 регионах. Численность детей-сирот, получивших сертификаты, в 2022 году

увеличилась по сравнению с 2021 годом в 2 раза и составила 5,4 тысячи человек. Выданные в 2021 году сертификаты к концу 2022 года в большинстве своем реализованы.

При этом, учитывая темпы роста стоимости жилья⁴, только увеличение объемов финансирования не ликвидирует задолженность перед детьми-сиротами, нуждающимися в жилых помещениях. Назрела необходимость внедрять иные способы формирования специализированного жилого фонда, в том числе путем строительства с участием регионов социального жилья, предназначенного для всех категорий граждан, перед которыми установлены государственные обязательства по обеспечению жильем, включая и детей-сирот.

Решение данной проблемы также невозможно без создания действующей эффективной системы профилактики социального сиротства. Для этого в настоящее время идет подготовка к проведению в Генеральной прокуратуре Российской Федерации межведомственного совещания, посвященного выработке дополнительных мер для решения этого остросоциального вопроса.

— Светлана Юрьевна, при подготовке к нашей встрече просмотрела огромное количество ваших выступлений, в которых уделено особое внимание противодействию коррупции. По сути, вы являетесь центром повышения антикоррупционных компетенций Счетной палаты. Расскажите, пожалуйста, о взаимодействии Счетной палаты с международными организациями в этой сфере.

— Несмотря на выход России из Совета Европы, лишение возможности полноценно участвовать в ГРЕКО⁵, денонсацию⁶ Россией Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию,⁷ страна остается полноправным участником основных международных Конвенций по борьбе с коррупцией⁸. В России в настоящее время действует более 100 антикоррупционных актов применительно к различным сферам государственной и общественной жизни.

³ Единая государственная информационная система социального обеспечения.

⁴ Стоимость одного квадратного метра общей площади жилого помещения в регионах за 2021–2022 годы в среднем увеличилась почти в 2 раза.

⁵ Группа государств против коррупции.

⁶ Отказ от заключенного государством международного договора.

⁷ 28 февраля 2023 года Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон № 42-ФЗ.

⁸ Конвенция ООН против коррупции, Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

Антикоррупционная повестка в силу транснационального характера — одна из приоритетных тем, представляющих взаимный интерес для высших органов аудита. Поэтому на постоянной основе обмениваемся лучшими практиками с коллегами из других стран.

В июле Счетная палата приняла участие в 14-й сессии Группы по обзору хода осуществления Конвенции ООН против коррупции (IRG) в Вене, где я выступила с видеобращением для Межправительственной рабочей группы открытого состава по предотвращению коррупции. В мероприятиях Счетной палаты в рамках Экономического и гуманитарного форума Россия — Африка, который проходил 27–28 июля в г. Санкт-Петербурге, приняли участие представители высших органов аудита 15 стран Африки. На полях форума состоялся круглый стол по тематике противодействия коррупции с руководством высших органов аудита Египта, Габона, Демократической Республики Конго и Анголы.



В конце мая прошлого года в рамках встречи АйГет (IGET) провели обмен лучшими антикоррупционными практиками. Встреча была организована ВОА Египта. Участвовали также представители ВОА Франции, Индонезии, США,

Мексики, Австрии. Состоялся интересный диалог. В своем докладе затронули международные аспекты антикоррупционной деятельности Счетной палаты. Поделились с коллегами опытом разработки внутренних стратегических планов и рекомендаций по совершенствованию антикоррупционных мер.

В сентябре провели мероприятие по обмену передовыми практиками по антикоррупционной тематике с высшими органами аудита Уругвая, Перу и Мексики.

В апреле состоялся полезный диалог по вопросам аудита государственного управления с Объединенными Арабскими Эмиратами, Оманом и Саудовской Аравией.

Также был организован российско-африканский обмен опытом в области антикоррупционной деятельности. В марте мы провели тематический семинар с нашими коллегами из Алжира, Марокко и Сенегала, а в июне — из Египта, Намибии, Замбии и Конго.

Кроме того, Счетная палата внесла вклад в подготовку Практического руководства по укреплению сотрудничества между высшими органами аудита и антикоррупционными ведомствами, которое объединило в себе опыт более 150 экспертов и антикоррупционных ведомств 50 стран. Руководство было представлено ВОА Объединенных Арабских Эмиратов и Управлением ООН по наркотикам и преступности на площадках Конгресса ИНТОСАИ в Бразилии в ноябре прошлого года. Документ включает конкретные примеры действий по борьбе с коррупцией по разным областям: международное сотрудничество, использование результатов аудита для профилактики коррупции, участие граждан в предупреждении коррупции.

По мнению Счетной палаты, в текущих условиях вектор развития антикоррупционной работы должен исходить из национальных приоритетов и интересов.

Развитие среды добросовестности за счет совершенствования антикоррупционных мер, а также законодательных и институциональных условий, препятствующих злоупотреблениям, — одна из четырех задач Стратегии развития Счетной палаты Российской Федерации на 2018–2024 годы⁹.

В рамках решения задачи по противодействию коррупции в 2022 году утверждены два ключевых документа, определяющих развитие анти-

⁹ Утверждена Коллегией Счетной палаты Российской Федерации от 3 августа 2018 г. № 39К(1260).

коррупционной деятельности в Счетной палате: паспорт проекта «Антикоррупция» и «дорожная карта» по решению задачи «Развитие среды добросовестности за счет совершенствования мер по противодействию коррупции, а также законодательных и институциональных условий, препятствующих злоупотреблениям» Стратегии развития¹⁰ (далее — «дорожная карта»).

По мнению Счетной палаты, выявление коррупционных рисков позволит разработать и реализовать превентивные мероприятия, позволяющие минимизировать возможности реализации коррупционных рисков и величину вероятного ущерба от них.

Пользуясь случаем, хочу поблагодарить руководителя Росфинмониторинга Юрия Анатольевича Чиханчина за прохождение сотрудниками Счетной палаты уникального учебного курса по антикоррупции на базе Международного учебно-методического центра финансового мониторинга и за взаимодействие по обмену информацией в части государственных контрактов с высоким уровнем риска.

— Светлана Юрьевна, а по каким еще вопросам Счетная палата взаимодействует с Росфинмониторингом?

— В рамках нашего Соглашения о сотрудничестве при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий из своей Единой информационной системы Росфинмониторингом предоставляется информация о рисках с указанием конкретных факторов и индикаторов, а также о подозрительных финансовых операциях исполнителей госконтрактов.

Эта информация является существенной помощью в работе инспекторов и позволяет определить критические точки, на которых мы концентрируем свое внимание.

— Также в ваших выступлениях особое место отведено вопросам совершенствования контрольно-надзорной деятельности. Расскажите, как сейчас обстоят дела в этой сфере?

— Главой государства определен курс на активную экономическую политику. Это требует

донастройки системы госуправления, ключевым элементом которой является контроль и надзор, который охватывает огромный пласт экономики — от школ, больниц и продуктов питания до строительства атомных ледоколов.

Предсказуемость условий ведения предпринимательства, формирование благоприятного делового климата во всех регионах страны влияют на активность бизнеса и привлечение его в российскую юрисдикцию. В текущих условиях контроль должен гибко и оперативно встроиться в единую систему национальных стратегических координат.

В декабре прошлого года мы завершили мероприятие по анализу контрольной (надзорной) деятельности¹¹.

По его итогам мы направили Правительству 13 рекомендаций в целях его совершенствования. Все они приняты Правительством и взяты в работу Минэкономразвития России и заинтересованными ведомствами.

Коротко выделю основные аспекты:

Первое.

Несмотря на нормативное закрепление необходимости оценки затрат лиц, в отношении которых устанавливаются новые обязательные требования, мы отмечаем формальный подход регуляторов в данном вопросе. Учет издержек подконтрольных субъектов обусловлен необходимостью учета соотношения затрат бизнеса и выгод государства от введения обязательных требований. Это принцип управления на основе данных.

Второе.

В основе механизма замкнутого регуляторного цикла реализуются Планы проведения оценки применения обязательных требований на соответствующий год. Данный механизм пока не показал результатов.

Несмотря на поручения Правительства, исполнителями не выполнен ряд пунктов.

Для устранения проблемы Счетная палата предложила¹² донастроить систему оценки в части внедрения обеспечительных инструментов, обязывающих контрольные (надзорные) органы проводить такую оценку.

¹⁰ «Дорожная карта» по активизации деятельности по решению задачи № 4 Стратегии развития Счетной палаты Российской Федерации на 2018–2024 годы «Развитие среды добросовестности за счет совершенствования мер по противодействию коррупции, а также законодательных и институциональных условий, препятствующих злоупотреблениям» (утверждена Председателем Счетной палаты 21 февраля 2022 г. № 01/5/07-01вн).

¹¹ В ходе экспертно-аналитического мероприятия анализ осуществлен в части федеральных видов контроля (надзора). Реализация регионального и муниципального контроля не входила в предмет анализа.

¹² Срок выполнения — до 1 ноября 2023 года.

Третье.

При снижении количества проверок в два с половиной раза отчетливо проявляется проблема, связанная с преобладанием внеплановых проверок. (В 2021 году их доля составляла 72,3%, в 2022 году — 70,6%, на конец июня этого года — 72%). Полагаем, что количество внеплановых проверок может быть существенно снижено.

При этом доля внеплановых проверок, проведенных на основании срабатывания индикаторов риска, незначительна — всего лишь доли процента. И только в текущем году она составила 2,3%, что снижает превентивную составляющую контроля.

Правительство уже проводит работу по усилению блока «индикаторов риска». Но хочу обратить внимание на следующее. Постоянный мониторинг сведений, используемый для управления рисками, не обеспечен почти 40% органами контроля. Это может свидетельствовать об их формальном подходе к управлению рисками.

Четвертое.

Новая концепция госконтроля основана на принципе добросовестности. Вместе с тем оценка добросовестности контролируемых лиц учтена

пока в 12% госконтроля. Возможность процедуры самообследования — только в 10%.

Пятое.

Мы все сейчас живем в мире цифры. Необходимо усилить вектор цифровизации на интеграцию в единый ландшафт контрольно-надзорной деятельности.

Полагаю, полезным было бы создание цифрового профиля обязательного требования, в том числе с учетом информации об издержках объекта регулирования. Обеспечить возможность подбора и просмотра полного перечня обязательных требований в зависимости от специфики бизнеса. Это будет способствовать принятию эффективных управленческих решений.

Безусловно, тема КНД трансграничная. В условиях формирования многополярного мира расширяется сотрудничество стран ЕАЭС, БРИКС, ШОС, АТЭС. Это требует формирования единых правил и подходов к системе контроля и надзора. Тогда будет понимание и определенность, что к бизнесу предъявляются единые, прозрачные требования в любой из стран, и главное, что эти требования не являются избыточными. К этому необходимо стремиться!

РАБОТА РОСФИНМОНИТОРИНГА В СФЕРЕ КОНТРОЛЯ ЗА СРЕДСТВАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА

Олег Валерьевич Крылов,
заместитель директора Федеральной службы
по финансовому мониторингу



Олег Валерьевич Крылов

Федеральная служба по финансовому мониторингу на протяжении 8 лет является непосредственным участником финансового контроля за средствами государственного оборонного заказа и реализует комплекс мер по нейтрализации рисков, оказывающих существенное влияние на выполнение контрактов ГОЗ на каждом уровне кооперации.

Ежедневно в единую информационную систему Росфинмониторинга поступает свыше тысячи

сообщений от уполномоченных банков об открытии/закрытии отдельных счетов исполнителей/соисполнителей контрактов ГОЗ, а также более четырех тысяч совершенных ими финансовых операций.

Информационные ресурсы Службы позволяют в автоматическом режиме построить цепочку прохождения средств от заказчика до головных исполнителей и участников производственной кооперации, выявить подверженных, вовлеченных и причастных к совершению противоправных действий исполнителей (соисполнителей) контрактов ГОЗ, а также риски, оказывающие существенное влияние на выполнение государственного оборонного заказа.

Проводимый в первом полугодии 2023 года финансовый мониторинг в отношении предприятий ОПК и ГОЗ свидетельствует, что примерно до 10% исполнителей (соисполнителей) продолжают находиться в зоне риска, при этом ряд исполнителей (соисполнителей) перечислили в адрес «технических» компаний значительные денежные средства. Как правило, подобные организации имеют просроченную дебиторскую задолженность, используют «технические» компании, аффилированных посредников, осуществляют дробление контрактов, а также вывод денежных средств в теневой оборот.

Перечисленные риски и проблемы подтверждаются нашими материалами, направленными в правоохранительные и контрольно-надзорные органы для использования в своей деятельности.

Так, только в 2023 году Росфинмониторингом подготовлено и направлено более 800 материалов финансовых расследований, из них: 52 материала в отношении строительных организаций, 22 материала — поставщиков экипировки и вещевого имущества, 7 материалов — исполнителей, имеющих отношение к деятельности по производству вооружения, военной и специальной техники. Возбуждено более 90 уголовных дел.

С целью противодействия хищениям денежных средств, выделенных на обеспечение обороноспособности и безопасности страны, Росфинмониторингом совместно с органами прокуратуры и правоохранительными органами организовано конструктивное взаимодействие.

На системной основе осуществляется обмен данными об участии хозяйствующих субъектов, являющихся получателями средств ГОЗ, в сомнительных финансовых операциях. Так, в первом полугодии 2023 года прокурорами дано более 50 поручений о проверке законности финансовых операций участников кооперации ГОЗ на сумму, превышающую 1 миллиард рублей. Выявлено порядка 80 фирм-однодневок.

Ежегодно проводятся тематические совещания при участии Росфинмониторинга, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и уполномоченного банка для ОПК — ПАО «Промсвязьбанк», связанные с реализацией мер финансового мониторинга в отношении исполнителей контрактов ГОЗ, за которыми числится просроченная дебиторская задолженность по выданным Минобороны России авансам. В результате межведомственного взаимодействия с 2020 года удалось сократить просроченную дебиторскую задолженность на 47%.

Системная работа по совершенствованию финансового мониторинга с использованием риск-ориентированного подхода и новых технологических решений открывает новые возможности

взаимодействия опорного банка ОПК с Росфинмониторингом и другими государственными органами для реализации мер, направленных на предупреждение, выявление и пресечение незаконных финансовых операций исполнителей/соисполнителей контрактов ГОЗ.

Так, проводимая Росфинмониторингом с ПАО «Промсвязьбанк» работа позволила выйти на качественно новый уровень информационного обмена с участниками межведомственного контроля по противодействию правонарушениям в сфере ОПК и ГОЗ, осуществлять фактически превентивное выявление типологических схем нецелевого использования бюджетных средств исполнителями ГОЗ.

Этому способствовало и подписанное в сентябре 2021 года Соглашение между Росфинмониторингом и ПАО «Промсвязьбанк».

По итогам первого полугодия 2023 года отмечается положительная динамика в информационном взаимодействии с Центром оценки рисков ГОЗ ПАО «Промсвязьбанк», который для реализации совместных задач и мер превентивного характера агрегирует большой объем сведений о финансово-хозяйственной деятельности клиентов банка.

Росфинмониторингом организована работа по выявлению новых схем вывода денежных средств со счетов исполнителей ГОЗ, в том числе при распоряжении средствами субсидий, выделенных на техническое перевооружение и наращивание производственных мощностей оборонных предприятий.

Вместе с тем новые вызовы и угрозы национальной и экономической безопасности требуют дополнительного внимания со стороны органов государственной власти, в том числе по выработке предложений по совершенствованию межведомственной системы мониторинга и контроля за расходованием бюджетных средств.

НЕПРЕРЫВНОЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСФИНКОНТРОЛЯ: НА БЛАГО ГРАЖДАН И ГОСУДАРСТВА

Алексей Михайлович Лавров,
заместитель министра финансов Российской Федерации



Алексей Михайлович Лавров

Финансовый контроль — неотъемлемая часть госуправления, и вопросам отслеживания движения государственных средств всегда уделялось немалое внимание. При этом финконтроль — механизм гибкий. Он постоянно трансформируется в зависимости от тех задач, которые ставит руководство страны.

ОТ РАЗРОЗНЕННОСТИ — К СИСТЕМНОМУ ПОДХОДУ

Форма во многом определяет содержание, закрепляет определенную ступень развития. Организация государственного финансового кон-

троля наглядно подтверждает этот тезис. Первые упоминания об учреждениях с контрольными функциями, действующих в России, датируются второй половиной XVII века. Тогда не было единой организации — делами государственных доходов и расходов занималось множество приказов. Кроме того, в финансовом хозяйстве не было твердых правил его ведения, поступления и расходования средств. Раздробленность мешала эффективно собирать доходы, затрудняла контроль за расходованием средств.

Первый шаг к единой системе был сделан в 1654 году, когда был образован Счетный приказ. С тех пор контрольно-ревизионные органы не раз трансформировались, но цель всегда была одна — создать систему, максимально эффективно контролирующую государственные ресурсы. И главное, что было сделано силами ревизоров под руководством Министерства финансов, — удалось создать и закрепить самостоятельное отдельное направление — государственный финансовый контроль.

КЛЮЧЕВЫЕ РЕФОРМЫ ПОСЛЕДНЕГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ

Сегодня государственный (муниципальный) финансовый контроль — часть бюджетного процесса, без которой невозможно представить полноценную систему управления общественными финансами. Он совершенствуется и видоизменяется вместе с бюджетной системой, ее новациями и потребностями. Приведу несколько примеров ключевых изменений последнего десятилетия в данной сфере.

В 2013 году в рамках программы по повышению эффективности бюджетных расходов¹ был разработан и принят Федеральный закон (№ 252-ФЗ²), нацеленный на развитие системы государственного и муниципального финансового контроля, что позволило значительно улучшить качество управления общественными финансами.

Этот закон концептуально изменил систему финансового контроля в Российской Федерации, решая две ключевые проблемы:

- дублирование функций Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов, Росфиннадзора (позже его функции перейдут Федеральному казначейству³) и контрольно-ревизионных управлений, органов ведомственного контроля;
- неопределенность в квалификации финансовых нарушений.

Для того чтобы исключить дублирование функций, государственный финансовый контроль четко разделили на внешний и внутренний. Первый был передан в ведение Счетной палаты и КСО, второй — Росфиннадзору и контрольно-ревизионным органам в регионах. Такое деление сохраняется и сегодня.

Кроме того, было введено понятие государственного (муниципального) финансового контроля как контрольно-ревизионной деятельности, нацеленной на выявление и пресечение финансовых нарушений.

Также в 2013 году был введен механизм применения бюджетных мер принуждения. Он, как и прочее законодательство, по мере выявления недостатков также нуждался в совершенствовании путем уточнений. В числе важных можно выделить введение возможности принятия решений не только о применении меры, но об ее изменении, отмене или отказе в ее применении. Во-вторых, органы управления государственными внебюджетными фондами наравне с финансовыми органами были наделены полномочиями

по принятию решений о применении бюджетных мер принуждения. Для реализации данного механизма Правительство Российской Федерации утвердило соответствующий порядок⁴.

Следующим масштабным этапом трансформации системы государственного финансового контроля стало принятие в 2019 году Федерального закона № 199-ФЗ⁵, расширившего сферу госфинконтроля, позволившего сформировать федеральную систему стандартов внутреннего контроля, усовершенствовать порядок реализации результатов.

Для решения поставленных задач расширили предмет государственного финансового контроля и детализировали перечень объектов относительно органов, реализующих контрольные функции на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Это позволило контролерам пресекать нарушения, которые наносили ущерб бюджету, но формально не являлись нарушениями бюджетного законодательства.

Кроме того, дифференциация подхода к объектам, основанная на принципе сопровождения средств до момента исполнения обязанностей государства и местного самоуправления перед гражданами, усилила влияние на нарушителей муниципального уровня, не соблюдавших цели и условия предоставления «транзитных» субсидий.

В 2020 году внутренний госфинконтроль полностью перешел на новую модель, построенную на федеральных стандартах, предусматривающих единые для контролеров всех уровней принципы, определения и основания проведения контрольных мероприятий, права и обязанности должностных лиц органов контроля и объектов контроля и прочие параметры.

НОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ ГОСФИНКТОЛЯ

Современная система государственного финансового контроля работает достаточно эффективно

¹ Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р.

² Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Указ Президента Российской Федерации от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере».

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 07.02.2019 № 91 «Об утверждении Правил принятия Министерством финансов Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), органами управления государственными внебюджетными фондами решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об изменении решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об отмене решений о применении бюджетных мер принуждения или решений об отказе в применении бюджетных мер принуждения».

⁵ Федеральный закон от 26.07.2019 № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита».

но и дает ощутимые результаты, однако руководство страны и Правительство ставят перед ней новые задачи: оценивать, насколько эффективно потратили бюджетные средства и какой это дало результат. От этого зависит реализация нацпроектов, программ и стратегических инициатив. И в конечном итоге благополучие и комфорт жизни граждан.

Поставленные задачи обуславливают основные векторы дальнейшего развития госфинконтроля. В частности, сегодня при формировании новой концепции финансового контроля акцент делается на развитии экспертно-аналитической деятельности, осуществлении предварительного контроля. Результатом должно стать то, что ревизоры будут не констатировать нарушения, а предотвращать их, помогать проверяемым организациям не допускать их.

Результаты уже есть.

В 2022 году и первом полугодии 2023 года проводился анализ финансово-экономических обоснований по объектам строительства на этапе планирования расходов на специальные инфраструктурные проекты в объеме 672 миллиардов рублей.

Эксперты выявили завышение стоимости работ, то, что в сметы включили необоснованные работы. Общий объем выявленных нарушений составил почти 100 миллиардов рублей. Предварительный анализ позволил устранить их еще до подписания соответствующих контрактов, что позволило сэкономить для казны 15% от заявленной суммы.

Еще один приоритет — цифровизация.

Масштабное внедрение информационных технологий не только изменяет бизнес-процессы организаций, но и открывает новые возможности применения контрольных функций. Прежде всего — в рамках предварительного контроля на основе больших данных информационных систем. При этом цифровизация позволяет масштабировать процесс, охватить максимум бюджетных расходов.

Это позволит:

- вести цифровой диалог с объектами контроля, в том числе посредством перехода на цифровой формат обмена информацией, и тем самым снизить административную нагрузку на проверяемые организации;
- вести постоянный дистанционный мониторинг подконтрольной среды;
- повысить оперативность принятия управленческих решений, основанных на анализе финансовых рисков;

- снизить риски неэффективного использования бюджетных средств;
- сформировать новые партнерские отношения и укрепить доверие между контролерами и объектами контроля.

Возможности информационных систем позволяют серьезно развить инструменты предварительного контроля, но для того чтобы запустить их в работу, необходимо внести комплекс изменений в бюджетное законодательство.

Минфин России при участии Федерального казначейства и контрольно-ревизионных органов уже разработал законопроект, главной задачей которого станет определение новых методов внутреннего государственного финансового контроля.

В частности, речь идет об анализе, предполагающем исследование финансовых и хозяйственных операций, а также отдельных вопросов деятельности объекта контроля, систематизацию результатов и выявленных недостатков. Еще один метод — наблюдение — предусматривает онлайн-контроль, оценку совершаемых операций. Третий — финансово-бюджетный контроллинг — представляет собой информационное взаимодействие Федерального казначейства и объектов контроля, которое будет осуществляться в электронной форме в отдельном порядке. Он предполагает построение доверительных отношений между участниками процесса: контролер и проверяемый как партнеры будут находиться в постоянном диалоге, отрабатывая вопросы по наиболее рискованным направлениям, операциям.

В основе этой концепции лежит создание возможности формировать выводы и предложения по совершенствованию процесса управления общественными финансами в части повышения законности и эффективности их использования.

При этом все указанные методы будут основаны на использовании наборов данных, хранящихся в информационных системах, их доступности и систематизации. Это должно позволить контролерам вести работу на опережение, при которой классические проверки и ревизии будут составлять минимальную часть в контрольной деятельности.

Запуск в работу новых подходов и методов государственного финансового контроля планируется в 2024 году. Полагаю, что совместными усилиями Минфин России, Федеральное казначейство и контрольно-ревизионные органы смогут решить поставленные задачи и значительно повысить эффективность использования бюджетных средств и финансовую дисциплину.

КАЗНАЧЕЙСТВО РОССИИ — ВЕДУЩИЙ ОРГАН ПО КОНТРОЛЮ В ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

Эли Абубакарович Исаев,

заместитель руководителя Федерального казначейства,
заведующий кафедрой «Финансовый контроль и казначейское дело»
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,
заслуженный экономист Российской Федерации, д. э. н.



Эли Абубакарович Исаев

За вековую историю контрольно-ревизионные органы преодолели испытание временем и доказали свою значимость в защите социально-экономических интересов государства, достижении национальных целей и задач, реализации важнейших проектов страны. За 100 лет деятельность контрольно-ревизионных органов под руководством главного финансового органа — Наркомфина СССР, Минфина СССР, Минфина России — позволила закрепить самостоятельное отдельное направление финансовой деятельности — государственный финансовый контроль, который прошел большой и достойный путь становления и развития.

История государственного финансового контроля не ограничивается столетием — берет свое начало в деятельности Государственного контроля и Департамента государственного казначейства Министерства финансов Российской империи. Однако отправной точкой деятельности правительственных контрольно-ревизионных органов Российского государства является создание 23 октября 1923 года Финансово-контрольного управления в составе Наркомфина СССР.

Пройдя ряд структурных преобразований, в 1937 году сформировалось Контрольно-ревизионное управление (далее — КРУ) Наркомата финансов СССР, которое в соответствии с Положением о КРУ имело право производить документальные ревизии всех наркоматов, ведомств, организаций, учреждений и предприятий, давать руководителям ревизуемых учреждений и организаций обязательные для них указания об устранении выявленных при производстве ревизий нарушений финансовой дисциплины. Главным методом ревизии того периода следует считать проверку документов, характеризующих состояние финансового хозяйства организации и деятельность руководителей, отвечающих за финансовую работу. Тогда же был введен порядок оформления результатов ревизии актом за подписью ревизора, руководителя и бухгалтера проверяемого предприятия.

В 1946 году в связи с образованием Совета Министров СССР и министерств на основе наркоматов было сформировано Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР, которое успешно осуществляло свою деятель-

ность, развивало методологию госфинконтроля до момента распада СССР и образования современной России.

На момент образования нового Российского государства КРУ Минфина осталось уникальной государственной структурой, обладающей опытом организации и проведения ревизий финансово-хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, многолетней практикой проведения контроля законности расходования и обеспечения сохранности государственных средств. Построение конституционных основ новой России сформировало современную архитектуру государственного финансового контроля с его делением на внутренний и внешний. В постсоветский период область государственного финансового контроля была расширена контролем за организацией денежного обращения, использованием кредитных ресур-

сов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

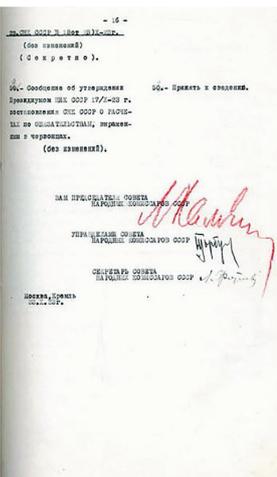
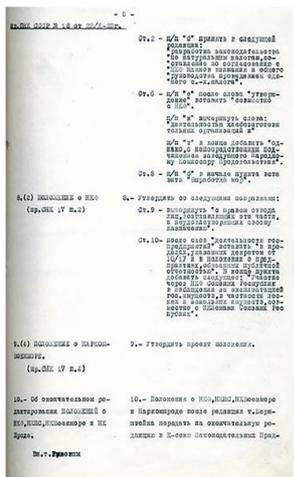
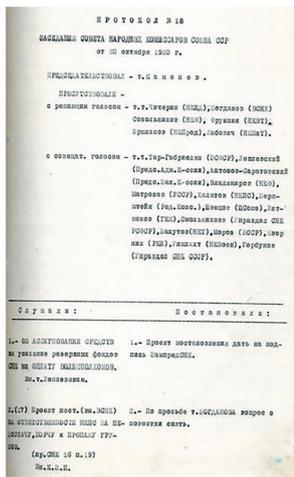
Реорганизация контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации произошла в ходе административной реформы 2004 года, в рамках которой на основе ранее существовавших контрольно-ревизионных органов Минфина России сформирована Федеральная служба финансово-бюджетного надзора. В соответствии с Положением в ее функционал входили традиционные направления государственного финансового контроля: контроль за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, а также контроль за соблюдением требований бюджетного законодательства Российской Федерации получателями финансовой помощи из федерального бюджета.

Указом Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 года № 41 в целях совершенствования государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере и оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти Росфиннадзор был упразднен, а его функции в части контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере были переданы Федеральному казначейству.

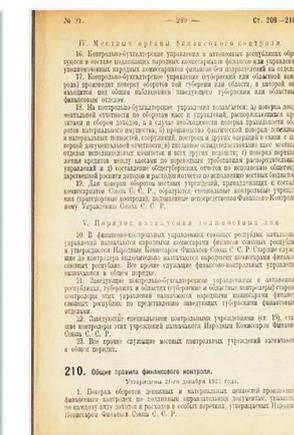
Таким образом, прослеживается преемственность

контрольно-ревизионных органов Российского государства — от Финансово-контрольного управления Наркомфина СССР до Казначейства России. Переход к исполнению полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере в составе Федерального казначейства начался с выполнения первоочередных поручений Президента Российской Федерации, определенных в Указе № 41:

- проведение организационно-штатных мероприятий по формированию в системе Федерального казначейства структурных подразделений, на которые возлагаются полномочия по осуществлению контроля в финансово-бюджетной сфере; обеспечение решения организационных, финансовых, материально-технических и иных вопросов;



Протокол заседания Совета народных комиссаров Союза ССР от 23 октября 1923 г.



«Положение о Финансово-контрольном управлении» и «Общие правила финансового контроля», утвержденные Наркомфином СССР 21 декабря 1923 года

- обеспечение непрерывности внутреннего государственного контроля в финансово-бюджетной сфере;
- максимальное сохранение кадровых ресурсов упраздняемой Федеральной службы финансово-бюджетного надзора как на уровне центрального аппарата, так и на уровне территориальных органов.

Однако трансформация государственного финансового контроля характерна не только для периода структурных преобразований в системе уполномоченных на его осуществление государственных органов. С момента начала осуществления Федеральным казначейством контрольной функции государственный финансовый контроль постоянно совершенствуется и характеризуется рядом новаций.

Совершенствование началось с передачей Казначейству контрольных полномочий в финансово-бюджетной сфере, кардинально изменился подход к цифровизации контрольной деятельности. Получение в 2016 году прямого доступа к информационным системам Казначейства и Минфина, развитие IT-сервисов и государственных ресурсов обеспечило ревизорам возможность работы с большим объемом данных о деятельности потенциальных объектов контроля.

Для объективного и всестороннего рассмотрения результатов контрольных мероприятий и вынесения взвешенных решений в 2016 году была создана Контрольная комиссия Федерального казначейства, на заседания которой стали приглашаться представители объектов контроля, Министерства финансов Российской Федерации, силовых и надзорных ведомств. Данная практика взаимодействия доказала свою эффективность.

Взаимодействие по вопросам внутреннего государственного финансового контроля с различными министерствами и органами также является важным аспектом работы Казначейства России. В 2016 году создана дискуссионная площадка — Совет по вопросам внутреннего государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации. Данное объединение позволяет органам внутреннего государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации обмениваться опытом, а также изучать и расширять применение лучших практик.

2017 год также был ознаменован значительными трансформациями. Федеральное казначейство совместно с Минфином России и Главным контрольным управлением Москвы разработали

перспективную модель государственного финансового контроля в Российской Федерации, которая к 2021 году была реализована. Во главу модели госфинконтроля был поставлен риск-ориентированный подход, исключение дублирования контрольных мероприятий, снижение нагрузки на подконтрольную среду, вовлечение объектов контроля в процесс повышения эффективности бюджетных расходов. Модель решает проблему несогласованности деятельности органов контроля и предусматривает развитие инструментов предупреждающего контроля на основе управления рисками, автоматизацию сервисов по управлению ими, взаимный обмен информацией об идентифицированных признаках совершения нарушений, об итогах контрольной деятельности, организацию обратной связи от объектов контроля.

Значимым достижением для контроля стала разработка и утверждение в декабре 2017 года Классификатора нарушений (рисков), выявляемых Казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере. Он подготовлен в целях систематизации учета нарушений (рисков), выявляемых (устанавливаемых) в ходе исполнения Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, предусматривает группировку нарушений (рисков) по основным направлениям деятельности объектов контроля в финансово-бюджетной сфере, а также обеспечивает возможность формирования статистической и аналитической отчетности, используемой в том числе для оценки рисков при планировании деятельности Федерального казначейства и его территориальных органов.

В 2017 году была решена задача по проведению специализированных экспертиз, исследований, испытаний при выходе контролеров на объекты контроля за счет специально созданного подразделения для организации и проведения экспертиз на базе Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России». Кроме того, была сформирована его филиальная сеть с представительством в каждом федеральном округе.

За годы работы налажено конструктивное межведомственное взаимодействие с правоохранительными и надзорными органами, заключены соглашения о взаимодействии с МВД России, ФСБ России и Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Особенно следует отметить взаимодействие высших органов внешнего и внутреннего госфинкон-

троля. В мае 2019 года была создана совместная рабочая группа Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства с целью обеспечить эффективный обмен информацией об объектах контрольного внимания и в целях исключения дублирования контрольной деятельности. К настоящему моменту достигнуты серьезные результаты в выработке согласованных позиций по осуществлению государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере. При оптимизации нагрузки на получателей бюджетных средств формируются объективные представления о финансово-бюджетной среде, в том числе позволяющие принимать управленческие решения и разрабатывать меры по предупреждению и недопущению нарушений.

2020 год стал знаковым для Казначейства России с точки зрения методологического обеспечения контрольной деятельности. Была унифицирована и стандартизирована деятельность по внутреннему государственному и муниципальному финансовому контролю. Законодательные изменения в Бюджетном кодексе, разработанные и утвержденные в 2020 году семь федеральных стандартов единообразно регламентируют деятельность органов внутреннего государственного и муниципального финансового контроля.

Установленные четкие принципы и единые для всех финансово-бюджетных контролеров процедуры планирования, проведения и формирования результатов контрольного мероприятия способствуют как рациональному распределению ограниченных ресурсов при осуществлении контроля в финансово-бюджетной сфере, так и повышению эффективности управления бюджетными рисками.

Все это задало новый вектор развития государственного финансового контроля, направленный на обеспечение финансово-экономической стабильности государства при одновременном росте доверия общества.

Такая трансформация позволила, основываясь на богатом контрольно-ревизионном опыте, постепенно менять подходы к контрольной деятельности, переходить от «наказания» к «предупреждению», в том числе на основе мониторинга казначейской информации о деятельности объектов контроля с использованием различных государственных информационных систем на основе риск-ориентированного подхода.

Новый этап развития государственного финансового контроля связан с ведомственным проек-

том Министерства финансов Российской Федерации «Электронный СМАРТ-контроль (контроллинг) и учет государственных финансов для управленческих решений», основным участником которого является Федеральное казначейство.

Трансформация и цифровизация контроля, смещение акцента с последующего контроля на предупреждающий и текущий — такие задачи стоят перед контрольным блоком Федерального казначейства. Развитие новаторских подходов к осуществлению контроля создаст условия для повышения заинтересованности получателей бюджетных средств в соблюдении бюджетной дисциплины и недопущении бюджетных нарушений посредством эффективного взаимодействия с контрольными органами и совместного управленческого реагирования на возникающие риски.

В рамках ведомственного проекта был разработан законопроект, направленный на использование механизмов превентивного характера. Он предполагает расширение традиционного контроля в форме проверок, ревизий и обследований экспертно-аналитической деятельностью и новыми методами госфинконтроля: наблюдением, анализом, финансово-бюджетным мониторингом.

Такие подходы к осуществлению контроля позволят минимизировать классические проверки, использовать нарастающий массив цифровых данных для оптимизации контрольной деятельности и повысить эффективность бюджетной системы в целом.

Исторический и современный опыт показывают: быть государственным финансовым контролером трудно и очень ответственно, необходимо не только обладать широким кругозором и гибким мышлением, до тонкостей разбираться во всех аспектах управления общественными финансами, уметь быстро адаптироваться под меняющиеся условия, но и осознавать, что от выводов контролеров зависят судьбы конкретных людей, на основе этих выводов принимаются важные управленческие решения.

В год 100-летия контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации уже достигнутые результаты и большой объем текущих государственных задач подтверждают востребованность и значимость государственного финансового контроля для устойчивого экономического развития страны.

НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО- НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАНКА РОССИИ В СФЕРЕ ПОД/ФТ

*Илья Владимирович Ясинский,
директор Департамента финансового мониторинга
и валютного контроля Банка России*



Илья Владимирович Ясинский

В июле текущего года истек год с момента запуска Банком России полноформатного функционирования платформы «Знай своего клиента» (ЗСК).

В настоящее время платформа ЗСК содержит информацию об уровнях риска более 7 миллионов российских юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, распределение которых по трем группам риска в целом соответствует нашим прогнозам: так, около 96,7% из них отнесены к низкому уровню риска, 1,9% — к среднему уровню риска (клиенты, проводящие одновременно как экономически обоснованные, так и подозрительные операции), 1,4% — к высокому уровню риска.

В плане практического эффекта от внедрения данного инструмента можно констатировать, что заявленные цели создания платформы ЗСК — снижение нагрузки на добросовестных предпринимателей, прежде всего малый и микробизнес, формирование экосреды клиентов с низким уровнем риска и дальнейшее «обеление» экономики путем сокращения объемов вывода денежных средств в ее теневой сектор — выполняются.

Так, доля отказов кредитных организаций в проведении операций клиентам с низким уровнем риска (экосреда «зеленых» клиентов) в общем количестве отказов после начала функционирования платформы ЗСК сократилась на 40%, а объемы подозрительных операций по обналичиванию денежных средств в первом полугодии 2023 года сократились примерно на 13% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

За период функционирования системы кредитные организации предотвратили вывод более 60 миллиардов рублей в теневой сектор экономики, отказав в проведении операций клиентам с высоким уровнем риска.

В настоящее время сфера применения платформы ЗСК расширяется.

Так, в ходе обсуждения результатов функционирования платформы ЗСК предпринимательское сообщество в лице бизнес-объединений «Опора России», «Деловая Россия», Торгово-промышленная палата Российской Федерации высказывало заинтересованность в предоставлении бизнесу возможности самостоятельно, без обращения в кредитные организации, проверять уровень риска экономических субъектов на платформе ЗСК.

В соответствии со статьей 9.1 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ¹ Банк России вправе размещать на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информацию платформы ЗСК об отнесении российских юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к группам риска совершения подозрительных операций.

Банком России разработан и подготовлен к запуску в эксплуатацию сервис по проверке российских юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на предмет наличия на платформе ЗСК информации об отнесении их Банком России к группе высокого риска, издан и зарегистрирован Минюстом России соответствующий нормативный акт Банка России.

По нашим оценкам, запуск сервиса позволит обеспечить следующие преимущества:

- добросовестные предприниматели снизят свои риски при установлении деловых отношений с контрагентами, проверяя их уровень риска на платформе ЗСК. Это будет способствовать повышению прозрачности и скорости заключения контрактов и деловой активности субъектов предпринимательства;
- клиенты, отнесенные к высокому уровню риска, к которым кредитными организациями не применены ограничительные меры, получат возможность критически оценить свою деятельность и при желании ее продолжить без проведения подозрительных операций, смогут направить

в Банк России (через обслуживающую кредитную организацию) мотивированное суждение о пересмотре уровня риска в сторону понижения;

- возможность проверять уровень риска своих клиентов (в том числе потенциальных) — юридических лиц и индивидуальных предпринимателей — получают некредитные финансовые организации как субъекты первичного звена противолегализационной системы. Такой способ получения информации о рисках клиентов для НФО является наиболее предпочтительным, поскольку не требует интеграции их ИТ-систем с платформой ЗСК и соответствующих ресурсоемких доработок.

Вместе с тем Банком России предложен механизм дополнительной защиты российских юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые отнесены на платформе «Знай своего клиента» к группе высокого уровня риска совершения подозрительных операций, предусматривающий предоставление им права обратиться в межведомственную комиссию, созданную при Банке России, в целях пересмотра указанного уровня риска. В настоящее время таким правом обладают юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые отнесены к группе высокого уровня риска как обслуживаемыми их кредитными организациями, так и на платформе «Знай своего клиента». Банком России готовятся предложения по внесению соответствующих изменений в законодательство в сфере ПОД/ФТ.

Запуск сервиса планируется после внесения указанных изменений.

Важнейшую роль в деятельности Банка России по совершенствованию национальной системы ПОД/ФТ по-прежнему играет развитие ее законодательной базы.

Так, одним из актуальных направлений совершенствования противолегализационного законодательства является оптимизация требования об идентификации. В настоящее время требование о личном присутствии клиента либо его представителя для открытия клиенту банковского счета (вклада) в соответствии с Федеральным законом № 115-ФЗ является обязательным.

Федеральным законом № 308-ФЗ², вступившим в силу 21.07.2023 и подготовленным при активном

¹ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

² Федеральный закон от 10.07.2023 № 308-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

участии Банка России, кредитным организациям и ряду некредитных финансовых организаций³ предоставлено право поручать на основании договора иностранным финансовым организациям проведение идентификации в противолегалитационных целях, а также отменяется требование о личном присутствии для открытия банковского счета при идентификации клиента таким способом. Перечень иностранных государств, финансовым организациям которых можно будет поручать проведение идентификации, будет определен дополнительно Правительством Российской Федерации совместно с Росфинмониторингом, ФСБ России и Банком России.

Такой механизм может быть реализован только в отношении иностранного гражданина, иностранного юридического лица при условии их нахождения на обслуживании в иностранной финансовой организации на момент проведения идентификации.

Федеральный закон № 308-ФЗ позволяет решить актуальные вопросы дистанционного открытия российскими кредитными организациями банковских счетов иностранным юридическим и физическим лицам, в частности иностранным инвесторам, лицам, намеревающимся посетить Россию в туристических целях или для получения медицинских услуг.

Кроме того, Банк России предполагает в рамках экспериментального правового режима проработать вопрос внедрения в практику противолегалитационных стандартов идентификацию клиентов в режиме видео-конференц-связи.

К числу приоритетных направлений дальнейшего развития деятельности Банка России в сфере ПОД/ФТ следует отнести разработку и внедрение противолегалитационных механизмов в процессе функционирования платформы цифрового рубля. Более подробно данная тема будет раскрыта в последующих публикациях.

³ Профессиональные участники рынка ценных бумаг (за исключением профессиональных участников рынка ценных бумаг, осуществляющих деятельность исключительно по инвестиционному консультированию), операторы инвестиционной платформы, управляющие компании инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда, операторы информационной системы, в которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов.

О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ СОМНИТЕЛЬНЫМ ВАЛЮТНЫМ ОПЕРАЦИЯМ И ПРИМЕНЕНИИ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕР

Сергей Владимирович Шкляев,

*начальник Управления торговых ограничений, валютного и экспортного контроля
Федеральной таможенной службы Российской Федерации,
генерал-майор таможенной службы*



Сергей Владимирович Шкляев

В соответствии с действующим законодательством таможенные органы помимо таможенного контроля осуществляют иные виды государственного контроля, в том числе валютный контроль.

В условиях напряженной геополитической обстановки таможенные органы обеспечивают работу по переориентации валютного контроля на принципы выборочности с использованием

риск-ориентированного подхода (с применением широкого перечня критериев, позволяющих сосредоточить внимание только на высокорисковых объектах).

Для реализации указанных мероприятий ФТС России разработана необходимая правовая база, проводится работа по созданию автоматизированной системы мониторинга и выбора объектов контроля с использованием информационно-программных средств таможенных органов. Данная система основана на автоматическом распределении участников внешнеэкономической деятельности по уровню риска нарушения ими валютного законодательства.

Приоритетными направлениями деятельности ФТС России в сфере валютного контроля являются проводимое во взаимодействии с Банком России, ФНС России и Росфинмониторингом противодействие сомнительным валютным операциям, направленным на незаконный вывод из Российской Федерации денежных средств с использованием мнимых внешнеторговых сделок, а также соблюдение требований и ограничений, вводимых специальными экономическими мерами.

ФТС России на регулярной основе передает в Банк России информацию о декларациях на товары с признаками недостоверности сведений о цене товара для блокировки банками сомнительных валютных операций (за 6 месяцев 2023 года направлено 10 сообщений, за аналогичный период 2022 года — 9).



В налоговые органы за 6 месяцев 2023 года были направлены сведения о 828 организациях с признаками недостоверности сведений в едином государственном реестре юридических лиц (за аналогичный период 2022 года — 848). Это позволило за отчетный период исключить из реестра 33 таких лица (за аналогичный период 2022 года — 108).

Взаимодействие с ФНС России и Банком России позволило предотвратить незаконный вывод денежных средств из Российской Федерации за 6 месяцев 2023 года на сумму около 277,5 миллиона рублей.

В рамках взаимодействия с Росфинмониторингом ФТС России передается информация об участниках внешнеэкономической деятельности для проведения оценки рисков нарушений, связанных с возможным отмыванием преступных доходов. Со своей стороны таможенные органы запрашивают у межрегиональных управлений Росфинмониторинга информацию о схемах финансовых связей для установления выгодоприобретателей по сомнительным сделкам и формирования доказательной базы по выявленным правонарушениям и преступлениям в валютной сфере.

ФТС России проводится работа с уполномоченными органами зарубежных стран по заключению специализированных соглашений (меморандумов) по предупреждению, выявлению и пресечению совершения участниками внешнеэкономической деятельности сомнительных финансовых операций. На сегодняшний день ФТС России подписан ряд соглашений (меморандумов) с правительствами (ведомствами) иностранных государств.





КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ РЕЗИДЕНТА:



Перспективным направлением деятельности является организация информационного взаимодействия с Казначейством России и Банком России (в том числе в рамках реализации платформы «Знай своего клиента»).

На текущий момент проводятся мероприятия по заключению Соглашения об информационном взаимодействии между Федеральным казначейством и Федеральной таможенной службой при

исполнении Федеральным казначейством полномочий, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации. Также ФТС России участвует в работе по дополнению классификатора признаков финансовых нарушений участниками казначейского сопровождения новыми признаками, в том числе связанными с проведением участниками казначейского сопровождения и их клиентами сомнительных валютных операций.

Банк России с 1 июля 2022 года запустил сервис «Знай своего клиента», основная задача которого — оценка клиентов кредитных учреждений на предмет участия в сомнительных финансовых операциях, а также информационный обмен данными с контролирующими органами, что будет способствовать повышению эффективности национальной системы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

ФТС России участвует в данной работе в рамках реализации многостороннего соглашения¹. За 6 месяцев 2023 года ФТС России рассмотрено 688 заявлений юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) об отсутствии оснований для применения к ним мер².

Еще одной актуальной задачей таможенных органов является контроль соблюдения спе-

циальных экономических мер, затрагивающих сферу валютных операций, при осуществлении резидентами внешнеэкономической деятельности.

В целях осуществления данного вида контроля ФТС России разработаны нормативные правовые акты и организовано информационное взаимодействие с Банком России и уполномоченными банками, что позволило обеспечить соблюдение установленных требований на этапе декларирования товаров.

ФТС России на постоянной основе осуществляется анализ схем обхода специальных экономических мер, разрабатываются предложения в части законодательного урегулирования, а также доработки инструментов системы управления рисками.

¹ От 29 июля 2022 г. № БР-Д-12-4/610 «О взаимодействии между Центральным банком Российской Федерации, Федеральной службой по финансовому мониторингу, Федеральной таможенной службой и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, осуществляемом в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», а также в рамках и приказа ФТС России от 9 сентября 2022 г. № 716.

² Предусмотренных пунктом 5 статьи 7.7 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ НАДЗОРНОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ЗАКОННОСТИ РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Вероника Александровна Чечина,

старший прокурор отдела по надзору за исполнением законов на финансовом рынке Управления по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, советник юстиции



Вероника Александровна Чечина

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации на постоянном контроле находятся вопросы надзорного сопровождения реализации национальных проектов.

Принимая во внимание их масштаб, значительный объем выделенных на них бюджетных

средств и ключевое значение сфер жизнедеятельности, в которых они реализуются, прокурорами на системной основе осуществляются проверочные мероприятия на данном направлении в целях решения поставленной стратегической задачи по развитию Российской Федерации.

Вопросы состояния законности при реализации национальных проектов рассмотрены 15.03.2023 на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Генеральным прокурором Российской Федерации в докладе отмечено, что в рамках надзора за реализацией национальных проектов в 2022 году принятые меры способствовали повышению бюджетной дисциплины, которая выступает важной составляющей профилактики коррупционных правонарушений¹.

Существенная работа на данном направлении продолжена и в текущем году. За первое полугодие 2023 года прокурорами выявлено около 52,2 тысячи нарушений закона, внесено 19,2 тысячи представлений об их устранении, в суды направлено 7 тысяч заявлений на сумму около 2 миллиардов рублей, принесено 2 тысячи протестов на противоречащие закону правовые акты,

¹ Официальный сайт Президента Российской Федерации URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70678> (дата обращения: 05.06.2023).

по инициативе прокурора к административной ответственности привлечено 2,5 тысячи лиц, для решения вопроса об уголовном преследовании в органы предварительного расследования направлено свыше 500 материалов, по которым возбуждено более 400 уголовных дел.

В соответствии с действующими правовыми актами, в том числе приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.03.2019 № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов», создавшим организационно-методическую основу деятельности прокуроров в данной сфере, в Генеральной прокуратуре Российской Федерации сформирована рабочая группа в сфере реализации национальных проектов, образованы экспертные подгруппы по наиболее актуальным вопросам исполнения национальных проектов. В целях обеспечения надлежащего уровня взаимодействия органов власти в прокуратурах субъектов Российской Федерации также функционируют соответствующие межведомственные рабочие группы.

Приоритетами их работы являются повышение уровня надзора и контроля за расходованием бюджетных средств, выявление признаков и условий совершения незаконных финансовых операций, которые могут оказать негативное влияние на реализацию национальных проектов.

Анализ практики прокурорского надзора за исполнением законов при реализации национальных проектов показал, что наиболее распространенными являются нарушения бюджетного законодательства и законодательства о закупках.

Прокурорами выявляются случаи недоведения лимитов бюджетных обязательств до получателей, их несвоевременного использования и хищения, неправомерного затягивания сроков выполнения работ. Органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями не всегда принимаются меры к своевременному проведению конкурентных процедур и заключению контрактов, разработке проектной документации.

В этом году в результате прокурорского вмешательства обеспечено завершение строительства и ремонта социальных объектов в рамках национального проекта «Здравоохранение» в Республике Хакасия и Липецкой области.

По инициативе прокурора в Волгоградской области судом с подрядчика взыскано 1,2 миллиона рублей, полученных за фактически не произведе-

нные работы по ремонту кровли здания дворца культуры (национальный проект «Культура»).

Арбитражным судом Тюменской области 16.03.2023 удовлетворен иск прокурора о признании недействительными условий контракта на выполнение работ по размещению дорожных знаков в связи с несоблюдением требований об установлении минимального гарантийного срока на результаты выполненных работ (национальный проект «Безопасные качественные дороги»).

Нередко прокуроры сталкиваются с нарушением требований антимонопольного законодательства (антиконкурентные действия заказчиков и участников закупок, картельные сговоры при осуществлении торгов и т. д.).

Например, в г. Санкт-Петербурге проведена проверка реализации национального проекта «Образование» в образовательных учреждениях, по ее итогам выявлены признаки соглашения, ограничивающего конкуренцию, заключенного лицами, принявшими участие в электронных торгах.

Прокуратурой в отношении участников картельного сговора возбуждены дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 14.32 (заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. По результатам их рассмотрения антимонопольным органом вынесены решения о привлечении их к административной ответственности с назначением наказания в виде штрафов. Также прокуратурой внесено 3 представления об устранении нарушений закона, которые рассмотрены и удовлетворены, 6 лиц привлечено к дисциплинарной ответственности.

Наиболее типичным из вскрытых прокурорами нарушений законодательства криминального характера является оплата неисполненных государственных контрактов, включая случаи непоставки товаров, некачественно выполненных или не выполненных работ (услуг), одностороннего отказа от исполнения контракта и т. д.

Например, по материалам прокуратуры в Астраханской области 13.03.2023 возбуждено уголовное дело по факту присвоения руководством подрядной организации неотработанной части аванса в размере 38,9 миллиона рублей при строительстве школы (национальный проект «Образование»).

В Самарской области в суд направлено уголовное дело в связи с оплатой в рамках реализации федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография» фактически не выполненных работ на сумму 6 миллионов рублей.

В Ульяновской области в отношении бывшего первого заместителя губернатора области 06.04.2023 вынесен обвинительный приговор, он признан виновным в совершении преступления, предусмотренного частью 6 статьи 290 (получение взятки в особо крупном размере) Уголовного кодекса Российской Федерации. Установлено, что осужденный, используя свое должностное положение, привлек к участию в конкурсах на заключение государственных контрактов (национальный проект «Жилье и городская среда») аффилированных ему предпринимателей, которые в период строительства в 2019–2022 гг. вносили в проектно-сметную документацию ложные сведения, увеличив стоимость строительных материалов и работ на сумму свыше 3 миллионов рублей.

В целях предупреждения нарушений в рассматриваемой сфере, сокращения факторов, способствующих совершению незаконных финансовых операций, которые могут оказать негативное влияние на реализацию национальных проектов, прокуроры ориентированы на принятие системных мер по обеспечению надлежащего уровня взаимодействия и обмена информацией, в том числе с органами финансового контроля и финансовой разведки.

Указанное позволяет своевременно выявлять аффилированность должностных лиц государственных заказчиков и подрядчиков, конфликты интересов. Особое внимание уделено вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

В связи с этим органами прокуратуры реализуются полномочия по всесторонней оценке принимаемых органами предварительного расследования мер по установлению местонахождения похищенных средств, а также иного имущества для рассмотрения вопроса о его аресте, возмещении причиненного вреда и т. д.

Примером эффективного взаимодействия правоохранительных органов в части установления имущества является уголовное дело, возбужденное в Калининградской области по факту хищения бюджетных средств при реализации национального проекта «Безопасные качественные дороги». В ходе проводимой работы установлено имущество обвиняемого, на которое наложен арест, на общую сумму более 16 миллионов рублей.

В целях возмещения причиненного преступлениями ущерба всего по уголовным делам в сфере реализации национальных проектов предъявлены гражданские иски на 1,6 миллиарда рублей.

Так, с учетом позиции государственного обвинителя в Республике Крым осужден генеральный директор общества по части 4 статьи 159 (мошенничество, совершенное в особо крупном размере) Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с использованием при выполнении строительно-монтажных работ по благоустройству сквера в г. Ялте оборудования и материалов меньшей стоимости, не соответствующих проектно-сметной документации. В результате похищены выделенные на благоустройство бюджетные средства. Иск прокурора на сумму 8,8 миллиона рублей удовлетворен судом (национальный проект «Жилье и городская среда»).

Работа, направленная на эффективную реализацию национальных проектов, продолжается и находится под постоянным контролем в Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РОСФИНМОНИТОРИНГА ПО ЦЕНТРАЛЬНОМУ ФЕДЕРАЛЬНОМУ ОКРУГУ: ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОЗ

Станислав Евгеньевич Волков,

руководитель Межрегионального управления Федеральной службы
по финансовому мониторингу по Центральному федеральному округу



Станислав Евгеньевич Волков

Противодействие коррупции в сфере исполнения государственного оборонного заказа является одной из ключевых задач. Примером коррупционных преступлений в сфере исполнения ГОЗ является хищение бюджетных денежных средств через аффилированных исполнителей с последующим выводом из легального оборота путем транзитного перечисления и обналичивания. Выведенные из легального оборота наличные денежные средства в последующем передаются коррумпированному

должностному лицу, которое легализует их различными способами (приобретение ювелирных изделий и драгоценных металлов, недвижимого и движимого имущества, иностранной валюты и т. д.).

Хищение бюджетных средств и последующая легализация являются не единственной преступной вариацией в сфере исполнения ГОЗ. Не меньшее значение имеют и преступления, сопряженные со злоупотреблением должностными полномочиями. В ходе таких преступных деяний должностное лицо, руководствуясь личными (чаще всего корыстными) интересами, а не служебной необходимостью, использует свои должностные полномочия в ущерб правам и законным интересам граждан или организаций либо в ущерб публичному интересу (интересу государства и общества).

В противодействие злоупотреблению должностными полномочиями в сфере ГОЗ МРУ Росфинмониторинга по ЦФО проведено финансовое расследование, в ходе которого совместно со структурным подразделением правоохранительного органа была пресечена коррупционная схема в области строительства объектов военной инфраструктуры.

Поводом для проведения финансового расследования послужил запрос из правоохранительного органа. В запросе указывалось, что фигурант Н. предположительно подозревается

в злоупотреблении должностными полномочиями. В частности Н., являясь начальником строительно-надзорного органа и злоупотребляя своими должностными полномочиями, незаконно получал денежные средства и иные материальные блага от частных лиц в качестве вознаграждения за выдачу заключений о соответствии построенных объектов существующим нормативно-правовым актам в области строительства. По мнению сотрудников правоохранительного органа, полученные денежные средства Н. отмывал путем приобретения дорогостоящей недвижимости с последующим ее оформлением на свою сожительницу гражданку А.

В ходе первичной проверки были выявлены операции с участием А., подтверждающие гипотезу правоохранительного органа. Так, в 2018 году А. приобрела в столичном регионе недвижимое имущество стоимостью более 30 миллионов рублей, а также заключила договор об участии в долевом строительстве на общую сумму свыше 7 миллионов рублей. Кроме того, в ходе дополнительной проверки было выявлено, что А. и Н. имеют общий адрес регистрации. Выявленные сведения были направлены в соответствующее подразделение правоохранительного органа с просьбой предоставить данные о причастности иных организаций к преступной деятельности Н.

В дополнение к изначальному запросу правоохранительный орган направил в МРУ Росфинмониторинга по ЦФО сведения о возможной легализации Н. доходов, полученных в качестве взятки от коммерческой организации, находящейся в кооперации соисполнителей государственного оборонного заказа. В частности, по предоставленной информации, Н. получил от указанной коммерческой организации вексель, с помощью которого приобрел у командитного товарищества квартиру на сумму около 3 миллионов рублей.

Руководителем управления было принято решение для всестороннего анализа операций фигурантов направить запросы в соответствующие кредитные организации. Кроме того, для выявления сведений о движимом и недвижимом имуществе фигурантов были направлены запросы в Росреестр и Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России.

В ходе анализа полученной информации было выявлено, что гражданка А. внесла на свои бан-

ковские счета в разные периоды наличные денежные средства на общую сумму более 31 миллиона рублей, на которые совершила оплату по договору участия в долевом строительстве на сумму около 10 миллионов рублей, совершила оплату по соглашению об уступке прав требования по договору участия в долевом строительстве в размере свыше 7 миллионов рублей, приобрела машино-места на общую сумму около 3 миллионов рублей. По предоставленным сведениям из Росреестра было установлено, что в собственности гражданки А. находится 10 объектов недвижимости, а по сведениям Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России — автомобиль BMW X6.

Кроме того, важное значение имело подтверждение информации, предоставленной правоохранительным органом: фигурант Н. получил от коммерческой организации, находящейся в кооперации соисполнителей государственного оборонного заказа, свыше 3 миллионов рублей в качестве оплаты по акту приема-передачи векселя.

Таким образом, в ходе анализа была подтверждена преступная коррупционная деятельность фигуранта, а также попытка легализации преступных доходов через приобретение недвижимого имущества аффилированным с фигурантом лицом, его сожительницей.

На основании предоставленной в правоохранительные органы информации фигурант Н. был уволен в связи с утратой доверия, а военной прокуратурой в суд был направлен иск о взыскании с Н. в доход государства неподтвержденного доходами имущества на сумму более 90 миллионов рублей.

В результате проведенного финансового расследования совместно с подразделением правоохранительного органа была пресечена коррупционная деятельность в области строительства объектов военной инфраструктуры. Эффективное и своевременное пресечение коррупционной деятельности, сопряженной со злоупотреблением должностными полномочиями, не только подкрепляет доверие общества к системе российского правосудия, но и служит хорошей мерой предупреждения коррупции, поскольку очередной пример бесперспективности и бессмысленности коррупционных преступлений лишает желания многих потенциальных преступников идти на неоправданный риск.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ: ПРОЕКТЫ И ТЕНДЕНЦИИ

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В России появляется все больше активных граждан, стремящихся участвовать в жизни и развитии своей малой родины, в разрешении местных проблем. Инициативное или партисипаторное бюджетирование стало для них полезным инструментом, позволяющим решать вопросы благоустройства родных населенных пунктов и при этом одновременно принимать участие в бюджетном процессе. О ключевых направлениях развития инициативного бюджетирования журналу «Финансовая безопасность» рассказал директор Департамента бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Министерства финансов Российской Федерации Сергей Романов

*Сергей Владимирович Романов,
директор Департамента бюджетной методологии и финансовой отчетности
в государственном секторе Минфина России*



Сергей Владимирович Романов

— Сергей Владимирович, инициативное бюджетирование действует в России меньше 10 лет — каких результатов удалось достичь? Много ли россиян на собственном опыте смогло убедиться в том, насколько полезен этот инструмент?

— Инициативное бюджетирование (ИБ) закрепилось в повестке Министерства финансов Российской Федерации более 9 лет назад. Ежегодно интерес к инициативному бюджетированию только растет, все больше граждан предлагают свои идеи и участвуют в распределении средств местных бюджетов для решения актуальных задач. За минувшие годы в 76 субъектах Российской Федерации реализовано порядка 150 тысяч проектов общей стоимостью более 184 миллиардов рублей. И более трети жителей России уже воспользовались их результатами.

За это время было пройдено несколько этапов. Так, в 2020 году были закреплены правовые основы для реализации проектов инициативного

бюджетирования на муниципальном уровне — через внесение поправок в Бюджетный кодекс и изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Все эти годы шло объединение разрозненных региональных и муниципальных практик, ежегодное преумножение достигнутых показателей и расширение регионального охвата.

Если в 2015 году, на старте, в реализацию практик инициативного бюджетирования было вовлечено только 7 регионов, то уже через год — 27, в 2017 году — 57. Количество реализованных проектов только за первые три года выросло в шесть раз, а за весь срок реализации программы — в 11 раз.

— Равномерно ли развивается процесс на территории Российской Федерации? Какие особенности, акценты, если не повсеместны, то, по крайней мере, наиболее распространены?

— Безусловно, каждый регион и муниципалитет вносит свою лепту в развитие инициативного бюджетирования, делает собственные акценты в зависимости от запросов граждан, экономических и технических возможностей. Тем не менее уже можно выделить ряд общероссийских трендов, в той или иной мере сформировавшихся во всех субъектах Российской Федерации. Эти тенденции во многом определяют дальнейшие векторы, по которым будет двигаться процесс совершенствования и популяризации в России инструментов участия граждан в бюджетном процессе, а также расставляют необходимые акценты в совершенствовании методологической и законодательной базы.

Первое, на что следует обратить внимание, это постепенное изменение структуры финансирования проектов ИБ, точнее, усиление его внебюджетной составляющей. И в частности — рост доли участия граждан.

В 2022 году общая стоимость всех реализованных в 76 субъектах Российской Федерации проектов инициативного бюджетирования составила 44,46 миллиарда рублей (29 371 проект) — на 5 миллиардов рублей, или 13%, выше, чем годом ранее. При этом главным ресурсом остается финансирование из бюджетов всех уровней, на долю которого в прошлом году при-

шло свыше 93% от стоимости всех проектов. Из них почти 54%, или 23,9 миллиарда рублей, составил вклад региональных бюджетов, свыше 22%, или 9,96 миллиарда рублей, поступили из федерального бюджета¹, почти 17%, или 7,55 миллиарда рублей, — средства муниципальных бюджетов.

Оставшиеся 6,86% от стоимости проектов в 2022 году пришлось на внебюджетное финансирование, составив 3,05 миллиарда рублей. По сравнению с предыдущим годом показатель вырос на 216 миллионов рублей. «Инициативные платежи» — новая форма софинансирования проектов инициативного бюджетирования, которую начали применять с 2021 года, — становятся все более популярными. Их начинают применять и при софинансировании проектов, реализуемых в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» и государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий».

Объем средств и инициативных платежей граждан в 2022 году вырос и составил 2,34 миллиарда рублей, или 5,3%, от общей стоимости проектов.

Однако рост внебюджетной составляющей характеризуется не только финансовым участием граждан и юридических лиц. В частности, нефинансовый (трудовой) вклад населения и юридических лиц, будь то безвозмездные работы, предоставление материалов и товаров или экспертной поддержки со стороны граждан, в 2022 году в финансовом эквиваленте вырос на 45% и составил без малого 600 миллионов рублей.

Отмечу, что трудовой вклад в финансовом эквиваленте оценивался в 61 субъекте Российской Федерации. В ряде регионов — в Адыгее, Удмуртии, Астраханской, Костромской, Новгородской, Саратовской, Ульяновской областях, на Алтае, в ХМАО-Югре и ЯНАО — финансовая оценка трудового вклада регламентируется региональными нормативно-правовыми актами — порядком предоставления и распределения субсидий из областного бюджета на реализацию проектов инициативного бюджетирования, а также постановлениями исполнительных органов власти. Это, безусловно, является дополнительным стимулом популяризации данного вида участия граждан в процессах инициативного бюджетирования.

¹ В рамках реализации мероприятий федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» и государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий».

— *В последние годы все большую популярность набирают различные волонтерские движения. Затронул ли рост активности добровольцев сферу ИБ?*

— Да, волонтеры все чаще поддерживают мероприятия инициативного бюджетирования.

В 2022 году в качестве волонтеров в практиках ИБ принимало участие 11366 человек. Больше всего волонтеров поддерживали региональные программы формирования комфортной городской среды. В Свердловской области этим занимались почти 5 тысяч человек, во Владимирской области — около 800 человек, в Новгородской — 730 человек, в Тюменской области — более 350 человек, в ХМАО-Югре — 300 человек. Добровольцы помогали в сборе голосов за дизайн-проекты по благоустройству территорий, причем в том числе используя собственные планшеты и смартфоны. Они также вели разъяснительную работу с населением, дежурили в информационных точках, расположенных в крупных торговых центрах и МФЦ.

— *Поддержка добровольцев, готовых рассказывать гражданам о проектах ИБ и самом механизме, — это безусловный плюс, но охват невелик. К тому же волонтеров тоже нужно учить. Как организован этот процесс? Входят ли темы ИБ в программу по повышению финансовой грамотности, которой сегодня придается большое значение.*

— Информационно-разъяснительная работа с гражданами — один из важнейших аспектов: необходимость обучения различных целевых аудиторий участников инициативного бюджетирования осознают на всех уровнях реализации. В 2022 году проводился широкий спектр информационных, просветительских и обучающих мероприятий, посвященных разным аспектам развития ИБ.

Так, при поддержке Минфина России было организовано 15 информационно-обучающих мероприятий, которые прошли как в очном, так и в дистанционном формате. В мероприятиях приняли участие примерно 4 тысячи человек: представители регионов, экспертного сообщества и граждане. Четыре раза в год проводятся консультационные вебинары для сотрудников региональных проектных центров и органов власти. В каждом из них участвуют не меньше тысячи человек. Кроме того, проводятся семинары для представителей СМИ, консультантов и активистов инициативного бюджетирования.

Вся эта работа — один из элементов более масштабного процесса по повышению финансовой грамотности населения, его практическая составляющая. В 2022 году Минфин России утвердил соответствующую Концепцию повышения финансовой и бюджетной грамотности населения посредством реализации практик инициативного бюджетирования. Цель данного документа — разработка направлений деятельности, обеспечивающих повышение финансовой и бюджетной грамотности участников практик инициативного бюджетирования, наращивание эффективности ИБ за счет роста грамотности участников, а также формирование моделей проведения обучения основам финансовой и бюджетной грамотности в рамках реализации практик ИБ.

Реализация данной концепции предполагает регулярное проведение информационно-обучающих мероприятий по повышению уровня финансовой грамотности через реализацию практик инициативного бюджетирования в регионах и муниципалитетах.

Тематика финансовой и бюджетной грамотности, распространяемой через обучение механизму инициативного бюджетирования, находит отражение и в образовательных мероприятиях, ориентированных на разные целевые аудитории: школьников, молодежь, другие группы ИБ. Кроме того, ежегодно проводятся конкурсы медиапроектов, посвященных повышению финансовой, налоговой и бюджетной грамотности.

— *Пожалуй, сегодня невозможно найти сферу, которой бы не коснулся один из главных трендов современности — цифровизация. Или инициативное бюджетирование — исключение?*

— Как уже неоднократно отмечалось, инициативное бюджетирование — механизм, созданный в первую очередь для людей. Поэтому он наиболее оперативно должен отвечать на все возникающие у них запросы. Любые дальнейшие меры, направленные на его развитие, необходимо осуществлять именно в логике человекоцентричности, в том числе с учетом возможностей современных цифровых технологий.

Если в 2021 году цифровые решения для управления процессами вовлечения граждан в бюджетные решения внедрялись в 69 практиках инициативного бюджетирования (из 406 практик), то в 2022 году показатель вырос до 91 практики (из 439 практик). При этом для поддержки

21 практики были созданы специализированные порталы инициативного бюджетирования. В остальных для информирования, сбора и отбора проектных предложений граждан использовались специальные разделы на официальных сайтах органов власти, федеральные платформы проведения электронных голосований, социальные сети, а также порталы, посвященные открытости бюджетов.

Безусловно, первый вариант — отдельные ресурсы — более удобен для пользователей, чем дополнительные разделы на уже существующих цифровых платформах. Однако в данном случае не стоит забывать о том, что каждый из организаторов региональных и муниципальных практик действует в меру своих материальных, трудовых и технических возможностей. В их числе можно выделить портал «Я считаю», созданный в Алтайском крае, портал «Открытый бюджет Улья-

новской области». Наша задача — поддержать их начинания, дать на кого равняться, выделив лучшие проекты лидеров цифровизации инициативного бюджетирования, а также предложить всем унифицированные технические решения.

Цифровые технологии и в будущем будут играть важную роль в организации процессов инициативного бюджетирования. Минфин России ставит перед собой большой набор задач по развитию этого направления, пользуясь при этом всеми располагаемыми ресурсами, в том числе техническими возможностями портала «МоиФинансы.рф».

Цифровизация — это не только путь к снижению транзакционных издержек, но и возможность выстроить эффективный канал коммуникации между населением и властью для решения ключевых вопросов, направленных на повышение комфорта жизни граждан.

«ПОЯС ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ» — ИНСТРУМЕНТ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ СТРАНЫ

Евгений Владимирович Шевляков,
начальник Управления оценки рисков Федеральной службы
по финансовому мониторингу



Евгений Владимирович Шевляков

Быстро меняющаяся оперативная обстановка, трансформация финансовой и экономической деятельности побуждают к переходу на новый качественный уровень всей системы государственного управления с целью кардинального повышения эффективности применяемых высшими органами государственной власти решений. Обусловлено это тем, что управленческие задачи стали отличаться особой сложностью, многоаспектностью, значительной разветвленностью структуры всей системы государственного управления.

Темп изменений в экономике, и в частности в системе ПОД/ФТ, является настолько неритмичным, что стратегическое планирование представляется самым эффективным способом прогнозирования вызовов и возможностей.

Данные обстоятельства потребовали развития поддержки принятия решений и необходимых для этого методических, программных и технических средств, качественного совершенствования управляющих систем. Для решения поставленных задач разработан системный подход к анализу значительного объема данных, получаемых из огромного количества разнородных источников.

Национальный «Пояс финансовой безопасности» — это система, интегрирующая комплекс методологических подходов по систематизации и обработке информации, методики анализа данных и программно-аппаратные решения для хранения, анализа и визуализации информации.

Основными задачами национального «Пояса финансовой безопасности» являются анализ информации по разным направлениям, поиск на основе анализа взаимосвязей и выявление новых знаний между различными областями мониторинга, позволяющих своевременно принять соответствующие меры превентивного, оградительного или пресекающего характера. По сути это междисциплинарная оценка (или кросс-оценка) проявлений в различных областях мониторинга, способствующая поиску точек концентрации риска, новых факторов риска.

Рисунок 1.

РИСКИ ОД/ФТ, ВЫЯВЛЕННЫЕ В ХОДЕ НОР 2018 И 2022 ГГ.



Применение подобной системы в процедурах стратегического планирования позволяет обеспечить основу для принятия мер, способствующих снижению риска при принятии решений.

Проведенная в 2022 году (вторая по счету) национальная оценка рисков (НОР, см. рисунок 1) позволила нам повысить понимание характерных для страны способов легализации преступных доходов, а национальный «Пояс финансовой безопасности» способствует мониторингу проявления данных рисков и выстраиванию работы по минимизации рисков в рамках постоянно меняющейся оперативной обстановки.

Национальный «Пояс финансовой безопасности» состоит из множества контекстов, среди которых можно выделить 8 основных (см. рисунок 2):

- Кредитно-финансовый контекст;
- Бюджетный контекст;
- Криминальный контекст;
- Террористический контекст;
- Экстремистский контекст;
- Международный контекст;
- Социально-экономический контекст;
- Нормативно-правовой контекст.

Каждый контекст представляет собой отдельную область мониторинга со своими характерными объектами мониторинга, которые, в свою очередь, связаны с другими сущностями из контекстов. Подобный кросс-анализ позволяет взглянуть на изучаемую область мониторинга и объекты в ней под разными углами и отследить

неявно выраженные связи или проявления рисков в разных сферах.

В частности, в рамках бюджетного контекста национального «Пояса финансовой безопасности» целевым объектом мониторинга являются бюджетные денежные средства. При этом ключевыми объектами мониторинга выступают следующие сущности:

- Государственные контракты;
- Контракты ГОЗ;
- Контракты в рамках национальных проектов;
- Иные контракты;
- Стратегические общества и системообразующие предприятия.

Таким образом, в оперативном доступе мы видим структурно разложенные финансовые потоки с бюджетной составляющей и иную информацию, позволяющую нам в режиме онлайн видеть: количество государственных контрактов и их общую сумму; количество заказчиков и исполнителей, сколько из них находятся в зоне риска и по каким факторам; какой объем денежных средств находится в зоне риска и на какие контракты он приходится.

При этом в ходе сопоставления с другими объектами, например в кредитно-финансовом контексте, где одним из основных объектов мониторинга является кредитная организация, мы видим детализацию государственных контрактов через банки, т. е. понимаем, где сосредоточено больше всего бюджетных денежных средств и по каким именно контрактам.

Рисунок 2.

НАЦИОНАЛЬНЫЙ «ПОЯС ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»



Рисунок 3.



Рисунок 4.



Подобный подход и система анализа позволяют оперативно изучать один и тот же объект с разных сторон. В случае с бюджетными денежными средствами на основе кросс-анализа мы определяем: какие контракты находятся в зоне риска; в каких регионах концентрируется большая часть

государственных высокорисковых контрактов; какие банки аккумулируют в себе большую часть высокорисковых контрактов; существует ли вероятность использования бюджетных денежных средств для финансирования террористических или экстремистских действий и т. д.

Рисунок 5.



Причем в случае оценки ситуации со стороны бюджетного контекста основной вектор мер предупредительного, оградительного или пресекающего характера будет относиться к объектам проверок, т. е. исполнителям или заказчикам государственных контрактов. Но при оценке ситуации со стороны кредитно-финансового контекста комплекс мер будет направлен на кредитные организации (см. рисунок 4).

Работа, проводимая с начала 2022 года в рамках национального «Пояса финансовой безопасности» в рамках бюджетного контекста уже дала свои непосредственные результаты. Подобная многолинейная оценка позволила более оперативно реагировать на проявления риска, связанные с возможностью хищения бюджетных денежных средств, а также усилила контроль за бюджетной сферой в целом. В частности, по итогам 2022 года совместно с коллегами из ведомств в рамках системы ПОД/ФТ/ФРОМУ нам удалось значительно снизить долю участия «технических» фирм в рамках исполнения государственных контрактов, а также сократить в 3 раза долю бюджетных средств, проходящих через высокорисковые банки (см. рисунок 5).

Таким образом, работа в рамках выстраивания национального «Пояса финансовой безопасности» направлена на:

- мониторинг состояния объектов управления с прогнозированием развития ситуации на основе анализа поступающей информации;

- мониторинг текущей оперативной обстановки, а также оценку ее динамического отклонения по отношению к прошлым периодам;
- определение источника возникновения угроз относительно сферы экономической деятельности страны, выявление концентрации рисков и оценка риск-контингента;
- выявление возможных уязвимостей и оперативное назначение предусмотренных мер минимизации рисков и угроз, способных обезопасить экономику государства и общества от социальной напряженности, а в исключительных случаях — выработка новых, уникальных мер реагирования.
- измерение результативности действий от принятых мер до их применения и после, выявление благодаря такой оценке слабых мест системы ПОД/ФТ/ФРОМУ.

Проводимая работа на национальном уровне естественным образом скажется и на снижении рисков стран — партнеров по Евразийскому региону. Наши финансовые системы всегда были взаимосвязаны, а текущая обстановка еще больше усиливает эту связь. Управление рисками на национальном уровне во взаимодействии с другими странами, реализующими в едином замысле такие же подходы в рамках наднационального «Пояса финансовой безопасности», дает нам возможность развивать и укреплять систему ПОД/ФТ/ФРОМУ, препятствовать проявлениям криминального мира.

СЕКТОР НЕФИНАНСОВЫХ ПРОФЕССИЙ КАК ЭЛЕМЕНТ «ПОЯСА ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»

*Александр Михайлович Курьянов,
начальник Управления организации надзорной деятельности
Федеральной службы по финансовому мониторингу, к. э. н.*

*Наталья Юрьевна Фильчакова,
заместитель руководителя Межрегионального управления
Федеральной службы по финансовому мониторингу
по Южному федеральному округу, к. э. н.*



*Александр Михайлович
Курьянов*



*Наталья Юрьевна
Фильчакова*

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400, предусмотрен курс на укрепление обороноспособности, внутреннего единства и политической стабильности, на модернизацию экономики и развитие промышленного потенциала, что позволит обеспечить укрепление суверенной государственности России как страны, способной проводить

самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику, эффективно противостоять попыткам внешнего давления.

Стратегия включает задачи укрепления финансовой системы Российской Федерации и ее суверенитета, снижение доли теневого и криминального секторов экономики, уровня коррупции в предпринимательской среде, а также совершенствование системы государственного контроля (надзора) в сфере экономической деятельности. На решение указанных задач направлен проект, реализуемый Росфинмониторингом во взаимодействии с заинтересованными органами власти, а также представителями частного сектора по формированию «Пояса финансовой безопасности».

Развитие механизмов контроля за расходованием бюджетных средств выступает одним из ключевых направлений данного проекта. Выделение государством беспрецедентных объемов финансирования на поддержку населения и бизнеса, реализацию приоритетных инфраструктурных и социальных проектов потребовало, помимо прочего, и дополнительных настроек систем внутреннего контроля субъектов первичного финансового мониторинга для эффективного снижения рисков.

Комплексный характер концепции «Пояса финансовой безопасности» предполагает вовлечение в работу не только провайдеров финансовых услуг, но и представителей нефинансовых предприятий и профессий (УНФПП), которые играют важную и без всякого преувеличения уникальную роль в антиотмывочном контуре. Все дело в том, что УНФПП обладают специфическими знаниями о предметной области, в которой они работают (например, риелторы традиционно выступают лучшими специалистами на рынке недвижимого имущества), и поэтому лучше других могут распознать нестандартный характер сделки и расчетов по ней, факты манипулирования ценой актива и др., а также в силу более тесного взаимодействия с клиентами имеют возможность увидеть нестандартный характер их поведения (например, излишнюю обеспокоенность по поводу реализуемых мер по надлежущей проверке клиентов, торопливость в осуществлении сделки, несоответствие социального статуса клиента и стоимости приобретаемого актива и т. д.). Это позволяет выявлять подозрительные операции на основе специфических критериев, которые зачастую недоступны даже основным провайдерам финансовых услуг — банкам.

Одним из таких секторов УНФПП, представители которого в силу специфики своей деятельности выступают экспертами высокого уровня в вопросах анализа финансово-хозяйственной деятельности, хорошо понимают специфику экономики предприятий различных отраслей, являются аудиторы.

На начало 2023 года в Российской Федерации насчитывалось чуть более 2,7 тысячи аудиторских компаний и индивидуальных аудиторов¹. Для сектора характерен высокий уровень концентрации. Консолидация рынка началась с 2017 года, когда была запущена реформа отрасли. Количество крупных аудиторских организаций с численностью более 50 человек составляет порядка 2%, при этом их доля в общем объеме оказанных услуг превышает 70%. Более 90% аудиторских организаций, функционирующих на рынке, отнесены к категории малых (с численностью до 15 человек), при этом доля таких компаний в общем объеме оказанных услуг составляет только 20%. Суммарный объем выручки круп-

нейших российских аудиторских организаций по итогам 2022 года составил порядка 58 миллиардов рублей². На долю аудита в целом (обязательный аудит, инициативный аудит) по итогам 2022 года пришлось более 50% выручки, доля доходов от оказания сопутствующих аудиту услуг за 2022 год составила порядка 5%, а доля доходов от оказания прочих услуг в общих доходах за 2022 год составила 40%.

Индивидуальные аудиторы и аудиторские организации характеризуются высоким уровнем исполнения обязательных требований по ПОД/ФТ. Практически все представители сектора подключены к Личному кабинету на сайте Росфинмониторинга, осуществляют внутренний контроль. Наблюдается положительная динамика роста количества сведений о подозрительных операциях, направляемых аудиторам.

Такой результат достигнут во многом благодаря информационно-методической работе Федерального казначейства, саморегулируемой организации аудиторов Ассоциация «Содружество», Минфина России и Росфинмониторинга. Так, например, совместное информационное сообщение Минфина России и Росфинмониторинга³ ориентирует представителей отрасли на выполнение обязательных требований по информированию уполномоченного органа о выявленных при оказании аудиторских услуг подозрительных операциях.

Примечательно, что на фоне общего снижения доходов аудиторских компаний в 2022 году объем выручки от аудита остался на уровне 2021 года. Стабильность доходов по этой статье обусловлена главным образом требованиями по проведению обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности, предусмотренными Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Под обязательный аудит, который проводится ежегодно, подпадает достаточно широкий круг субъектов хозяйствования — это крупные компании (с выручкой более 800 миллионов рублей или размер активов которых превышает 400 миллионов рублей), организации госсектора, компании, ценные бумаги которых допущены к организованным торгам, а также эмитенты ценных бумаг, обязанные раскрывать информацию в соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг», и др.

¹ <https://www.kommersant.ru/doc/5459116>.

² <https://minfin.gov.ru/ru/performance/audit>.

³ <https://fedsfm.ru/news/6808>.

Можно с уверенностью говорить, что через предприятия, подлежащие обязательному аудиту, проходят и основные потоки бюджетных средств, связанных с реализацией государственного оборонного заказа, национальных проектов и др.

В этой связи представляется логичным, что определение законодателем видов субъектов хозяйствования, подлежащих обязательному аудиту, должно быть синхронизировано и с определением приоритетных направлений проводимой ими ревизии, перечня вопросов, которые требуют более подробного рассмотрения и анализа при его проведении. В качестве примера такого подхода можно привести Типовое техническое задание на проведение обязательного аудита организаций, в уставных (складочных) капиталах которых доля государственной собственности составляет не менее 25 процентов, и федеральных государственных унитарных предприятий⁴, утвержденное Министерством имущественных отношений в далеком 2002 году.

Определение по аналогии в качестве такой предметной области вопросов расходования бюджетных средств (осуществления закупочной деятельности) позволило бы по сути организовать дополнительный механизм контроля, а также сформировать значительную информационную базу для выявления аудиторами подозрительных операций (деятельности) аудируемого лица и информирования о них Росфинмониторинга.

Повышению уровня осведомленности аудиторов о рисках способствует доведение до них типологий и признаков подозрительных операций через функционал Личного кабинета на сайте Росфинмониторинга, а также регулярное проведение профилактических (разъяснительных) мероприятий при организационной поддержке Международного учебно-методического центра финансового мониторинга. С прошлого года введена практика проведения совместных с Федеральным казначейством и СРО ААС мероприятий в формате видео-конференц-связи (ВКС) с приглашением к участию в них представителей профессорско-преподавательского состава вузов Международного сетевого института в сфере ПОД/ФТ. Следуя принципам клиентоцентричности, по итогам каждой ВКС участникам предлагается ответить на вопросы электронной анкеты в специальном разделе Личного кабинета для оценки актуальности рассмотренных вопросов, качества презентационных материалов, разъяснения рассматриваемых во-

просов, формирования предложений по тематике дальнейших мероприятий.

Постоянная работа по вовлечению аудиторского сообщества в систему ПОД/ФТ, повышению уровня осведомленности его представителей о рисках и требованиях законодательства проводится на уровне территориальных органов Росфинмониторинга.

Так, Межрегиональным управлением Росфинмониторинга по ЮФО в 2022–2023 гг. проведена серия встреч в формате регионального совета комплаенс с представителями крупнейших аудиторских компаний Южного федерального округа. Ключевой тематикой состоявшегося обсуждения стали риски бюджетной сферы, соответствующие методы и способы легализации преступных доходов.

На основе результатов взаимодействия Межрегионального управления с аудиторами было подготовлено информационное письмо Росфинмониторинга, согласованное в последующем с Федеральным казначейством и СРО аудиторов, от 31 марта 2023 года с перечнем признаков операций, на которые следует обращать внимание при аудите получателей бюджетных средств (исполнители госконтрактов, получатели субсидий и др.). В частности, аудиторами предлагается обращать внимание на операции, имеющие следующие признаки:

- обналичивание денежных средств (включая признаки транзитных операций, направленных на обналичивание денежных средств);
- дробление государственных контрактов, в частности перечисление денежных средств по нескольким контрактам (договорам), имеющим схожий предмет закупки и заключенным в течение непродолжительного промежутка времени с одним и тем же контрагентом;

Кроме того, основанием для информирования Росфинмониторинга могут быть следующие ситуации:

- оплата товаров и услуг с признаками завышения их стоимости;
- предоставление крупных займов, в том числе аффилированным лицам, если это не обусловлено экономической целесообразностью;
- вывод денежных средств за рубеж по сомнительным основаниям;
- погашение задолженности, в том числе по исполнительным документам, имеющим признаки необоснованного вывода денежных средств в пользу иных лиц, в том числе аффилированных.

⁴ Распоряжение от 30.12.2002 № 4521-р.

В настоящее время Межрегиональным управлением совместно с представителями отрасли прорабатываются вопросы диагностики финансовой устойчивости системообразующих предприятий, информирования Росфинмониторинга о выявляемых аудиторами случаях обнаружения признаков вывода активов хозяйствующих субъектов, в том числе представляющих госсектор, а также признаков преднамеренного банкротства.

Следующим сектором, который также следует выделить в контексте формирования «Пояса финансовой безопасности», является сектор посредников на рынке недвижимого имущества — один из наиболее масштабных в антиотмывочном контуре.

Оценка рисков использования объектов недвижимости в целях ОД/ФТ, проведенная Росфинмониторингом, показала, что основным фактором уязвимости с точки зрения рисков легализации преступных доходов является высокая ликвидность недвижимости, сравнительно низкие транзакционные издержки ее использования в качестве объекта инвестиций. Кроме того, значимым фактором подверженности рискам выступает возможность расчетов физическим лицом по сделкам с недвижимым имуществом за наличные (главным образом, на вторичном рынке). Сокращению объема наличных операций по сделкам с недвижимым имуществом способствует расширение ипотечного кредитования⁵, развитие безналичных расчетов по сделкам с недвижимым имуществом (например, посредством банковского аккредитива).

Характерным для рынка риелторских услуг в последние годы выступает также повышение концентрации бизнеса, небольшие агентства недвижимости (штатная численность до 15 человек), ориентированные на региональный сегмент рынка, постепенно теряют конкурентоспособность. Во многом это обусловлено и цифровизацией, ключевым трендом, который несколько лет назад охватил отрасль. Развитие платформ-агрегаторов по продаже недвижимости (Домклик, Мир Квартир, Циан и др.), различных онлайн-сервисов, в том числе виртуальных туров, использование искусственного интеллекта для автоматизированной оценки недвижимости, внедрение новых бизнес-моделей, таких как «iBuying», существенно трансформирует профессию риелтора.

«iBuying» (instant buying) — бизнес-технология, при которой компания покупает недвижимость напрямую у частных продавцов с целью ее дальнейшей перепродажи, это позволяет продавцам максимально быстро получить денежные средства за реализованный объект. Веб-сайт или приложение компании позволяют покупателям жилья просматривать доступные объекты, планировать туры и запрашивать необходимую информацию. Закрытие сделки с iBuyer происходит быстрее, в том числе потому, что клиенту не нужно приспосабливаться к графику традиционного продавца.

Системное проведение Межрегиональными управлениями Росфинмониторинга профилактических мероприятий в отношении риелторов позволило в последние годы вывести сектор на качественно иной уровень работы по линии ПОД/ФТ. Так, увеличилась доля посредников на рынке недвижимого имущества, информирующих Росфинмониторинг о рисках, сведения о подозрительных операциях, связанных с рисками коррупционных правонарушений, нецелевого использования бюджетных средств, эффективно используются в аналитической деятельности, активизировалось взаимодействие со Службой в формате Совета комплаенс.

Высокую востребованность демонстрируют также обучающие ролики для субъектов антиотмывочного законодательства по различным вопросам правоприменительной практики.

Так, разработанный совместно с МУМЦФМ видеоролик по вопросам исполнения риелторами требований законодательства о ПОД/ФТ был размещен на сайтах профессиональных объединений, а также информационно-аналитических агентств в сфере недвижимости (РБК-недвижимость и др.).

В работу по повышению осведомленности риелторов об обязательных требованиях законодательства и рисках вовлечены и представители профессиональных сообществ. В 2022 году территориальными органами Росфинмониторинга были заключены соглашения о взаимодействии с более чем 30 гильдиями риелторов и ассоциаций.

⁵ Банки при работе с клиентами по данным продуктам реализуют не только стандартный набор процедур НПК, но и подробный анализ кредитоспособности с использованием различных скоринговых систем. Кредитные организации тщательно оценивают операции с недвижимостью на предмет наличия признаков ОД, и в случае выявления таких признаков направляют СПО в Росфинмониторинг или/и применяют меры заградительного характера.

Основные аспекты исполнения риелторами требований законодательства о ПОД/ФТ

МУМЦМ



Признаки возможного использования недвижимого имущества в незаконных целях

Информационное сообщение Росфинмониторинга и Федеральной нотариальной палаты от 04.03.2019 № 2192/01-01-40/4546 «О признаках возможного использования недвижимого имущества в схемах легализации преступных доходов»

Письмо Росфинмониторинга от 26.04.2021 «О повышении внимания индивидуальных предпринимателей и организаций, оказывающих посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества, к выявлению сделок с высоким уровнем риска»

Презентация концепции «Пояса финансовой безопасности» на всероссийской конференции, организованной Российской гильдией риелторов.

Введен в эксплуатацию Личный кабинет профессионального сообщества, функционал которого позволяет оперативно информировать о рисках в секторе, доводить материалы, касающиеся выполнения организациями (ИП) требований законодательства о ПОД/ФТ, уведомлять о проводимых мероприятиях для организации участия в них членов соответствующих профессиональных сообществ и др.

Совместно с профессиональным сообществом в 2022–2023 гг. была проведена оценка рисков в секторе риелторов.

В соответствии с поправками, внесенными в Федеральный закон № 115-ФЗ в июне 2021 года, секторальная оценка рисков (СОР), проводимая контрольными (надзорными) органами, стала обязательным элементом риск-ориентированного подхода. СОР призвана конкретизировать итоги Национальной оценки рисков, выделить в секторе сегменты (виды деятельности), наиболее подверженные рискам ОД и ФТ. Результаты такой оценки используются в моделях оценки рисков, используемых контрольными (надзорными) органами.



Презентация концепции «Пояса финансовой безопасности» на всероссийской конференции, организованной Российской гильдией риелторов

Для этих целей с использованием функционала Личного кабинета проведено анкетирование представителей сектора посредников на рынке недвижимого имущества. Анкеты составлялись таким образом, чтобы имелась возможность не только получить от респондентов информацию о рисках, наблюдаемых ими тенденциях в секторах, а также о возникающих сложностях при исполнении требований законодательства о ПОД/ФТ, но и сориентировать на лучшие практики работы в антиотмывочном контуре. Такой подход позволил охватить достаточно широкую аудиторию (более 2 тысяч) и агрегировать в автоматическом режиме полученные результаты для учета при проведении СОР ОД/ФТ, а также при разработке дополнительных рекомендаций по сложным вопросам правоприменительной практики.

Результаты СОР в настоящее время используются в Модели оценки рисков, утвержденной приказом Росфинмониторинга в апреле 2023 года.

Модель оценки рисков — совокупность параметров, включающих в себя в том числе индикатор риска, результаты национальной и секторальной оценок рисков, алгоритм их учета при оценке уровня риска несоблюдения требований законодательства, а также периодичность такой оценки. Модель оценки рисков утверждается органом контроля по согласованию с Росфинмониторингом, а СПО аудиторов (в части оценки рисков аудиторских организаций, отличных от оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям) — также с Федеральным казначейством.

По информации риелторов были выявлены риски злоупотреблений при реализации госу-

дарственных программ, предполагающих бюджетное финансирование для предоставления жилья (улучшения жилищных условий) нуждающимся категориям населения. В марте 2023 года Росфинмониторингом во взаимодействии с представителями сектора было подготовлено информационное письмо⁶ с указанием признаков подозрительной деятельности клиентов, при этом особое внимание было уделено ситуациям злоупотреблений при использовании государственных жилищных сертификатов.

В июне 2023 года Росфинмониторингом на основе обобщения сведений о подозрительных операциях, направленных риелторами, подготовлено и доведено через Личный кабинет информационное письмо, содержащее перечень признаков, указывающих на риски коррупционных правонарушений. Снижение рисков обслуживания публичных должностных лиц, а также лиц, формально не подпадающих под критерии ПДЛ, но осуществляющих управленческие и распорядительные функции в госсекторе, также выступает одним из элементов «Пояса финансовой безопасности», реализуемого через комплексную оценку рисков клиента, выявление подозрительных сделок с его участием и информирование об этом уполномоченного органа.

Следует отметить, что количество СПО, поступающих от риелторов за период с начала реализации указанного проекта, выросло более чем в 2 раза. Это действительно серьезный показатель, характеризующий эффективность взаимодействия надзорного органа с сектором.

В целом работа по формированию «пояса финансовой безопасности» позволила внедрить в практику новые и достаточно эффективные формы взаимодействия, предоставления обратной связи УНФПП и, по сути, выстроить дополнительные механизмы контроля за расходованием бюджетных средств на уровне субъектов первичного финансового мониторинга.

⁶ <https://www.fedsfm.ru/news/6431>.

ХИЩЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В СТРУКТУРЕ РИСКОВ И УГРОЗ НАЦИОНАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Евгений Сергеевич Семенов,

*заместитель начальника Управления оценки рисков Федеральной службы
по финансовому мониторингу*



Евгений Сергеевич Семенов

Обеспечение сохранности государственного бюджета, ограждение его от воздействия преступных элементов и использование выделяемых средств по их целевому назначению входят в число ключевых задач, стоящих перед любым государством.

Посягательства на бюджет влекут негативные социальные последствия, могут приводить к неполучению необходимых средств нуждающимися категориями населения, отсутствию необхо-

димых гражданам инфраструктурных объектов, снижению качества жизни и общего уровня благосостояния населения и последующему росту социальной напряженности.

При этом независимо от источника преступных доходов, будь то похищенные бюджетные средства, деньги обманутых вкладчиков или доходы от продажи наркотиков, в схемах легализации преступники используют различные уязвимые места национальной системы противодействия отмыванию преступных доходов, позволяющие придавать правомерный вид незаконным доходам посредством маскировки сомнительных операций под законную финансово-хозяйственную деятельность, а также путем сокрытия криминального источника происхождения средств. Структура и характер используемых способов могут динамично меняться в зависимости от складывающихся условий экономической обстановки на национальном и международном уровнях, а также с учетом принимаемых государством мер по минимизации негативных тенденций в отдельных предметных областях.

В этой связи залогом построения эффективной национальной системы противодействия легализации преступных доходов (в том числе полученных от преступлений, связанных с хищением бюджетных средств) является обеспечение всестороннего понимания всеми министерствами, ведомствами и организациями, а также организациями и лицами, осуществляющими операции

(сделки) с денежными средствами или иным имуществом (частным сектором), присущих стране рисков — то есть вероятности проявления способов легализации доходов, полученных от реализации определенных угроз (в результате совершения преступлений, образующих преступный доход), ввиду наличия соответствующих уязвимостей в финансовой и иных сферах, и приводящих к негативным последствиям.

На основе понимания актуальных рисков определяются наиболее эффективные меры по минимизации, устанавливается приоритетность их реализации, распределяется ответственность между участниками национальной системы ПОД/ФТ/ФРОМУ. Таким образом, создается основа для применения риск-ориентированного подхода в деятельности государственного и частного сектора.

В Российской Федерации имеется комплексная система выявления, анализа и понимания рисков, основанная на эффективных механизмах межведомственного взаимодействия и сотрудничества с частным сектором, а также на постоянном функционировании Центра оценки угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций с денежными средствами или иным имуществом¹, осуществляющего совместно с компетентными органами власти и организациями оценку обстановки в сфере ОД/ФТ. В отношении выявляемых проявлений негативных тенденций принимается целый спектр соответствующих мер реагирования: от информационно-разъяснительной работы с подотчетными субъектами до совершенствования действующего законодательства.

При этом, помимо ситуационного риск-анализа, на регулярной основе проводится стратегический анализ, результаты которого используются при формировании документов, содержащих анализ текущей ситуации и прогнозируемое состояние обстановки, — это ежегодные аналитические доклады об оценке угроз национальной безопасности, а также обновляемые раз в несколько лет комплексные отчеты о проведении национальной оценки рисков.

Национальная оценка рисков проводится по специально разработанной и утвержденной на

межведомственном уровне Методологии, в которой учтены положения международных стандартов в области проведения национальной оценки рисков², а также лучшие практики других стран и рекомендуемые меры по итогам взаимной оценки³ Российской Федерации со стороны Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), завершенной в 2019 году.

В процессе национальной оценки рисков приняли участие все заинтересованные министерства, ведомства и организации: правоохранительные (ФСБ России, МВД России, ФТС России, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации), надзорные (Банк России, ФНС России, Федеральная пробирная палата, Роскомнадзор, Минфин России, Минюст России, СРО аудиторов, Федеральная нотариальная палата, Федеральная палата адвокатов Российской Федерации), иные (МИД России), а также частный сектор. В целях повышения оперативности и эффективности сбора необходимой информации, подготовки и рассмотрения соответствующих проектов отчетов представители государственного сектора были включены в состав временной рабочей группы на площадке профильной Межведомственной комиссии по ПОД/ФТ/ФРОМУ.

В соответствии с методологией НОР проведена в три этапа: выявление, анализ и оценка рисков.

На этапе выявления рисков была собрана и проанализирована информация из различных источников, среди которых: документы стратегического характера, материалы межведомственных и международных форматов взаимодействия, положения действующего законодательства, результаты контрольной (надзорной) деятельности в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ, материалы финансовых расследований Росфинмониторинга, уголовные дела и судебные приговоры, типологии и признаки сомнительных операций, сведения о финансовых операциях (поступающие в Росфинмониторинг от частного сектора) и многое другое.

На этапе анализа рисков временной рабочей группой была выполнена систематизация и классификация способов ОД, по итогам которой сформирован инструментарий, позволя-

¹ В соответствии с п. 1 Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13.06.2012 № 808).

² В том числе руководящие указания ФАТФ «Оценка рисков ОД/ФТ на национальном уровне» (2013 год), на русском языке размещенные на официальном сайте МУМЦФМ: <https://mumcfm.ru/d/7plyOuZJNRcii6k4GfPZUtlgD0ALwzTqhlujnp0Q>.

³ Отчет о взаимной оценке 2019 года на русском языке доступен на официальном сайте EAG: https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/OVO_RF_final_.pdf.

ющий единообразно описывать индивидуальные проявления ОД в виде набора параметров (риск-факторов), а также подготовлены словари-классификаторы по указанным риск-факторам. С использованием указанного инструментария проведено анкетирование ведомств, представителей финансовых учреждений и УНФПП, которые оценивали уровень вероятности реализации риска ОД с конкретным сочетанием присущих ему факторов (угрозы, уязвимости, последствия и т. п.), а также имели возможность представить иную информацию об известных им способах отмывания и иных имеющих значение факторах. Полученные экспертные оценки вкупе с ранее собранной информацией послужили основой для расчета уровней рисков ОД. Также проводился анализ статистических данных, принятых мер и их влияния на снижение риска (т. н. остаточные риски), и иных источников информации.

На этапе оценки рисков осуществлялось определение уровня риска ОД с последующей разработкой мер по минимизации рисков и приоритетности их реализации в зависимости от сочетания вышеперечисленных факторов.

На данный момент в Российской Федерации проведено две полномасштабные оценки рисков ОД/ФТ — в 2018 и 2022 году⁴.

По итогам национальной оценки рисков 2022 года были определены основные для Российской Федерации угрозы легализации доходов — то есть виды преступлений, образующих незаконный доход, который впоследствии требует отмывания.

В первую очередь, это различные формы мошеннической деятельности: в частности кредитное мошенничество, неисполнение договорных обязательств, интернет-мошенничество, организованная мошенническая деятельность со стороны псевдоброкеров, форекс-дилеров, организаторов финансовых пирамид. Кроме того, существенная часть мошеннических преступлений связана с хищением бюджетных средств в ходе исполнения государственных контрактов, незаконным получением субсидий, незаконным возмещением НДС. Так, к ранее выявляемым Росфинмониторингом схемам, связанным с обналичиванием средств, выделяемых по программе «Материнский (семейный) капитал», а также в рамках туристического кешбэка в текущем году добавились схемы, связанные

с выводом и хищением денежных средств с «Пушкинских карт».

Значительный объем составляют деяния, связанные с незаконным оборотом наркотиков, в том числе с транснациональной составляющей. В частности, к этому относится масштабное производство опиатов на территории других стран и их последующая контрабанда по существующим трафикам (которая, по некоторым оценкам, может еще нарастить обороты), также подпольное производство синтетических наркотиков на территории нашей страны.

Традиционно высокую угрозу представляют преступления коррупционной направленности: получение и дача взяток, посредничество во взяточничестве, коммерческий подкуп, злоупотребление полномочиями и их превышение. Значительная часть указанных преступлений совершается в сфере расходования бюджетных средств.

Актуальны и угрозы осуществления незаконной банковской деятельности: в рамках функционирования неформальных платформ расчетов, предоставления услуг по нелегальному кредитованию населения, а также организации деятельности теневых площадок по выводу средств за рубеж и их обналичиванию.

Большие объемы преступного дохода и средств, направляемых на легализацию, генерирует присвоение или растрата — а конкретнее, хищение денежных средств и активов, принадлежащих коммерческим компаниям, гражданам, а также государству, совершенное лицами с использованием своего служебного положения (должностные лица, кассиры, бухгалтеры, менеджеры банков).

Особую значимость представляют преступления, связанные с расчетами в бюджетной системе: совершение налоговых преступлений (в частности, связанных с уклонением от уплаты налогов юридическими лицами), уклонение от уплаты таможенных платежей (например, через манипуляции стоимостью перемещаемых товаров).

К числу основных угроз отнесены и преступления в сфере информационно-коммуникационных технологий — как в рамках реализации всех угроз высокого уровня, так и в рамках получения неправомерного доступа к информации ограниченного распространения, вымогательства средств с использованием вредоносных программ.

⁴ Отчеты о проведении национальной оценки рисков размещены на официальном сайте Росфинмониторинга: <https://www.fedsfm.ru/fm/nor>.

Отдельно подчеркнута значимость угроз, связанных с деятельностью организованных преступных групп и сообществ, реализующих в том числе вышеперечисленные виды незаконной деятельности, приводящие, как правило, к появлению больших объемов преступного дохода, который впоследствии требует легализации.

Риски, приведенные в отчете о проведении НОР, представляют собой способы легализации (или их группы), структурированные по используемым продуктам и инструментам осуществления незаконных финансовых операций.

Среди способов безналичного перемещения в целях обхода заградительных мер следует выделить переводы под видом оплаты товаров и работ, нематериальных услуг или займов, операции транзитного характера, сомнительные переводы по счетам физических лиц, исполнительным документам, аккредитивным формам расчетов или депозитам нотариусов, переводы под видом или в качестве оплаты векселей, с использованием бюджетных счетов и в рамках уступки права требования.

В качестве рисков ввода наличного преступного дохода в финансовую систему обозначены внесение на банковские счета с использованием устройств для приема наличных средств и через кассу банка, а также в рамках оплаты ранее образованной задолженности.

В свою очередь, в отчетах приведен широкий спектр способов вывода в наличный оборот: от традиционного использования счетов физических лиц, корпоративных карт организаций и индивидуальных предпринимателей, до уже набравших популярность механизмов «теневой инкассации», вовлечения в схемы организаций с характерным существенным объемом наличного оборота либо субъектов микрофинансового сектора.

Оценены также риски перемещения наличных средств через государственную границу.

Помимо банковских переводов, в отчетах отмечены риски использования в схемах легализации продуктов и услуг финансовых учреждений и УНФПП: систем денежных переводов, электронных кошельков, рынка ценных бумаг, страхового, лизингового, игорного секторов и иных.

Отдельно обозначены риски использования в отмывании доходов недостаточно регулируемых систем расчетов: виртуальных активов, иностранных поставщиков платежных услуг и всем неформальных систем (таких как хавала).

Для конечного размещения преступного дохода отмечены риски приобретения недвижимости, предметов роскоши, транспортных средств, изделий из драгоценных металлов и камней, осуществляется инвестирование незаконно полученного капитала в хозяйственную деятельность юридических лиц.

Несмотря на широкий спектр принимаемых мер в незаконных схемах продолжают активно использоваться подставные компании, которые преимущественно не обладают «традиционными» признаками подозрительности. В этой связи в отчетах использование юридических лиц выделено обособленным блоком. Наиболее уязвимыми как в теории, так и на практике являются ООО. Средний уровень уязвимости имеют непубличные акционерные общества, потребительские кооперативы и организации, не являющиеся юридическими лицами. Все остальные виды юридических лиц обладают низким уровнем уязвимости.

При этом в схемах отмывания доходов, полученных от совершения преступлений в бюджетной сфере, для перемещения средств между аффилированными юридическими лицами наиболее часто используются фиктивные основания — под видом оплаты товаров, работ, услуг (маркетинговых, рекламных, консультационных и других, не сопровождающихся передачей материальных ценностей и/или не имеющих объективных ценовых ориентиров). Для сокрытия реальных участников сделок могут использоваться банковские счета, открытые по поддельным документам либо на номинальных владельцев. Обналичивание похищенных бюджетных средств происходит как со счетов юридических лиц и ИП (в частности, с использованием корпоративных карт), также и со счетов физических лиц (в том числе подставных). Отмытый таким образом преступный доход используется организаторами схем для приобретения объектов недвижимости, транспортных средств, предметов роскоши, а также вкладывается в хозяйственную деятельность уже существующих либо заново создаваемых компаний.

Однако понимание актуальных для страны рисков — это только первый этап выстраивания риск-ориентированного подхода в деятельности государственного и частного сектора. Наиболее важным является разработка и реализация мероприятий по минимизации выявляемых рисков, которые позволяют обеспечить совершенствование национальной системы ПОД/ФТ/ФРОМУ, в том

числе путем повышения ее устойчивости к воздействию угроз и нейтрализации уязвимостей.

В этой связи по итогам завершенной в 2022 году национальной оценки рисков был подготовлен межведомственный план по минимизации рисков, структура которого предусматривает для каждого из мероприятий перечень ответственных органов и устанавливает приоритетность их реализации.

Пункты плана сгруппированы по тематическим разделам, которые объединяют собой мероприятия различного характера.

Так, в части вопросов повышения эффективности межведомственного взаимодействия следует отметить усиление координационных механизмов в рамках расследования случаев легализации доходов, совершенствование информационного обмена по вопросам уплаты налогов и госпошлин за третьих лиц, проведение обучающих мероприятий по изучению лучших практик с учетом выводов НОР. Предупредительные и правоприменительные меры содержат вопросы актуализации секторальных оценок рисков, повышения эффективности принимаемых мер в рамках предотвращения регистрации и функционирования «технических компаний», актуализации признаков подо-

зрительности для банков, совершенствования подходов к работе с денежной наличностью. Обеспечение прозрачности бенефициарной собственности предусматривает подготовку предложений по результатам анализа эффективности практики привлечения к уголовной ответственности бенефициарных владельцев юридических лиц, вовлеченных в противоправную деятельность. Блок по международному сотрудничеству включает в себя совершенствование механизмов выявления, ареста и возврата активов, активизацию взаимодействия с подразделениями финансовой разведки зарубежных стран и повышение эффективности обработки международных запросов. Отдельным разделом обозначены мероприятия, направленные на обеспечение соответствия национального законодательства требованиям ФАТФ в отношении виртуальных активов. Наконец, вопросы совершенствования механизмов взаимодействия с частным сектором включают в себя проработку индикаторов финансового профиля для представителей частного сектора, повышение их информированности о вновь появляющихся типологиях, проведение обучающих мероприятий с учетом выводов национальной и секторальных оценок.

ПРОБЛЕМЫ ЦЕЛЕВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ: ПРИНЦИПЫ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ЭКОНОМНОСТЬ

Файзулло Машраб Курбонали,
ректор Российско-Таджикского (Славянского) университета,
д. э. н., профессор



Файзулло Машраб Курбонали

Расходы государственного бюджета следует рассматривать как средство реализации финансовых функций государства. Бюджет отображает экономические процессы, протекающие в структурных звеньях экономики. Государство использует бюджет для регулирования экономики посредством маневрирования поступающими в распоряжение государства денежными ресурсами, то есть посредством его расходов. В процессе осуществления бюджетной политики государство имеет возможность применять самые разнообразные формы воздействия на экономику: субсидирование и финансирование предприятий, осуществление государственных инвестиций,

финансирование конверсии оборонных отраслей промышленности. Результатом такого воздействия служит рост национального дохода, решение насущных социальных проблем, расширение или уменьшение совокупного спроса и предложения, создание необходимой инфраструктуры.

Расходы бюджета — это экономические отношения, возникающие в связи с распределением фонда денежных средств и его использованием по отраслевому, целевому и территориальному назначению. Категория расходов бюджета проявляется через конкретные виды расходов, каждый из которых может быть охарактеризован с качественной и количественной сторон. Качественная характеристика позволяет установить экономическую природу и общественное назначение каждого вида бюджетных расходов, количественная — их величину.

Расходы республиканского бюджета, проблемы их эффективного использования остаются весьма актуальными. В экономической литературе эта проблема освещается довольно подробно. О бюджетах, бюджетном процессе, межбюджетных отношениях, а особенно о расходах бюджетов, пишут много, круг авторов публикаций широк, встречаются различные точки зрения. Поэтому необходимо систематизировать и обобщить имеющиеся сведения и дать по возможности точные данные, поднять проблемы расходов госбюджета за несколько лет и выявить перспективы совершенствования бюджетного устройства Республики Таджикистан.

В этой связи при исследовании рассматриваются два принципа функционирования бюджетной системы Республики Таджикистан. Одним из этих принципов является эффективность и экономность использования бюджетных средств. Этот принцип означает, что при составлении и исполнении бюджетов органы власти и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием определенного бюджетом объема средств.

Учитывая многообразие всей совокупности расходов задача бюджетной экономии достаточно трудновыполнима. Но проблема не только в объемах расходов, но и в их общей эффективности. В бюджетной политике Таджикистана в целом отсутствует ясность в процессе формирования бюджетных приоритетов и их соответствия приоритетам стратегическим. За исключением финансирования инфраструктурных проектов многие другие статьи государственных расходов имеют более абстрактные цели. Это выражается в том, что в Таджикистане крайне слабо используется принцип программного бюджетирования. Это означает, что расходы привязаны не к планируемым результатам, а к процессу. Государственные хозяйствующие субъекты получают финансирование, в большей мере исходя не из того, какова их деятельность, а из того, сколько в ней работает штатных работников, сколько средств необходимо на поддержание помещений, оборудование и т. д. Более того, некоторые нормативы расходов в госструктурах основаны на документах, принятых еще в советское время.

Как известно, для Таджикистана новая стратегия развития страны сводится к решению проблемы создания инновационной экономики и связанной с ней проблемы развития человеческого потенциала, повышения его качества. К принятой в Таджикистане стратегии развития государства необходимо добавить, что развитие инновационной экономики требует роста эффективности по всем направлениям деятельности и должно сводиться к сохранению и укреплению суверенитета и обороноспособности, продовольственной независимости и т. д. Для реализации таких целей анализ эффективности бюджетных расходов и процедура формирования приоритетных направлений развития являются определяющими.

Безусловно, неправильно было бы ставить задачу анализа эффективности бюджетных рас-

ходов государства в каких-то абсолютных координатах, в отрыве от принимаемых направлений вложений и периода их назначения, а также состояния системы в период рассмотрения и с оценкой ее перспективных изменений. Тем более представляется нецелесообразным проведение такого анализа без конкретной цели — например, без решения задач формирования корректирующих воздействий, оказывающих позитивное влияние на рост экономики. Важным выступает и фактор времени — учет больших по продолжительности периодов экономических изменений, связанных с освоением выделяемых бюджетных средств.

В связи с этим основными, базисными константами системного подхода к процессу оценки эффективности бюджета должны быть:

- учет динамики процесса в рамках направления бюджетных расходов: сравнение оценки ожидаемого эффекта в сфере направления вложений на момент принятия решения (об уровне и необходимости финансирования) с оценкой и актуальностью данного направления на момент проведения анализа результата;
- неизменность принятых критериев оценки эффективности — на начало и окончание периода проводимой оценки;
- цикличности процессов оценки эффективности — после каждого корректирующего воздействия на систему необходимо отслеживать изменения уровня эффективности бюджетных расходов;
- элиминации пролонгирования затрат, то есть осуществленные бюджетные расходы не должны быть основанием для их наращивания или продления финансирования, если направление исчерпало развитие и/или эффективность;
- качественной оценки результативности направлений бюджетных расходов с выделением имманентных величин расходов, понижение которых невозможно по социальным соображениям.

Цель оценки эффективности — развитие и оптимизация бюджета, обеспечение минимизации неизбежных потерь в бюджетной сфере.

Другой принцип — адресность и целевой характер бюджетных средств означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

Целевое направление средств означает, что государственные расходы осуществляются строго по целевому назначению в соответствии с направлениями расходования, предусмотренными в финансовых планах.

Достижению наибольшей результативности в процессе осуществления государственных расходов отвечает такой принцип их организации, как соблюдение режима экономии. Он может быть охарактеризован как система форм и методов последовательной минимизации затрат относительно получаемого результата. Этот принцип не всегда связан с сокращением расходов, но обязательно предполагает наиболее целесообразное их использование.

Финансирование государственных расходов осуществляется в разных формах:

- самофинансирование;
- бюджетное финансирование;
- кредитное обеспечение.

Самофинансирование используется для покрытия расходов государственных предприятий за счет их собственных финансовых ресурсов.

Бюджетное финансирование применяется для обеспечения затрат, имеющих общегосударственное значение.

Расходы бюджета представляют собой затраты, возникающие в связи с выполнением государством своих задач и функций.

Эти затраты выражают экономические отношения, на основе которых происходит процесс использования средств централизованного фонда денежных средств государства по различным направлениям.

Экономическая сущность расходов бюджета проявляется во многих видах. Каждый вид расходов обладает качественной и количественной характеристикой. При этом качественная характеристика, отражая экономическую природу явления, позволяет установить назначение бюджетных расходов, количественная — их величину.

Многообразие конкретных видов бюджетных расходов обусловлено целым рядом факторов: природой и функциями государства, уровнем социально-экономического развития страны, разветвленностью связей бюджета с народным хозяйством, административно-территориальным устройством государства, формами предоставления бюджетных средств и т. п. Сочетание этих факторов порождает ту или иную систему расходов бюджета любого государства на определенном этапе социально-экономического развития.

Для выяснения роли и значения бюджетных расходов в экономической жизни общества их классифицируют по определенным признакам. В теории и практике финансов существуют несколько признаков классификации расходов бюджета.

В первую очередь расходы бюджета подразделяются по их влиянию на процесс расширенного воспроизводства. В этом случае выделяются текущие и капитальные бюджетные расходы.

Текущие расходы связаны с предоставлением бюджетных средств юридическим лицам на их содержание и покрытие текущих потребностей. Эти расходы включают затраты на государственное потребление (содержание экономической и социальной инфраструктуры, государственных отраслей народного хозяйства, закупки товаров и услуг гражданского и военного характера, текущие расходы государственных учреждений), текущие субсидии нижестоящим органам власти, государственным и частным предприятиям, транспортные платежи, выплату процентов по государственному долгу и другие расходы. Как правило, эти расходы в основном соответствуют затратам, отраженным в обычном бюджете или бюджете текущих расходов и доходов.

Капитальные расходы представляют собой денежные затраты, связанные с вложением в основной капитал и прирост запасов. Они включают в себя капиталовложения за счет бюджета в различные отрасли народного хозяйства, инвестиционные субсидии и долгосрочные бюджетные кредиты государственным и частным предприятиям, местным органам власти. Данная группа расходов отражается в бюджете капитальных расходов и доходов государства.

Целевой признак позволяет рассмотреть расходы, подразделяющиеся на конкретные виды затрат. Классификация расходов по целевому назначению создает предпосылки для рационального использования бюджетных средств, является необходимой базой для осуществления эффективного и действенного контроля за использованием бюджетных ассигнований, что в свою очередь должно достигаться через прозрачность государственного бюджета РФ.

Система управления государственными финансами требует повышения эффективности и открытости. Прозрачность бюджета как главного финансового инструмента реализации социально-экономической политики является одним из основных условий открытости государственных

решений. Своевременное предоставление в доступном виде бюджетной документации увеличивает возможности контроля со стороны законодательной власти и общественности качества принимаемых бюджетных решений и исполнения бюджета, повышает ответственность органов исполнительной власти за разработку и исполнение бюджета и создает предпосылки для контроля целевого расходования средств.

Реализация усилий по повышению бюджетной прозрачности приносит значительные выгоды всему обществу, населению, гражданскому обществу и органам государственной власти.

Необходимо реализовать открытость бюджета, в частности, повисить полноту предоставления информации в проекте бюджета исполнительной власти, отчете в середине года, годовом отчете, аудиторском отчете. Необходимо обеспечить публикацию предварительного проекта бюджета, полугодового отчета. Особое внимание следует уделить разработке бюджета, который должен содержать понятные и доступные населению термины, описание базовых макроэкономических показателей, доступное предоставление информации о балансе между расходами и доходами государственного бюджета, и в частности:

- доступное и понятное, лаконичное описание статей доходов;
- доступное и понятное, лаконичное описание статей расходов по группам;
- дефицит бюджета — как финансируется (доступное изложение);
- упор должен быть на расходную часть бюджета, направленную на социальные нужды.

Рыночные отношения не отменяют необходимость принятия мер по устранению недостатков и предупреждению финансовых нарушений. Для чего необходимо систематически проводить ревизии или проверки финансовой деятельности органов государственной власти, министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности, которые используют государственную собственность, расходуют бюджетные средства, пользуются налоговыми льготами или уплачивают налоги в государственный бюджет.

Финансовый контроль государства обеспечивает необходимую в экономике обратную связь, систематическую сверку планов и фактических результатов, что является необходимым условием принятия правильных управленческих решений. Государственный контроль во многом по-

могает избежать ошибок, которые очень дорого обходятся в финансово-экономической сфере.

Для осуществления контроля за исполнением государственного бюджета созданы в стране такие внешние по отношению к исполнительной власти контролирующие органы, как Счетная палата Республики Таджикистан и Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан.

Счетная палата Республики Таджикистан была создана в соответствии с законом Республики Таджикистан «О Счетной палате Республики Таджикистан».

Счетная палата Республики Таджикистан является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Маджлиси Оли Республики Таджикистан и подотчетным ему.

В рамках задач, определенных действующим законодательством, Счетная палата Республики Таджикистан обладает организационной и функциональной независимостью.

Задачами Счетной палаты Республики Таджикистан являются организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей государственного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования государственной собственности и т. д.

Счетная палата Республики Таджикистан в процессе исполнения бюджета контролирует полноту и своевременность денежных поступлений, фактическое расходование бюджетных ассигнований в сравнении с законодательно утвержденными показателями государственного бюджета, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ и вносит предложения по их устранению.

Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан являясь уполномоченным органом государственного финансового контроля и правоохранительным органом, осуществляет государственный финансовый контроль по эффективному использованию государственных средств и государственного имущества для обеспечения экономической безопасности государства путем предупреждения, профилактики, выявления, пресечения коррупционных правонарушений, раскрытия, дознания и предваритель-

ного следствия коррупционных преступлений, экономических преступлений коррупционного характера и преступлений, связанных с налогами, а также другие задачи, предусмотренные законом и другими нормативными правовыми актами Республики Таджикистан.

Агентство в своей деятельности подчиняется и подотчетно Президенту Республики Таджикистан и представляет Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан отчет о результатах расследований и финансовых проверок.

Огромную роль расходы бюджетов всех уровней играют в решении социальных проблем, которые принимали наиболее радикальные формы в нашей стране, а во времена перехода к рынку вновь обострились. Повышению роли расходов бюджетов в социальных процессах способствует кардинальное изменение бюджетного механизма финансирования учреждений социальной сферы. Известно, что за счет бюджетных средств финансируются многие необходимые отрасли социального обслуживания населения — просвещение, здравоохранение, социальное обеспечение. Растущие социально-культурные потребности граждан призвано необходимым обеспечивать даже за счет дефицитного финансирования, ведь

с ростом числа функций, которые берет на себя государство, растут и государственные расходы. Общеизвестным является факт, что в перспективе роль государственного бюджета в социальных процессах будет усиливаться. Это объясняется тем, что именно средства бюджета (в совокупности с внебюджетными фондами) являются финансовой базой осуществления социальных преобразований, перехода на качественно новый, более высокий уровень социального обслуживания населения.

Таким образом, совершенствование бюджетного устройства способно оказать значительное положительное воздействие на функционирование всей рыночной системы. И это совершенствование следует осуществлять как по отношению к внутренним, межбюджетным отношениям, так и по отношению к количественным и качественным показателям самого бюджета, способствуя его сбалансированности и осуществляя достаточный контроль за использованием бюджетных средств. Ведь только в совокупности эти изменения способны превратить государственный бюджет из средства дестабилизации экономики в мощный стимул экономического роста.

МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ РИСКОВ ОД/ФТ КАК ВОЗМОЖНАЯ ОСНОВА ИНЖЕНЕРИИ ЗНАНИЙ И ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Сергей Иванович Шатских,

начальник управления Департамента финансового мониторинга
и валютного контроля Банка России, к. т. н.



Сергей Иванович Шатских

Решением Межведомственной комиссии по принятию Российской Федерацией мер по результатам четвертого раунда взаимных оценок Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег от 08.12.2022 был утвержден отчет о проведении национальной оценки рисков (далее — НОР) легализации (отмывания) доходов, полученных незаконным путем, и финансирования терроризма (далее — ОД/ФТ).

Проведению НОР предшествовало утверждение тем же органом 20.05.2021 методологических рекомендаций по ее осуществлению, построенных

на новых концептуальных принципах, ключевыми из которых являются следующие.

1. Объектом оценки риска ОД/ФТ выступают способы (схемы, типологии) ОД/ФТ. Основными источниками для формирования общего перечня способов ОД/ФТ послужили:

- типологии (схемы) подозрительных операций, выявляемые Росфинмониторингом и Банком России по результатам мониторинга финансовых транзакций в ходе контрольно-надзорной деятельности, в том числе содержащиеся в издаваемых ими методических рекомендациях для частного сектора;
- перечни признаков, указывающих на необычный характер операции (сделки), приведенные в Положении Банка России от 02.03.2012 № 375-П «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и Положении Банка России от 15.12.2014 № 445-П «О требованиях к правилам внутреннего контроля некредитных финансовых организаций в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

В результате классификации и распределения совокупности вышеуказанных схем по условным этапам (стадиям) изучаемой противоправной

деятельности (формирование источника денежных средств для ОД/ФТ; ввод денежных средств в легальный оборот; транзит; обналичивание; вывод денег за пределы юрисдикции Российской Федерации; использование легализованных средств), был образован классификатор способов ОД/ФТ, в настоящее время насчитывающий около 70 способов.

2. Для описания разновидностей наблюдаемых проявлений способов ОД/ФТ был определен единый набор характеризующих их параметров (далее также — риск-факторов), для которых, в свою очередь, были разработаны словари-классификаторы их возможных значений. Набор параметров описания способов ОД/ФТ и число их возможных значений¹ приведены в таблице 1.

Таблица 1

№ п/п	Риск-факторы (параметры) способов ОД/ФТ	Число значений параметра
1.	Категория угрозы ОД/ФТ (предикатного преступления)	163
2.	Уязвимости системы ПОД/ФТ, облегчающие реализацию способа	74
3.	Размер (диапазон) суммы денежных средств, характерный для способа	4
4.	Виды организаций, выполняющих операции с денежными средствами и используемых для реализации способа	50
5.	Услуга (продукт), операция организации, используемая при реализации способа, включая:	x
5.1.	Вид операции (услуги, продукта) с денежными средствами или иным имуществом	205
5.2.	Виды правового основания для совершения операций	93
5.3.	Вид финансового (расчетного) инструмента	33
5.4.	Вид канала предоставления продукта (оказания услуги)	12
6.	Клиент, которому оказывается услуга (проводится операция) организацией при реализации способа:	x
6.1.	Вид клиента как экономического субъекта	127
6.2.	Юрисдикция клиента	251
6.3.	Сектор экономической деятельности клиента	129
6.4.	Регион экономической деятельности клиента	93
6.5.	Признаки подверженности клиента риску ОД/ФТ	31
7.	Источник денежных средств клиента, используемых при оказании услуги	18
8.	Контрагент клиента по операции в рамках оказываемой организацией услуги	x
8.1.	Вид контрагента как экономического субъекта	127
8.2.	Юрисдикция контрагента	251
8.3.	Сектор экономической деятельности контрагента	129
8.4.	Регион экономической деятельности контрагента	93
8.5.	Признаки подверженности контрагента риску ОД/ФТ	31
9.	Страна (группа стран), в которую направляются средства в целях ОД/ФТ в рамках способа	251
10.	Страна (группа стран), из которой в Россию поступают денежные средства в рамках способа	251
11.	Период выявления фактов (признаков) использования данного способа	3
12.	Наблюдаемые признаки реализации способа	264

¹ Для большинства риск-факторов словари их значений открыты для пополнения.

3. В качестве предмета оценки участниками НОР — экспертами государственных органов и организаций частного сектора по порядковой шкале («низкий» — «умеренный» — «повышенный» — «высокий») оценивался уровень вероятности (частоты) проявлений в сфере их деятельности того или иного способа ОД/ФТ с фиксированным набором значений его параметров (риск-факторов).

Использование различными экспертами одной и той же структуры и набора стандартизованных терминов для описания способов и их параметров, а также шкалы оценки уровня вероятности их проявления обеспечило своеобразную «единую систему координат» для взаимно сопо-

ставимого и корректного представления, свода и обобщения их профессиональных суждений о проявлениях изучаемой противоправной деятельности.

Действительно, параметры способов ОД/ФТ могут рассматриваться как координатные оси многомерного пространства, любая точка в котором будет отвечать описанию проявления способа ОД/ФТ с фиксированным набором значений его параметров. Пример подобного описания проявления одного из способов («теневая инкассация») с использованием услуг кредитной организации, полученного от респондентов в ходе проведения НОР, приведен в таблице 2.

Таблица 2

Способ (схема) ОД/ФТ	Перечисление предприятиями нефинансового сектора безналичных денежных средств в обмен на наличную выручку торговой организации («теневая инкассация»)
Параметры	Значения параметров
.....
3. Диапазон суммы	От 50 000 000 до 1 млрд руб. в квартал
4. Вид организации	Кредитные организации
5. Услуга (продукт), операция	5.1. Вид операции: Осуществление безналичных переводов денежных средств по поручению юридических и физических лиц по их банковским счетам
6. Клиент	6.1. Вид субъекта: ООО / 6.2. Юрисдикция: Россия / 6.4. Регион деятельности: г. Санкт-Петербург; Тюменская область / 7.5. Признаки подверженности риску ОД/ФТ: Наличие признаков фирмы-однодневки
7. Источник денежных средств	Безналичные зачисления на счет клиента от группы контрагентов по хозяйственным договорам
8. Контрагент клиента	8.1. Вид субъекта: ООО / 8.2. Юрисдикция: Россия / 8.3. Сектор деятельности: Торговля оптовая, торговля розничная / 8.4. Регион деятельности: Алтайский край; Новосибирская область
.....
11. Период выявления	2021 год
12. Наблюдаемые признаки реализации способа	- Сделки клиента с торговым предприятием носят бестоварный характер; - Сделки имеют признаки фиктивности; - Основания платежа не характерны для деятельности плательщика и/или получателя; - В случае платежей клиента по договорам займа (факторинга) информация об исполнении встречных обязательств (возврат займа, платежи должника по факторингу) отсутствует
Уровень вероятности проявления	Повышенный

Диаграмма 1. Распределение по видам поднадзорных организаций числа наблюдаемых в них способов ОД/ФТ (всего и в разбивке по уровню вероятности их проявления)



Потенциальный объем этого пространства в созданной системе координат (как произведение объемов словарей-классификаторов² по всем параметрам) достигает астрономической величины: свыше 2×10^{42} различных сочетаний значений риск-факторов. Однако области риска в этом пространстве распределены не хаотично, а сконцентрированы вокруг определенных значений риск-факторов или их сочетаний, выявление которых и было целью проведенной оценки рисков. Для этого из общего пространства проявлений способов выделялись подпространства по значениям того или иного риск-фактора или их комбинации, и с помощью общедоступных статистических приложений подсчитывалось число наблюдаемых в них способов ОД/ФТ с «высоким», «повышенным», «умеренным» и «низким» уровнем вероятности их проявления по оценкам экспертов. Пример подобного распределения наблюдаемых способов по одному риск-фактору «Вид поднадзорной организации»³ приведен в диаграмме 1 и наглядно иллюстрирует наибольшую концентрацию рисков ОД/ФТ в секторе кредитных организаций.

Собранный в процессе проведения НОР массив из более чем 2000 оцененных экспертами проявлений способов ОД/ФТ позволяет формировать подобные аналитические отчеты по любому риск-фактору

или их комбинации, получая картину концентрации рисков, например в разрезе видов финансовых услуг, каналов их предоставления, финансовых инструментов, категорий клиентов (контрагентов) по отраслевому, региональному, организационно-правовому и иным признакам, формируя оценки рисков ОД/ФТ не только на уровне НОР, но и на секторальном, отраслевом, региональном уровнях.

Полученный массив экспертных оценок, кроме того, открывает перспективы реализации на его основе задач искусственного интеллекта (далее — ИИ), основанных на инженерии знаний и автоматизации построения выводных суждений [оценок, гипотез (версий), прогнозов, рекомендаций] в целях ПОД/ФТ.

Действительно, в отличие от сведений, накапливаемых в базах данных, массив экспертных оценок проявлений способов ОД/ФТ характеризует не отдельные факты (события), а устойчивые, в той или иной мере повторяющиеся в оцениваемом периоде, наборы параметров целой группы схожих действий, т. е. своего рода модели, или «фреймы»⁴, в терминологии систем ИИ, и является базой экспертных знаний. Разработка экспертных систем и баз знаний образует область наук об искусственном интеллекте, называемую инженерией знаний (англ. *knowledge engineering*)⁵.

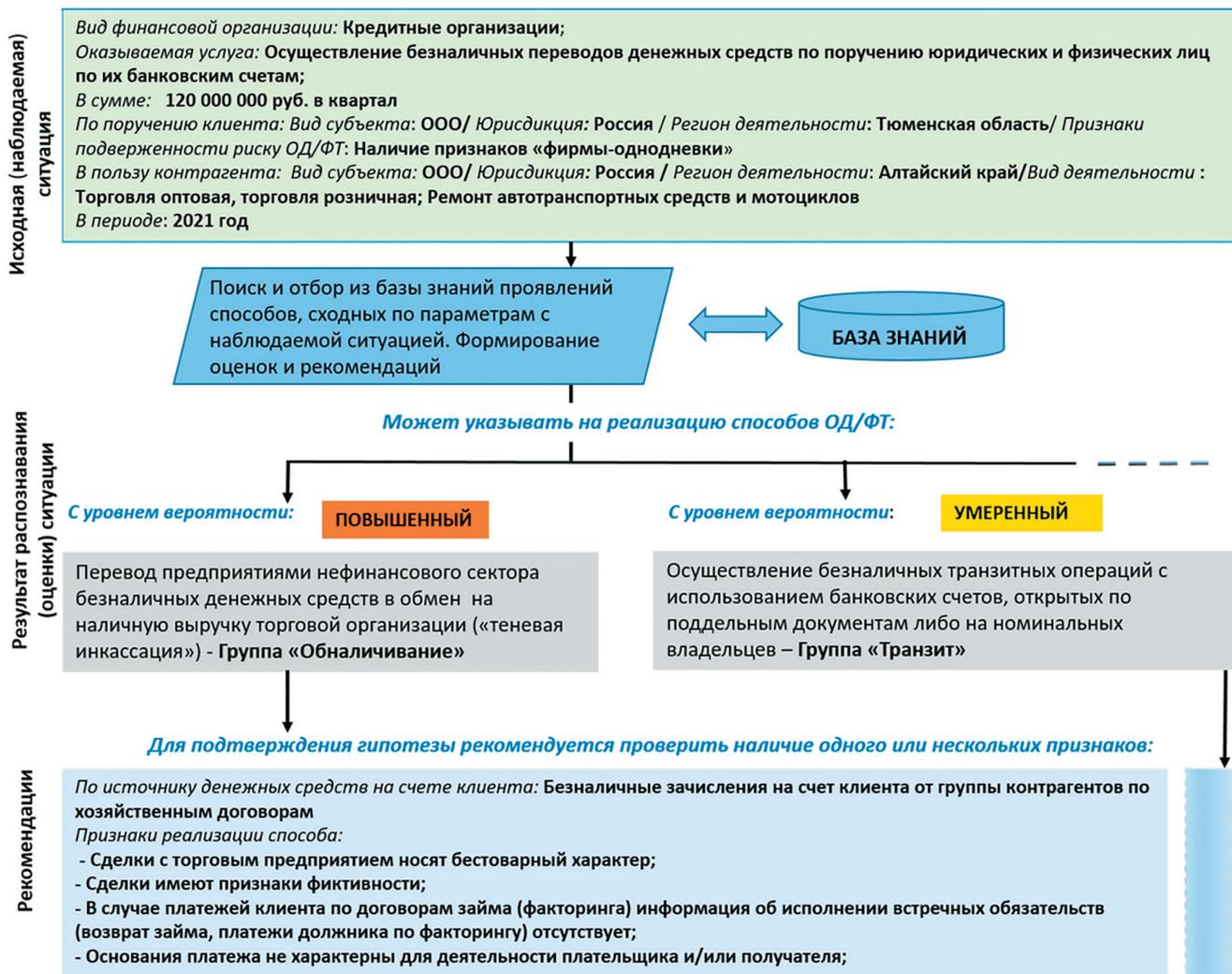
² См. правый столбец таблицы 1.

³ В примере — для организаций, поднадзорных Банку России. Используются сокращения: КО — кредитные организации; СРМ — субъекты рынка микрофинансирования; УК — управляющие компании; ПУРЦБ — профессиональные участники рынка ценных бумаг; ССД — субъекты страхового дела; НПФ — негосударственные пенсионные фонды.

⁴ От англ. *frame* — «каркас, решетка» — устойчивая, повторяющаяся с точностью до отдельных параметров («слотов») структура (модель) изучаемого класса ситуаций.

⁵ https://ru.wikipedia.org/wiki/Инженерия_знаний.

Рисунок 1



Наличие экспертных знаний в виде устойчивых сочетаний параметров способов ОД/ФТ позволяет, наблюдая проявления лишь части этих параметров (риск-факторов), во-первых, автоматически построить перечень способов, в проявлениях которых они наиболее часто присутствуют [задача «распознавания», «выдвижения гипотез (версий)»], а во-вторых, по каждому из этих способов указать предполагаемые значения других (недостающих) параметров из его описания для проверки каждой из гипотез (задача «целеуказания» или «формирования рекомендаций»), включая конкретные внешние признаки реализации способа, наличие которых следует проверить.

Иллюстрация решения задач «распознавания» и «целеуказания» с использованием описания спо-

соба ОД/ФТ, приведенного в таблице 2, представлена на рисунке 1.

В дальнейшем в случае дополнения существующей базы знаний экспертными оценками характерных причинно-следственных связей между способами, относящимися к различным этапам деятельности по ОД/ФТ (например, способов из группы «Транзит денежных средств» со способами группы «Обналичивание» либо «Вывод денежных средств за пределы юрисдикции РФ»)⁶, окажется возможной также автоматизация задачи «прогнозирования проявлений ОД/ФТ» — построения перечня наиболее вероятных проявлений способов реализации последующих (ожидаемых) этапов деятельности по ОД/ФТ на основе подтвержденных проявлений ее предыдущих этапов.

⁶ В рамках проведенной НОР ОД/ФТ данная информация у экспертов не запрашивалась.

Вышеприведенные задачи при реализации могут быть масштабированы на различные уровни системы ПОД/ФТ: от автономных «интеллектуальных» АРМ сотрудников служб комплаенс разного уровня компетенции в малом и среднем бизнесе, получающих инструментарий поддержки их деятельности, основанный на объединенном в базе знаний передовом экспертном опыте ПОД/ФТ, до верхнеуровневой управляющей программы в государственных или корпоративных АС поддержки задач ПОД/ФТ, взаимодействующей с базой знаний и генерирующей обращения к распределенным базам данных за недостающей информацией, обобщающей полученные ответы и формирующей экспертные выводы в целях, например, проверки признаков подозрительных операций и выявления их новых типологий, выявления повторяющихся и наиболее опасных риск-факторов, проведения финансовых расследований, и приобретающей новые знания в процессе самообучения.

В качестве начальной стадии практического внедрения изложенных подходов видится верификация и взаимное дополнение накопленных в процессе НОР ОД/ФТ знаний через организацию информационного обмена описаниями

проявлений способов ОД/ФТ и аналитическими продуктами их анализа по различным срезам как между участниками отечественной системы ПОД/ФТ, так и между финансовыми разведками дружественных стран (например, в рамках проекта Международного центра оценки рисков отмывания денег и финансирования терроризма (МЦОР)⁷), обеспечивая проверку, уточнение, детализацию и/или обобщение, и в конечном счете, повышение достоверности экспертных знаний и взаимное обогащение накопленного опыта выявления и противодействия различным способам ОД/ФТ. Приведенный в таблице 1 перечень риск-факторов способов ОД/ФТ мог бы послужить одним из элементов структуры коллективной базы знаний о проявлениях ОД/ФТ, совместно пополняемой участниками МЦОР и используемой ими для оперативного обмена наиболее актуальными схемами ОД/ФТ, опытом противодействия им, а также для аналитических исследований общих и специфических закономерностей и тенденций в сфере ПОД/ФТ.

В заключение автор выражает готовность к обсуждению изложенных в статье оценок и подходов с заинтересованными специалистами.

⁷ Концепция создания МЦОР одобрена решением Совета руководителей подразделений финансовой разведки государств — участников Содружества Независимых Государств 27.11.2019 (г. Ашхабад).

ОБ ИТОГАХ ФОРУМА ФИНАНСОВО- ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОРГАНОВ «МИР БЕЗ КОРРУПЦИИ — МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?»

Амаля Селимовна Устаева,

заместитель директора Федерального казенного учреждения
«Центр по обеспечению деятельности Казначейства России»



Амаля Селимовна Устаева

В период с 17 по 20 июля 2023 года в г. Уфе проходил Всероссийский антикоррупционный форум финансово-экономических органов, организатором которого в соответствии с пунктом 38 Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 гг., утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478, выступило Казначейство России совместно с Республикой Башкортостан.

В форуме приняли участие более 700 представителей федеральных и региональных органов власти, банков, корпоративного сектора, высших учебных заведений.

Открывая форум, заместитель руководителя Федерального казначейства А.Г. Михайлик отметил, что не случайно г. Уфа выбран местом проведения Всероссийского антикоррупционного форума. Итоги проведенных в рамках подготовки к форуму в федеральных округах конкурсов антикоррупционного плаката, буклета, сценических материалов показали высокую вовлеченность органов власти, общественных организаций и граждан республики в борьбу с коррупционными проявлениями.

Приветственное обращение к участникам форума от министра финансов Российской Федерации А.Г. Силуанова зачитал А.Г. Михайлик, в нем отмечено, что антикоррупционная политика является значимой и неотъемлемой частью государственной политики, что проведенная работа и выработанные на форуме предложения станут надежным фундаментом для формирования осознанного антикоррупционного поведения и усиления антикоррупционной политики государства.

С теплыми приветственными словами к участникам форума обратился глава Республики Башкортостан Р.Ф. Хабиров. Поблагодарив Казначейство России за выбор г. Уфы местом проведения форума, Р.Ф. Хабиров отметил, что воспринял это как большую ответственность и честь.

В деловой части форума в уфимском конгресс-холле «Таратау» 19–20 июля приняли участие руководящие работники Казначейства России, федеральных министерств: просвещения; стро-

ительства и жилищно-коммунального хозяйства; науки и высшего образования; представители МВД, ФАС, Росфинмониторинга и др.

На пяти панельных дискуссиях эксперты обсуждали вопросы антикоррупционного комплаенса, виртуальных активов и цифровой трансформации как инструмента противодействия коррупции, региональных и корпоративных методов противодействия коррупции, антикоррупционного поведения.

В рамках форума организаторы провели киберучения для студентов с целью отработки практических действий по обеспечению информационной безопасности «Кибер.Полигон» под руководством заместителя руководителя Федерального казначейства А.С. Албычева.

В пленарном заседании форума, модератором которого выступил А.Г. Михайлик, приняли участие заместитель руководителя Федерального казначейства А.Т. Катамадзе, заместитель министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации С.Г. Музыченко, заместитель министра науки и высшего образования Российской Федерации К.И. Могилевский, заместитель директора Росфинмониторинга О.В. Крылов, председатель Правительства Башкирии А.Г. Назаров, декан факультета международных экономических отношений Финансового университета при Правительстве Российской Федерации П.С. Селезнев.

По итогам пленарной части форума организаторами сформулированы предложения и рекомендации по развитию механизмов противодействия коррупции, повышению антикоррупционной культуры для включения в соответствующий доклад Президенту Российской Федерации.

Объединила всех участников форума спартакиада, в ходе которой представители Казначейства от федеральных округов получили возможность не только состязаться, но и зарядиться позитивной энергией для реализации стоящих перед Казначейством России задач.

Итоги спартакиады подвел руководитель Федерального казначейства Р.Е. Артюхин, который награждал лучших в различных видах спорта. Деловая часть форума и спортивные мероприятия проходили в атмосфере эмоционального подъема и духовного единения участников.

Нет сомнения, что Уфа останется в душе каждого участника не только центром деловой и спортивной инфраструктуры, но и гостеприимной столицей, бережно хранящей национальные ценности и куль-



турно-исторические традиции народов многонациональной республики.

Всероссийский антикоррупционный форум проходил под девизом: «Мир без коррупции — миф или реальность?»

Ответить на этот вопрос было предложено всем участникам форума путем проведения голосования. Подавляющее большинство голосовавших (81%) были уверены в том, что уровень коррупции можно снизить.

Вместе с тем не столь оптимистичны были участники в выводах о том, что коррупцию можно полностью искоренить, такое мнение разделяла лишь малая часть голосовавших (14%), остальные (5%) затруднились ответить.

Совершенно очевидно, что приведенные результаты объективно отражают представление респондентов о характере и природе этого социального явления, которое остается самой острой проблемой современности, потому что именно в ней кроются другие. Нет государства не подверженного этому недугу, поэтому корректнее говорить об уровне коррупции в той или иной стране. К сожалению, уровень коррупции в России остается достаточно высоким, уровень его восприятия в обществе, соответственно, низким.

Осознавая важность комплексной борьбы с коррупцией, которая является одним из основных препятствий на пути экономического развития страны, верховенства закона, социальной справедливости, государством на протяжении более 20 лет принимаются важные организационно-правовые меры противодействия коррупции.

Все базовые элементы системы борьбы с коррупцией в России законодательно закреплены и реализованы. В 2008 году принят основной системообразующий нормативно-правовой документ ФЗ-273 «О противодействии коррупции», приняты антикоррупционные стандарты служебного поведения, приняты кодексы этики и служебного поведения и др.



Несмотря на комплекс реализованных антикоррупционных мер и решительную борьбу правоохранительных органов с криминальными проявлениями коррупции уровень ее, к сожалению, не снижается. Причин к тому много. Приведу некоторые, что представляются наиболее очевидными.

Главная проблема неэффективности борьбы с коррупцией кроется в природе этого сложного многогранного социального явления, которое имеет глубокие исторические корни, длительный этап эволюции. Развиваясь под влиянием различных факторов общественной жизни, имея высочайшую приспособляемость к общественно-политическим и экономическим изменениям в стране, коррупция профессионально использует недостатки правового контроля и юридической ответственности. В этой связи любые формы и методы борьбы с коррупцией оказываются запоздалыми по отношению к новым формам его проявления, адаптированным к изменившимся условиям.

Но основная структурирующая проблема применительно к России заключается в отсутствии включенности каждого гражданина в механизм борьбы с коррупцией. Все больше экспертов приходят к выводу о том, что борьбу с коррупцией нужно начинать с изменения общественного сознания.

Восприятие коррупции российским обществом неоднозначно, значительная часть его не воспринимает коррупцию как абсолютное зло, угрозу повседневной жизни, что свидетельствует о низком уровне правовой культуры, отсутствии у части населения представления о своих правах, возможностях противодействия коррупции.

Кроме того, распространенным является мнение, что мздоимство в России скорее историческая традиция, отсутствие культуры правовыми средствами решать проблемы подталкивает к выводу о бесполезности борьбы с коррупцией, которую не победить.

Определенная правда в этом есть. Однако акцентирование этой правды, включение такого сложного социального явления, как коррупция, в ряд культурно-исторического наследия содержит в себе методологическую ошибку порочного круга, из которого нет выхода.

Совершенно очевидно, что уровень коррупции не связан напрямую с ментальностью нации, его генетическим кодом. Феномен коррупции сложен и многогранен. На состояние коррупции влияют не только факторы культурно-исторического и социального характера, но и другие факторы — фундаментального, организационного и правового характера. История знает немало примеров успешного решения проблем коррупции в странах с традиционно высоким ее уровнем на протяжении лет (пример — Сингапур), хотя полностью искоренить коррупцию не удавалось ни одному государству.

Что для автора означает победить коррупцию?! Задача текущего момента в том, чтобы довести коррупцию в стране до социально приемлемого уровня, поставить ее под контроль государства и общества.

Стратегия Национального плана противодействия коррупции заключается в том, чтобы придать борьбе с коррупцией общенациональный характер. Коррупция — это внутренний враг, с которым нужно решительно бороться каждому.

На реализацию указанной цели путем формирования иной системы ценностей на основе правового просвещения были направлены в том числе и проведенные Федеральным казначейством мероприятия в рамках Национального плана противодействия коррупции, положительные результаты которых непременно окажут воздействие на борьбу с коррупцией.

ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРИМЕНЕНИЯ МЕТОДОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА МЕХАНИЗМАМИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ

Алексей Петрович Огородников,
начальник отдела Управления документооборота Федеральной службы
по финансовому мониторингу



Алексей Петрович Огородников

Сегодня наблюдается существенная дифференциация социально-экономического развития регионов Российской Федерации по уровням бюджетной обеспеченности и финансовых возможностей. Поэтому требуется максимально эффективно решать вопросы, связанные с законным распределением и целевым использованием бюджетных средств для поддержания экономической безопасности во всех регионах страны.

На решение этой задачи направлена система государственного финансового контроля, призванная обеспечить финансово-экономическую устойчивость и социальную стабильность государства.

Бюджетная система Российской Федерации допускает два вида государственного финансового контроля — внешний и внутренний.

Субъектами внешнего контроля выступают Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Субъекты внутреннего контроля — Федеральное казначейство и органы государственного финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Объектами контроля в обоих случаях являются главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, учреждения, предприятия и компании, общества, а также иные юридические лица различных форм, получающие бюджетные средства.

Первой проблемой реализации контрольных полномочий хочется обозначить высокую административную нагрузку на объекты контроля в случае одновременно проводимых в отношении них контрольно-ревизионных или экспертно-аналитических мероприятий как субъектами внешнего, так и внутреннего контроля.

Государственные методы регулирования (способы пресечения подобных ситуаций) в виде законодательного разделения полномочий между органами внутреннего и внешнего финансового контроля, прокурорского надзора за мероприятиями и объ-

ектами контроля, указанными в планах проведения контрольных мероприятий, по существу, не решают данную проблему.

В субъектах Российской Федерации продолжается практика одновременного выхода органов финансового контроля на разные тематические проверочные мероприятия в один и тот же объект контроля. *Пример: проведение в 2021 году практически одновременной проверки ТФОМС Иркутской области представителями Счетной палаты Российской Федерации, инспекторским составом контрольно-счетной палаты Иркутской области и ревизорами управления федерального казначейства Иркутской области.*

При этом не следует забывать, что граждане (физические лица) и юридические лица, определенные Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 23.12.2014 № 163н «О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса», не являются участниками бюджетного процесса.

В этом аспекте заключается вторая проблема реализации контрольных полномочий, связанная с правоотношениями между органами государственной власти, предоставляющими субсидии, и конечными получателями этих субсидий. Несмотря на то что данные правоотношения регулируются нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации, они не являются бюджетными правоотношениями, следовательно, конечных получателей, не являющихся участниками бюджетного процесса, практически невозможно привлечь к административной ответственности, предусмотренной ст. 15.14 КоАП РФ за нецелевое использование бюджетных средств.

Субсидии являются основной формой финансовой поддержки, осуществляемой в рамках программно-целевого метода государственного управления. Именно в форме субсидий средства федерального бюджета направляются на софинансирование мероприятий, реализуемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации в рамках федеральных целевых программ и государственных программ Российской Федерации. Участие субъектов Российской Федерации в государственных программах осуществляется только на условиях софинансирования.

Для субсидий устанавливается предельный уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета. Чем выше оценка региона по уровню расчетной бюджетной обеспеченности, тем меньше финансовой поддержки в форме субсидий он может получить.

Основанием для расчета и выплаты субсидий являются фактически произведенные за отчетный период финансового года расходы, на которые предоставляются субсидии, подтвержденные соответствующими первичными документами.

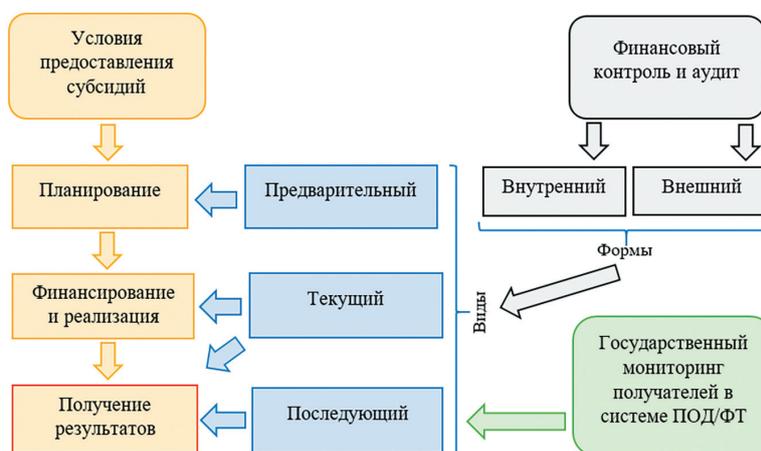
Получатели субсидий представляют в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации подтверждающие документы (договоры купли-продажи, счета-фактуры, платежные документы, накладные и т. д.), а органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществляют перечисление денежных средств на счета получателей субсидий.

После получения бюджетных средств конечные получатели проводят необходимые финансовые процедуры (возмещение понесенных расходов, софинансирование, покупку и т. п.), руководствуясь условиями и целями предоставления средств субсидий.

На каждом из описанных этапов предоставления бюджетных средств организуются процедуры финансового контроля (см. рисунок 1).

Именно в аспекте использования бюджетных средств конечными получателями заключается третья существенная проблема реализации контрольных полномочий, связанная с проведением контрольно-ревизионных мероприятий в формате инвентаризации и проверки подтверждающих документов.

Рисунок 1. Процесс организации и проведения контрольных процедур на каждом этапе предоставления бюджетных ассигнований



Чтобы дать логическое пояснение появлению данной проблемы, необходимо условно классифицировать все субсидии по 2 категориям:

- расчетные — это субсидии, в которых цели и задачи имеют определенные расчетные числовые показатели, которые проверяются в ходе камеральной и инвентаризационной проверок, а также путем сличения бланков строгой отчетности и иных подтверждающих документов. *Пример: субсидии на приобретение и ремонт жилых помещений, реализацию проектов по благоустройству территорий, закупку техники в лизинг;*
- учетные — субсидии, которые при достижении конечного результата опираются на показатели, не поддающиеся объективной и всесторонней оценке в рамках государственного финансового контроля. *Примеры таких субсидий: субсидии на поддержку семеноводства, оплату научных изысканий, приобретение крупного рогатого скота и кормов.* То есть при проведении контрольно-ревизионных мероприятий практически невозможно подтвердить результаты их использования в связи с сезонностью, сложной территориальной доступностью мест проверки, ростом инфляции, ограниченным сроком хранения товаров, необходимостью проведения дополнительных экспертиз с привлечением профильных специалистов (кадастровых инженеров БТИ, агрономов, представителей Роспатента в части оценки интеллектуальной собственности и т. д.).

Именно вторая категория субсидий создает существенные сложности для контрольно-надзорных органов и формирует риски совершения противоправных, уголовно наказуемых деяний со стороны получателей бюджетных средств.

При осуществлении государственного финансового контроля за ходом использования средств федерального и регионального бюджетов, предоставляемых в виде субсидий, необходимо проводить проверку соответствия бюджетным принципам, определенным в главе 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации, из которых можно выделить наиболее значимые:

- адресность и целевой характер бюджетных средств. Бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования;

- эффективность использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий учитывают необходимость соблюдения принципов экономности и результативности;
- достоверность бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета;
- прозрачность (открытость) предполагает обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и полных отчетов о ходе их исполнения.

Здесь кроется четвертая проблема реализации контрольных полномочий, связанная с высокой долей формализма (законодательной неопределенности) в стремительно меняющихся социально-экономических и геополитических условиях формирования, предоставления и использования бюджетных средств. Принцип прозрачности не имеет ценности, если в результате его реализации не достигается целевое и эффективное расходование бюджетных средств. При этом его соблюдение не гарантирует достижения результативности бюджетных расходов. В данном случае принцип прозрачности существует лишь ради его формального наличия в системе иных принципов российской бюджетной системы.

Заложенные в российском законодательстве принципы целевого и адресного использования бюджетных средств и прозрачности бюджетного процесса могут так и остаться лишь усложненным формальным бюрократическим элементом финансового контроля, если их реализация не будет обеспечена консолидированными усилиями субъектов внешнего и внутреннего контроля, а также привлечением главных распорядителей бюджетных средств, осуществляющих предоставление бюджетных средств.

В целях организации эффективного государственного финансового контроля необходимо создать единую информационную систему, объединяющую в себе шесть основных элементов межведомственного взаимодействия (см. рисунок 2), базируя ее замысел на максимальном понижении бюрократических барьеров, автоматизации большинства типовых процессов.

Рисунок 2. Консолидация полномочий в единой информационной системе государственного финансового контроля



Для создания предлагаемой системы государственного финансового контроля необходимо:

1. На национальном уровне:

- утвердить нормативный правовой акт, унифицирующий и регламентирующий обязанность контрольно-надзорных органов и главных распорядителей бюджетных средств безопасно для каждой из сторон обмениваться информацией;
- в целях обмена информацией создать единое цифровое пространство (по аналогии с сервисом ГИИС «Электронный бюджет»), в котором предусмотреть разграничение доступа для органов прокуратуры, Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов, органов федерального казначейства, органов финансового контроля субъектов Российской Федерации и представителей внутреннего финансового аудита главных распорядителей бюджетных средств с возможностью размещения результатов проверок. Поэтапный и полный переход на электронную форму межведомственного взаимодействия позволит обеспечить непротиворечивость, сопоставимость и полноту сведений об использовании бюджетных средств, повысить объектив-

ность оценки эффективности их реализации, а также создаст предпосылки для внедрения инструментов экспертно-аналитического сопровождения (в том числе управления рисками);

- определить и структурировать порядок оценки, учета и устранения нарушений действующего бюджетного законодательства.
2. На региональном уровне:
- разработать прозрачную систему оценки рисков при предоставлении бюджетных средств;
 - разработать прозрачную систему оценки эффективности предоставления бюджетных средств с учетом влияния внешнеэкономических факторов, результатов прошлых лет, а также достигнутыми результатами опережающих в этой области регионов.

В данном случае пятой и заключительной проблемой можно считать отсутствие видимой пользы для объектов контроля (в частности, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации) в самостоятельном выявлении нарушений, так как впоследствии органы финансового контроля могут беспрепятственно использовать полный объем информации в собственных целях (классифицировать выявленные нарушения как нецелевое или неэффективное использование бюджетных средств) фактически без проведения самостоятельных проверочных процедур. Именно такие проблемы вынуждают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации скрывать нарушения и недоработки собственных механизмов государственной поддержки в рамках самостоятельных мероприятий внутреннего финансового аудита.

Решение приведенных в настоящей статье проблемных вопросов в совокупности с цифровизацией контрольных полномочий, развитием инструментария бюджетного мониторинга и консолидацией межведомственного взаимодействия позволит повысить эффективность системы государственного финансового контроля, минимизировать затраты бюджетов различных уровней и, как следствие, предотвратить риски бюджетных нарушений.

Трибуна молодых специалистов

КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ КОНТРАКТОВ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА НА УРОВНЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОСФИНМОНИТОРИНГА

Сергей Андреевич Морозов,

специалист-эксперт Межрегионального управления Федеральной службы по финансовому мониторингу по Приволжскому федеральному округу



Сергей Андреевич Морозов

Тематика мониторинга исполнения законодательства в сфере государственного оборонного заказа (ГОЗ) является актуальной в любое время. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным на заседании коллегии МВД России в 2023 году было указано на необходимость «жестко пресекать теневые схемы хищения бюджетных средств — прежде всего это касается выделяемых денег на гособоронзаказ, национальные проекты, программы импортозамещения». Поэтому сегодня, в условиях проведения специальной военной операции, мобилизации общества и экономики, надлежащее и своевременное выполнение государственного оборонного заказа является одной из важнейших задач, стоящих перед государством, что неоднократно подчеркивалось высшим руководством страны.

Например, объектом специального указа Президента Российской Федерации стали меры в виде приостановления прав участников (акционеров) хозяйственных обществ и полномочий их органов управления в случае нарушения (или невыполнения) субъектами ГОЗ своих обязательств. На встречах Президента Российской Федерации В.В. Путина с директором Федеральной службы по финансовому мониторингу Ю.А. Чиханчиным обращалось внимание на увеличение объемов финансирования и количества исполнителей, включенных в кооперацию по ГОЗ. Данные обстоятельства указывают на актуальность, важность и приоритетность работы по обеспечению контроля за исполнением контрактов, заключенных в рамках реализации ГОЗ, проводимой Росфинмониторингом и его территориальными органами.

Так, например, МРУ Росфинмониторинга по ПФО (далее — Управление) в 2022–2023 гг. усилена работа по мониторингу исполнения контрактов в сфере ГОЗ, анализу финансовых операций хозяйствующих субъектов, вовлеченных в кооперацию ГОЗ.

Правоохранительные органы, органы прокуратуры, иные надзорные органы получают информацию Управления о возможной вовлеченности исполнителей ГОЗ в осуществление сомнительной финансовой деятельности как в инициативном порядке, так и в порядке получения ответов на направленные в адрес Управления запросы. Всего в 2022–2023 гг. проведено более 200 финан-

совых расследований в отношении исполнителей (соисполнителей) ГОЗ по различным тематикам, в том числе по контрактам на строительство военных объектов, поставку вещевого имущества, вооружений, военной и специальной техники.

При осуществлении проверок финансово-хозяйственной деятельности исполнителей ГОЗ особое внимание уделяется выявлению признаков хищения или нецелевого использования бюджетных денежных средств, проявления коррупции, уклонения от уплаты налогов, срывов сроков исполнения контрактов или их неисполнения, рисков наличия финансовой неустойчивости предприятий.

Наиболее распространенным видом сомнительной финансовой деятельности является перечисление исполнителями государственного контракта в рамках реализации ГОЗ денежных средств с отдельных счетов на расчетные счета подконтрольным «техническим организациям» с целью вывода средств из закрытого контура в открытый путем заключения фиктивных договоров поставки. Типичными признаками таких организаций является минимальный размер уставного капитала, отсутствие по адресу регистрации, отнесение их Банком России к высокому («красному») уровню риска по информации платформы «Знай своего клиента». В дальнейшем бюджетные денежные средства, выведенные с отдельных счетов, могут быть выведены на счета подставных индивидуальных предпринимателей, обналичиваться при помощи снятия наличных денежных средств в банкоматах и другими способами.

Кроме того, дополнительным негативным фактором использования фирм-однодневок в рамках кооперации по контрактам ГОЗ является возможное завышение стоимости работ в процессе исполнения указанных контрактов.

В рамках инициативной работы в 2022–2023 гг. в адрес уполномоченных органов были направлены информирования по более 50 материалам. В указанный период в адрес Управления поступило более 150 запросов органов прокуратуры, следственных органов, органов внутренних дел (причем на долю последних приходится более половины поступивших запросов).

По результатам рассмотрения инициативных материалов Управления, проверок с использованием информации, полученной в рамках ответов на запросы уполномоченных органов, в настоящее время возбуждено 15 уголовных дел, в том числе по составам преступлений, предусмотренных ст. ст. 159, 173.1, 173.2, 187, 201, 291 УК РФ, то есть связанным с мошенническими действиями,

незаконным образованием юридических лиц, неправомерным оборотом платежных средств, злоупотреблением полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа, проявлениями коррупции.

Так, например, Управлением был установлен исполнитель по контрактам ГОЗ, переводивший денежные средства с отдельных счетов в адрес контрагента, для финансовых операций которого характерно перечисление денежных средств в адрес своего учредителя и руководителя с последующим выводом денежных средств в наличную форму через банкоматы. В результате проверочных мероприятий, организованных правоохранительными органами, установлено, что фактически поставка продукции в рамках контракта ГОЗ произведена не была, а денежные средства в размере более 13 миллионов рублей были незаконно выведены из гражданского оборота. Возбуждено уголовное дело по признакам преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159, п. «б» ч. 2 ст. 173.1 УК РФ.

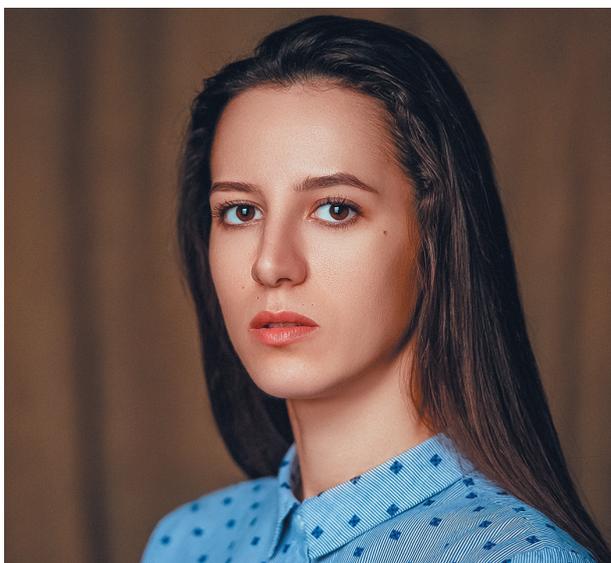
Серьезное внимание уделяется межведомственному взаимодействию и обмену опытом. Управление является участником ряда межрегиональных и региональных рабочих групп по противодействию правонарушениям и преступлениям в сфере оборонно-промышленного комплекса и государственного оборонного заказа. Регулярно в рамках проводимых рабочих совещаний с руководством правоохранительных органов, органов прокуратуры затрагиваются вопросы повышения качества реализации материалов, направляемых Управлением. Кроме того, сотрудники МРУ Росфинмониторинга по ПФО принимали участие в учебно-методическом семинаре по вопросам предупреждения, выявления, раскрытия и расследования преступлений, проведенном на базе Нижегородской академии МВД России (с участием Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, ФСБ России), в рамках которого обратили внимание на актуальные типологии вывода денежных средств со счетов исполнителей ГОЗ в теневой оборот.

Таким образом, Управлением выстроена системная работа, направленная на противодействие хищению денежных средств, выделяемых в рамках государственного оборонного заказа, эффективность которой подтверждается результатами межведомственного взаимодействия с правоохранительными органами, органами прокуратуры и иными уполномоченными органами.

КАК ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСИ МИНИМИЗИРУЮТ РИСКИ ПРИ НАПРАВЛЕНИИ НАЛОГОВОЙ (БУХГАЛТЕРСКОЙ) ОТЧЕТНОСТИ. НОВШЕСТВА ЭЛЕКТРОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ФНС РОССИИ

Мария Михайловна Лазарь,

консультант отдела методологии взаимодействия налогоплательщиков
по телекоммуникационным каналам связи Управления электронного
документооборота Федеральной налоговой службы



Мария Михайловна Лазарь

Федеральная налоговая служба создает формы и форматы документов для обеспечения электронного документооборота в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах. Такие документы подписываются электронной подписью.

ФНС России совершенствует и оптимизирует алгоритмы и процессы сдачи налоговой отчетности, что приводит к релевантным результатам, которые определяются фактическими данными сдачи отчетности и сокращением рисков, связанных с процедурой сдачи налоговой отчетности.

Слаженная совместная работа налоговых органов (как центрального аппарата, так и территориальных подразделений) и других государственных ведомств привела к реформированию процедуры выдачи и использования электронной подписи и представления интересов в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Правки в Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» изменили порядок выдачи сертификатов квалифицированной электронной подписи. Определены аккредитованные государственные удостоверяющие центры, установленные указанным законом, и коммерческие удостоверяющие центры, получившие аккредитацию в Минцифры России.

Лица, уполномоченные действовать от имени юридического лица без доверенности, индивиду-

альные предприниматели и нотариусы получают сертификаты квалифицированной электронной подписи в УЦ ФНС России. Лица, уполномоченные действовать от имени юридического лица без доверенности, занимающиеся деятельностью, контролируемой Банком России, получают сертификаты в УЦ Банка России. Должностным лицам государственных органов для получения сертификата необходимо обращаться в УЦ Казначейства России.

Физические лица — уполномоченные представители обращаются в коммерческие удостоверяющие центры, аккредитованные Минцифры России. В требованиях к таким удостоверяющим центрам появились новые положения, в частности в отношении материального обеспечения потенциального УЦ.

Перечисленные изменения существенно сократили количество аккредитованных удостоверяющих центров, которые ранее выдавали сертификаты всем заявителям, и повысили контроль выдачи сертификатов руководителям организаций, сертификаты которых использовались третьими лицами в мошеннических схемах.

Недобросовестными налогоплательщиками использовались такие сертификаты для сдачи фиктивной отчетности. При выявлении таких фактов налоговыми органами проводились мероприятия контроля, включающие проверку контрагентов и других участников.

Кроме того, непрерывному контролю подлежали номинальные руководители, которым неоднократно выдавались сертификаты по поддельным документам и сведениям, доводилась информация в органы правопорядка, осуществляющие административный надзор и контроль для проведения соответствующих мер.

В настоящее время количество фактов компрометации закрытых ключей квалифицированных электронных подписей сократилось, как и случаи их использования в номинальном руководстве.

Что повлияло на такие положительные изменения?

Выявление мошеннических схем на раннем этапе развития путем опровержения недостоверной информации и информирования налогоплательщиков на официальном сайте в сети Интернет. Например, при попытках распространения информации о возможности получения сертификата электронной подписи без личного присутствия, онлайн или курьерской доставкой.

При выдаче сертификатов в УЦ ФНС России проводится идентификация заявителя при его личном присутствии, аутентификация в единой информационной системе персональных данных, проверка заявителей на фактическое руководство организацией, видеофиксация в залах выдачи подписей. Сопровождающих третьих лиц не допускают к самой процедуре выдачи. Неэкспортируемость ключа электронной подписи сократила возможность его использования без ключевых носителя.

УЦ ФНС России также обеспечивает актуальность информации, содержащейся в реестре сертификатов, ее защиту от неправомерного доступа, уничтожения, модификации, блокирования, иных неправомерных действий.

Одновременно одним из условий к наделению аккредитацией удостоверяющего центра является соответствие требованиям к деловой репутации руководителя и учредителей удостоверяющего центра. Важное новое требование. Кто будет рисковать? Следовательно, сомнительные удостоверяющие центры ушли с рынка.

Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ ввел новый инструмент — машиночитаемую доверенность, которым определяется уполномоченный представитель, имеющий полномочия на представление интересов руководителя организации в налоговых органах.

Схемы присвоения чужих денежных средств пресекаются вследствие сокращения бумажных доверенностей, которые предоставлялись с собственноручной подписью подставного лица.

ФНС России ориентируется на защиту добросовестных организаций от сомнительных схем, а они в свою очередь — на взаимодействие в электронной форме, минимизируя риски впутывания в сомнительные сделки третьих лиц, в то же время сокращая бумажный документооборот.

Дополнительно предусмотрена возможность предоставления налоговой отчетности в налоговый орган исключительно руководителем при направлении Уведомления о запрете (отмене запрета) приема налоговых деклараций по налогу на добавленную стоимость, представленных уполномоченными лицами, которое, попадая в систему ФНС России, фиксируется и не позволяет принимать отчетность от других лиц (Форма по КНД 1150119).

В дальнейшем изменения Федерального закона № 63-ФЗ обеспечат комфортную бизнес-среду:

- автоматизируется процесс проверки полномочий;

- сократятся риски, связанные с подделкой собственноручных подписей, проставленных на бумаге третьими лицами, переданными на бумажных носителях злоумышленниками как лично, так и по телекоммуникационным каналам связи;
- уменьшатся материальные, временные затраты в разбирательствах при вовлечении мошенниками;
- взаимодействие для всех участников электронного документооборота станет легче при наличии открытых информационных реестров для участников.

ФНС России — ведомство, которое получает большие объемы информации, поэтому максимальное взаимодействие в электронной форме повышает эффективность и скорость передачи налоговой отчетности, минимизируя человеческий фактор (ошибки, вызванные усталостью либо невнимательностью), что в целом благоприятно влияет на организацию и всех участников электронного взаимодействия.

Учитывая настоящие нормы Налогового кодекса, компаниям с численностью до 100 человек и не являющимся плательщиками НДС дается право выбора способа направления отчетности. Уже сейчас большинство организаций выбирают электронный вариант взаимодействия, в ближайшем будущем планируют полностью отказаться от бумаги при взаимодействии с налоговым органом.

Опираясь на фактические данные, полученные в 2022 году, — более 94% юридических лиц и индивидуальных предпринимателей предпочли электронную форму сдачи отчетности.

При этом в сегменте налогоплательщиков, имеющих более 10 работников, этот показатель достигает 99%, а из числа организаций, имеющих менее 10 работников, работают с электронной отчетностью 80%.

Дополнительное развитие электронного документооборота — включение в Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», что также существенно де-



монстрирует нацеленность самого продвинутого ведомства, поддерживающего и следующего цифровизации.

Вместе с тем со всеми участниками электронного документооборота на постоянной основе в рабочих группах обсуждаются вопросы оптимизации и усовершенствования процедуры направления налоговой (бухгалтерской) отчетности, сокращения рисков при сдаче отчетности и использования электронных подписей в схемах недобросовестных лиц.

Показательной инициативой ФНС России является предоставление налогоплательщикам бесплатных сервисов, созданных налоговой для сдачи налоговой (бухгалтерской) отчетности, облегчающих взаимодействие с налоговыми органами.

Так, 31 июля 2023 года Федеральным законом № 389-ФЗ внесены изменения в статью 11.2 Налогового кодекса. Индивидуальным предпринимателям предоставлена возможность использования личного кабинета налогоплательщика в части представления в налоговые органы налоговых деклараций. Для этого необходимо получить электронную подпись в УЦ ФНС России, пройдя все вышеперечисленные контрольные процедуры при получении.

МОНИТОРИНГ РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА РЕАЛИЗАЦИЮ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Игорь Андреевич Кондратенко,

заместитель начальника отдела Управления по работе с бюджетной сферой Федеральной службы по финансовому мониторингу



Игорь Андреевич Кондратенко

В текущих условиях эффективное государственное управление предполагает своевременный мониторинг вызовов и угроз, формирование передовых методов воздействия на них, а также создание новых подходов к оценке рисков и их носителей, в частности при анализе расходования бюджетных средств.

Росфинмониторинг, выступая одним из участников межведомственной системы в целях обеспечения мониторинга и контроля за эффективностью расходования бюджетных средств, в том числе в рамках реализации национальных и федеральных проектов, а также предупреждения, выявления и пресечения возможных правонарушений и преступлений, проводит анализ и оценку рисков с учетом характера финансового поведения государственных (муниципальных) заказчиков и исполнителей через систему внутреннего контроля банков, ориентированную на выявление сомнительных операций по заданным профилям рисков, а также через систему бюджетного мониторинга, проводимого органами Федерального казначейства при открытии казначейских счетов и проведении операций на таких счетах.

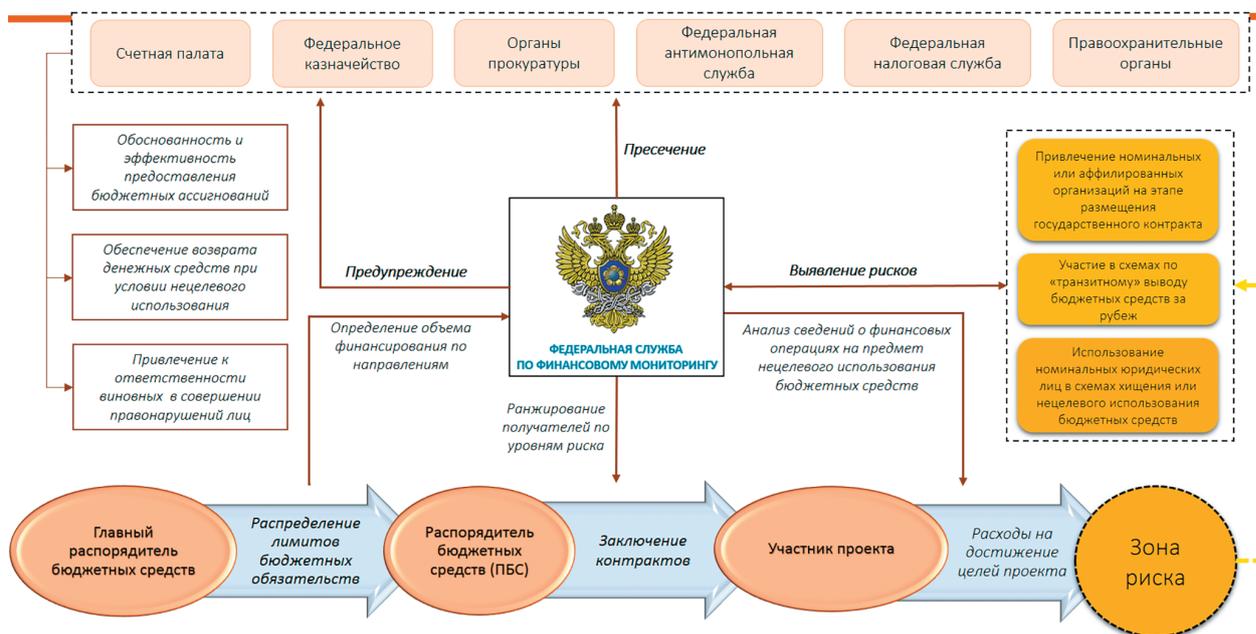
Росфинмониторинг определяет национальные проекты как одно из приоритетных направлений деятельности в рамках мониторинга и контроля за расходованием бюджетных средств, выделенных на их реализацию.

Реализация национальных проектов касается всех социальных сфер и государственного развития в целом — увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, раскрытие таланта каждого человека, модернизация бюджетной системы страны.

Рисунок 1. Задачи и результаты мониторинга за расходованием бюджетных средств



Рисунок 2. Процесс распределения бюджетных средств на реализацию национальных проектов



Значимость данных проектов приводит к необходимости создания межведомственной системы мониторинга и контроля за расходованием бюджетных средств (далее — межведомственная система) на всех стадиях — от их выделения до завершения исполнения контракта (см. рисунок 1). В состав межведомственной системы входят

участники антиотмывочной системы и иные контрольно-надзорные органы, основной задачей которых является обеспечение сохранности бюджетных средств, достижение целевых показателей национальных и федеральных проектов (см. рисунок 1).

На всех этапах жизненного цикла контракта (см. рисунок 2) определены риски бюджетной сферы, где в числе основных:

- хищение бюджетных средств при осуществлении поставщиками (подрядчиками, исполнителями) закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- коррупционные проявления со стороны должностных лиц заказчика;
- посягательство криминальных элементов на бюджетные средства.

Мониторинг (контроль) использования бюджетных средств — это сбор, анализ и оценка информации об участниках бюджетного процесса и иных хозяйствующих субъектах — производителях товаров, работ, услуг, получающих средства из соответствующих бюджетов бюджетной системы, в том числе в рамках исполнения государственных (муниципальных) контрактов, а также контрактов, договоров (соглашений), заключенных в рамках их исполнения, проводимый в целях выявления рисков ОД в бюджетной сфере, в том числе коррупционной направленности, и принятие мер по их минимизации.

В рамках анализа полученных от Федерального казначейства и кредитных организаций данных, а также иной информации, содержащейся в базе данных Росфинмониторинга, сведения о выявленных в ходе мониторинга (контроля) рисках ОД в бюджетной сфере, в том числе коррупционной направленности, их носителях, направляются в органы государственной власти (контрольно-надзорные и правоохранительные органы, органы прокуратуры и иные), Банк России, государственным заказчикам, в кредитные организации с учетом их компетенции для принятия мер реагирования в целях минимизации таких рисков.

В целях повышения уровня контроля за снижением вероятности неисполнения или ненадлежащего исполнения государственных контрактов во взаимодействии с иными государственными органами в рамках рабочей группы по формированию основных подходов к работе с рисками при достижении национальных целей развития страны, созданной на площадке Центра национальных проектов при Аналитическом центре при Правительстве Российской Федерации, Росфинмониторингом во взаимодействии с Федеральным казначейством, ФНС России, ФАС России и другими заинтересованными ведомствами

сформированы реестры негативных фактов, рисков сценариев с отражением возможных последствий и результатов мер реагирования, а также непосредственно реестр мер с отражением их статуса и актуальности риска в целях учета в Государственной автоматизированной системе «Управление».

В качестве ключевого инструмента реагирования на новые вызовы и угрозы в сфере контроля расходования бюджетных средств определен комплексный многоаспектный подход «Пояс финансовой безопасности», реализуемый Росфинмониторингом с середины 2022 года.

Указанный подход распространяется на ведомственный, национальный и международный уровни и предполагает повышение качества анализа и скорости реагирования на риски в бюджетной сфере путем консолидации ресурсов и результатов по смежным направлениям деятельности, среди которых: работа с финансовыми институтами, международное взаимодействие, противодействие криминальным структурам и проявлениям финансирования терроризма и экстремизма. Одним из инструментов реализации подхода служат инициативные материалы Росфинмониторинга, позволяющие более оперативно выявлять и реагировать на риски. Результативность подхода рассматривается с точки зрения реализации целей, на которые выделены средства, ограждения бюджетной системы от проникновения в нее теневой деятельности, возмещения причиненного ущерба и декриминализации.

Так, по состоянию на начало августа 2023 года наблюдаются следующие тенденции по сравнению с аналогичным периодом прошлого года:

- при увеличении количества госконтрактов, заключенных в рамках реализации национальных проектов, наблюдается снижение доли контрактов в зоне риска (по общей сумме контрактов), которая в текущем году составила около 35%, а в 2022 — более 45%.

В разрезе социально значимых национальных проектов наблюдается снижение суммы контрактов в зоне риска по программам «Жилье и городская среда», «Образование», «Здравоохранение», «Демография».

- снизилось количество вовлеченных в подзорительную финансовую деятельность. В текущем году их количество составило более 900, в 2022 — более 1000.

Дополнительно отмечается снижение суммы переводов на «технические организации», а так-

же снижение суммы переводов, связанных с обналичиванием денежных средств.

Совместная с контрольно-надзорными и правоохранительными органами работа Росфинмониторинга за первую половину 2023 года позволила:

- пресечь незаконную деятельность участников торговых процедур на сумму более 24 миллиардов рублей;
- предотвратить хищение бюджетных на сумму около 3 миллиардов рублей;
- возместить нанесенный бюджету Российской Федерации ущерб на сумму около 700 миллионов рублей.

Информация о конкретных рисках и их носителях, выявляемых на этапах размещения и выполнения государственного заказа на системной основе, доводится до сведения контрольно-надзорных и правоохранительных органов для принятия мер по их минимизации.

Одними из ожидаемых эффектов при продуктивном межведомственном взаимодействии являются:

- снижение рисков хищения и нецелевого использования бюджетных средств;
- снижение количества хозяйствующих субъектов, вовлеченных в подозрительную финансовую деятельность.

Приведенная выше информация о результатах деятельности Росфинмониторинга подтверждает достижение ожидаемых эффектов.

Совместная с контрольно-надзорными и правоохранительными органами, органами власти субъекта Российской Федерации работа позволила не только пресечь незаконную деятельность участников торговых процедур, но и предотвратить хищения бюджетных средств по социально значимым национальным проектам, а также способствовала возмещению нанесенного бюджету Российской Федерации ущерба.

НОВОСТИ АНТИОТМЫВОЧНОЙ СИСТЕМЫ

СОТРУДНИКИ РОСФИНМОНИТОРИНГА ПРИНЯЛИ УЧАСТИЕ В 36-Й ПЛЕНАРНОЙ НЕДЕЛЕ МЕНАФАТФ

Представители Росфинмониторинга в статусе наблюдателей приняли участие в 36-й Пленарной неделе Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег на Ближнем Востоке и в Северной Африке (МЕНАФАТФ), состоявшейся в столице Королевства Бахрейн — городе Манаме

Ключевыми пунктами повестки стали отчеты о взаимной оценке эффективности национальных систем ПОД/ФТ Алжира и Ливана, отчет о взаимной оценке Катара, проведенный МЕНАФАТФ совместно с ФАТФ, а также рассмотрение прогресса в совершенствовании национальной антиотмывочной системы ОАЭ. Российские представители принимали активное участие в дискуссиях.

В рамках заседаний рабочих групп и в ходе пленарной сессии обсуждались меры по организации 3-го раунда взаимных оценок региональной группы, вопросы технического содействия и типологий.

Представители российской делегации провели серию встреч с Исполнительным секретарем МЕНАФАТФ г-ном Сулиманом Аль-Джабрином и ответственными сотрудниками Секретариата региональной группы, обсудив в их ходе перспективы активизации российского участия в этой работе.

На полях Форума российской стороной также была проведена серия двусторонних консультаций и встреч с представителями государств — членов МЕНАФАТФ. Контакты с зарубежными партнерами были ориентированы на совершенствование двустороннего сотрудничества в сфере ПОД/ФТ, развитие мер технического содействия и общего взаимодействия на профильных международных площадках.



ОСОБЕННОСТИ ОПЕРАТИВНОЙ ОБСТАНОВКИ В СТРАНАХ СНГ ОБСУДИЛИ НА ЗАСЕДАНИИ СРПФР

В г. Алматы (Республика Казахстан) состоялось 23-е заседание Совета руководителей подразделений финансовой разведки государств — участников Содружества Независимых Государств

В мероприятии приняли участие главы финансовых разведок Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана, Узбекистана, а также представители Индии, Ирана, Исполнительного комитета СНГ, а также органов отраслевого сотрудничества, Международного учебно-методического центра финансового мониторинга и Правительства Российской Федерации.

Открывая заседание, председатель СРПФР Юрий Чиханчин отметил необходимость дальнейшего объединения международных усилий в борьбе с трансграничной преступностью.

«Сегодняшнее заседание Совета является последовательным шагом развития сотрудничества в сфере противодействия вызовам, которые угрожают финансовой стабильности и глобальной безопасности региона», — подчеркнул директор Росфинмониторинга.

В ходе заседания обсуждались особенности оперативной обстановки в государствах — участниках СНГ, законодательные новеллы в сфере противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма. Выступающие отметили эффективность проводимых совместно



операций «Барьер» и «Канал» антитеррористической и антинаркотической направленности.

Кроме того, были рассмотрены отдельные аспекты информационного взаимодействия подразделений финансовой разведки, работы по созданию международной научно-образовательной цифровой платформы «Содружество» и запуска Международного центра оценки рисков.

Также присутствующие остановились на участии стран в проведении III Международной олимпиады по финансовой безопасности.

В КАЗАХСТАНЕ ПРОШЛО 38-Е ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ ЕАГ

В г. Алматы под председательством директора Росфинмониторинга Юрия Чиханчина прошло Пленарное заседание Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ)

В мероприятии приняли участие более 200 делегатов из 20 стран, в том числе представители государств — членов и наблюдателей ЕАГ, государств-членов и Секретариата ФАТФ, а также региональных групп по типу ФАТФ,

Республики Азербайджан и ОАЭ, Группы «Эгмонт» и других международных организаций.

Пленарным заседанием утверждены отчеты о взаимных оценках Казахстана и Туркменистана. Кроме того, заслушаны отчеты о прогрессе



Узбекистана и Таджикистана. Отмечен прогресс стран в совершенствовании систем противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма.

Также в ходе заседания рассмотрены результаты работы по оказанию Международным

учебно-методическим центром финансового мониторинга технического содействия странам – членам ЕАГ.

Секретариат ЕАГ представил первый проект Стратегии на 2024–2028 годы.

Прошедшее в г. Алматы 38-е Пленарное заседание впервые после пандемии COVID-19 собрало такое большое количество участников (почти 300 человек) и обеспечило очное присутствие на нем всех делегаций

«Повестка мероприятий 38-й Пленарной сессии являлась очень насыщенной и важной. Утверждены два отчета взаимных оценок (Казахстана и Туркменистана), отчет о прогрессе Республики Узбекистан, по результатам которого страна вышла на стандартный мониторинг.

Закончена ратификация странами изменений в Соглашение о ЕАГ, которые вступили в силу.

Интерес к мероприятиям ЕАГ неуклонно растет. Новые форматы в рамках проводимых пленарных сессий привлекают к участию в работе ЕАГ сотрудников различных государственных органов государств-членов. Второй форум парламентариев принял не только представителей государств-членов, но и делегации отдельных наблюдателей и приглашенных гостей. Впервые в мероприятиях пленарной недели Секретариатом организованы двусторонние встречи правоохранительных органов и ПФР стран ЕАГ.

В рамках работы по координации оказания технического содействия введена в действие централизованная «Единая информационная система координации оказания технического содействия (ЕИС КТС)», которая кардинально меняет и автоматизирует процессы подачи и об-

работки заявок на координацию ТС, поиск договоров и провайдеров, анализ эффективности оказания ТС.

Фактически каждый рассмотренный пункт повестки имеет свое дальнейшее практическое значение, много решений принято в части создания и совершенствования взаимодействия и информационного обмена на наднациональном уровне.

Особой была и атмосфера на мероприятиях пленарной недели в Республике Казахстан. Очевидно, что дружеские отношения между делегациями стали еще крепче, а результат создания эффективной системы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма — еще на шаг ближе».

**Дмитрий Воробьев,
старший администратор Секретариата ЕАГ**

«Знаковым событием Пленарного заседания стало расширение семьи ЕАГ за счет предоставления статуса наблюдателя Совету руководителей подразделений финансовой разведки государств — участников СНГ (СРПФР). Это стало логичным этапом развития, так как между нашими организациями уже сложились тесные рабочие отношения, в частности в рамках реализации

Плана по минимизации региональных рисков. Всеми делегациями отмечена высокая значимость совместной работы с СРПФР и выражена надежда на дальнейшее плодотворное сотрудничество».

Михаил Колинченко,
администратор Секретариата ЕАГ

«Со стороны Агентства Республики Казахстан по финансовому мониторингу была проделана

колоссальная работа по подготовке мероприятия. Для решения организационно-протокольных вопросов были выделены лучшие сотрудники, все необходимые согласования делались оперативно. В целом чувствовалась слаженная командная работа и огромное желание принимающей стороны, чтобы многочисленные зарубежные гости на всю жизнь запомнили казахстанское гостеприимство».

Сергей Тетеруков,
исполнительный секретарь ЕАГ

II ФОРУМ ПАРЛАМЕНТАРИЕВ СТРАН ЕАГ

На полях Пленарной недели ЕАГ состоялся II Форум представителей профильных комитетов парламентов государств — членов Евразийской группы по противодействию отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма

Мероприятие объединило законодателей и представителей финансовых разведок Беларуси, Индии, Казахстана, Китая, Кыргызстана, России, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана. Кроме того, на Форуме выступили представители парламента страны-наблюдателя ЕАГ Армении, Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности и Контртеррористического управления ООН.

Модератором Форума выступил заместитель Председателя Совета Федерации Российской Федерации Николай Журавлев.

Повестка II Форума парламентариев охватила вопросы противодействия на законодательном уровне террористическим и экстремистским угрозам, защите молодежи от негативного влияния, а также обсуждение внедрения стандартов Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ).

По итогам Форума принята Декларация, в которой в том числе говорится о необходимости странам — участницам ЕАГ принять меры по гармонизации подходов к законодательному регулированию борьбы с региональными рисками в рассматриваемой сфере.

ПРЕДСТАВИТЕЛИ РОСФИНМОНИТОРИНГА ПРИНЯЛИ УЧАСТИЕ В 8-М ЗАСЕДАНИИ РГАТ БРИКС В ПРЕТОРИИ

В рамках председательства Южно-Африканской Республики в БРИКС в столице ЮАР (г. Претория) состоялось 8-е Пленарное заседание и заседания рабочих подгрупп Рабочей группы БРИКС по антитеррору (РГАТ)

Впервые за несколько лет эти мероприятия прошли в очном формате.

В состав российской межведомственной делегации, возглавляемой МИД России, вошли представители Росфинмониторинга.

На заседании подгруппы РГАТ по противодействию финансированию терроризма российские финансовые разведчики презентовали новеллы национальной антиотмывочной системы. Выступление высоко оценили зарубежные партнеры.

Кроме того, сотрудники ведомства приняли участие в заседаниях рабочих подгрупп, на которых обсуждались вопросы борьбы с террористами-боевиками, использованием интернета в террористических целях.

В ходе самого Пленарного заседания доклад представила китайская сторона, председательствовавшая в РГАТ в 2022 году. Также были заслушаны доклады председателей подгрупп и стран БРИКС об актуальных террористических угрозах.

На полях мероприятия состоялась рабочая встреча с делегацией Южно-Африканской Републики, в ходе которой поднимались вопросы совершенствования и расширения двустороннего сотрудничества в сфере ПОД/ФТ, взаимодействия с ЕСААМЛГ (Группой по борьбе с отмыванием денег в Восточной и Южной Африке).

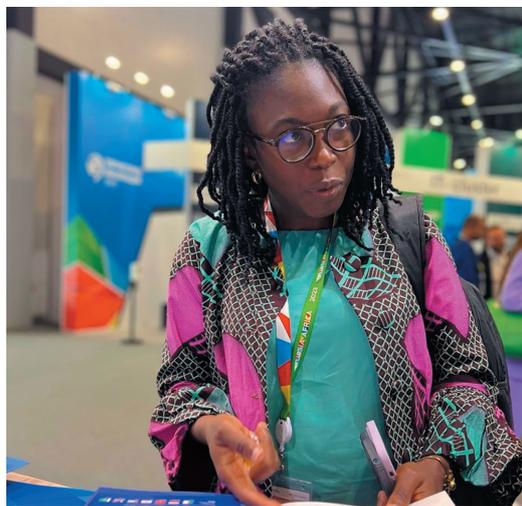
Кроме того, двусторонние консультации прошли с делегациями из Китая, Индии и Бразилии.

Необходимо отметить высокий уровень организации мероприятий южноафриканскими партнерами.

Председательство в БРИКС перейдет к России уже в следующем году.

В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ СОСТОЯЛАСЬ ПАНЕЛЬНАЯ ДИСКУССИЯ «МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»

В рамках Экономического и гуманитарного форума Россия – Африка, который прошел в городе Санкт-Петербурге, состоялась панельная дискуссия на тему международного сотрудничества в сфере финансовой безопасности



В мероприятии принял участие директор Росфинмониторинга Юрий Чиханчин. В качестве спикера от ведомства выступил статс-секретарь – заместитель директора Герман Негляд. Банк России представил директор Департамента финансового мониторинга и валютного контроля Илья Ясинский. Кроме того, к обсуждению подключился первый заместитель генерального директора Международного учеб-

но-методического центра финансового мониторинга Олег Иванов.

Активно участвовали в дискуссии Председатель подразделения по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма Египта Его Превосходительство судья Ахмед Саид Халил, генеральный менеджер финансовой разведки Египта Мохамед Рафик, представитель Секретариата группы по борьбе с отмыванием денег

в Восточной и Южной Африке г-н Мулуken Дубале, а также исполнительный секретарь Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма Сергей Тетеруков.

Модератор дискуссии – заместитель Председателя Совета Федерации Николай Журавлев.

Одним из ключевых аспектов сессии стала проблема использования новых информационных и финансовых технологий в преступных целях – как в России, так и на Африканском континенте. Это в том числе телефонное и интернет-мошенничество, финансовые пирамиды в виртуальном пространстве. Для отмывания денег все чаще ис-

пользуется криптовалюта. При этом отмечается транснациональный характер криминальных проявлений.

Участники поделились опытом международного сотрудничества в сфере противодействия этим и другим преступлениям, минимизации актуальных рисков и угроз. Все участники дискуссии сошлись во мнении, что безопасность любой страны не может быть обеспечена в отрыве от международного взаимодействия. Профильным ведомствам и организациям необходимо и в дальнейшем объединять усилия в этом направлении.

Также в рамках Форума Россия – Африка работал стенд Росфинмониторинга.

В МОСКВЕ СОСТОЯЛСЯ СЕМИНАР ООН, РОСФИНМОНИТОРИНГА И ЕАГ ПО ВОПРОСАМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ВИРТУАЛЬНЫХ АКТИВОВ В ПРЕСТУПНЫХ ЦЕЛЯХ

В МГИМО МИД России состоялся международный совместный семинар ООН, Росфинмониторинга и ЕАГ, посвященный вопросам противодействия использованию виртуальных активов в совершении преступлений и финансировании терроризма

В мероприятии приняли участие представители Контртеррористического центра ООН, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, Совета руководителей подразделений финансовой разведки государств – участников СНГ, Регио-

нальной антитеррористической структуры Шанхайской организации сотрудничества, Антитеррористического центра СНГ.

Кроме того, в работе семинара участвовали сотрудники органов государственной власти и финансовых разведок стран-партнеров, представители российских и зарубежных научных и образовательных организаций, Международного



сетевого института в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, Международного учебно-методического центра финансового мониторинга, организаций в сфере криптобезопасности, финалисты Международной олимпиады по финансовой безопасности.

Модератором семинара, который объединил более 200 человек из 12-ти государств, выступила консультант ООН Ольга Тисен.

Участники обсудили практические методы отслеживания ареста и конфискации виртуальных активов, предназначенных для финансирования терроризма, а также методику доказывания преступлений, совершенных с использованием криптовалют. На площадке форума прозвучали доклады на тему криптовалютной преступно-

сти и ее предупреждения, роли искусственного интеллекта в противодействии криминальным проявлениям с применением криптовалюты, последних разработок в этой сфере, регулирования виртуальных валют, международного сотрудничества по обозначенным вопросам.

Теоретическое обсуждение сопровождалось авторскими мастер-классами от международных экспертов по виртуальным активам.

Передовой опыт участников семинара будет использоваться в дальнейшем в соответствии с международными стандартами и требованиями ФАТФ для решения проблем, связанных с риском использования виртуальных активов в целях финансирования терроризма. Материалы будут представлены на следующем Пленарном заседании ЕАГ в Китае в декабре.

«НОВОЕ ПОКОЛЕНИЕ»

В РОСФИНМОНИТОРИНГЕ ПРОШЛА СТАЖИРОВКА ДЛЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ФИНАНСОВОЙ РАЗВЕДКИ СТРАН-ПАРТНЕРОВ

В Федеральной службе по финансовому мониторингу прошла программа «Новое поколение» для представителей подразделений финансовой разведки Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана

В церемонии открытия приняли участие директор Росфинмониторинга Юрий Чиханчин, руководитель Россотрудничества Евгений Примаков, исполнительный секретарь Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма Сергей Тетеруков.

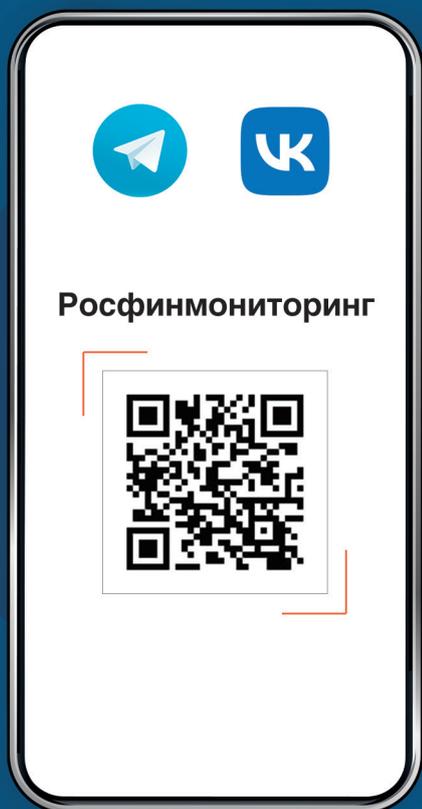
Юрий Чиханчин поприветствовал участников и пожелал им успехов: «Вы уже достигли многого: показали впечатляющие результаты в ваших странах, стали лучшими и приехали в Москву. Сейчас вы становитесь частью большого международного движения, которое позволит узнать передовые российские практики, обменяться опытом, пообщаться с экспертами, а главное — познакомиться друг с другом. Используйте эту возможность. Ведь, ваши контакты — это создание новых условий роста для вас и для ваших коллег. Успехов!».

Недельная поездка для молодых профильных специалистов включала в себя семинары, круглые столы и интерактивные лекции, которые провели ведущие эксперты российской антиотмывочной системы. Также гости мероприятия участвовали в культурных мероприятиях, которые познакомили их с историей и традициями России.

Справочно:

Программа «Новое поколение» реализуется в рамках взаимодействия Росфинмониторинга и Россотрудничества и направлена на обмен опытом специалистами профильных управлений и установление прямых контактов между экспертами и практиками.

Росфинмониторинг и МУМЦФМ в Telegram и VKontakte



Издательство

Автономная некоммерческая организация «МУМЦФМ»
119017, Москва, Старомонетный переулок, д. 31, стр. 1.
E-mail: info@mumcfm.ru

Тираж 600 экземпляров.

Мнение редакции может не совпадать с позицией авторов.

*Автономная некоммерческая
организация «МУМЦФМ»*

2023