

Е.А. Бочкарева, Л.В. Бутько

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДОКТРИНИРОВАНИЯ ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЭКСПЕРТИЗЫ В СФЕРЕ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Исследуются нормативные и доктринальные определения экспертизы и экспертной деятельности в финансовом праве; рассматриваются традиционные, а также новые виды экспертизы: внесудебная экспертиза перспективности инвестиционных проектов, общественная экспертиза в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Сделан вывод о том, что при формировании единого понятия экспертизы должны быть отражены ее этимологический, сущностной, технологический и функциональный аспекты.

**Ключевые слова:** финансовое право; экспертиза; экспертная деятельность; доктринирование; дефиниция; методы финансового контроля.

Современное состояние правового регулирования всех звеньев национальной финансовой системы, отличаясь недостаточностью качества, требует постоянного обновления инструментов финансового контроля, выступающего важнейшим средством поддержания законности и устойчивого развития государства и его территорий. По этим причинам возросла актуальность и практическая значимость исследования методов финансово-контрольной деятельности, опыта и перспектив правового регулирования и применения. Для повышения ее эффективности все более широко применяется *экспертиза* как метод, характерный для всех форм и видов финансового контроля, а необходимость доктринирования экспертной деятельности подтверждается тем, что в науке сформировалось специализированное научное направление, именуемое экспертологией. По мнению его авторов Н.Ю. Федорова и Ю.В. Сидельникова, «экспертология – это система знаний об экспертизе, исторически сложившихся и непрерывно развивающихся на основе общественной практики, междисциплинарное научное направление, входящее в комплекс наук о принятии решений. Она имеет свой понятийно-категориальный аппарат, свои общие основы (принципы). Она способна решать сложные вопросы, не поддающиеся другим дисциплинам» [1. С. 123].

Такие знания, безусловно, являются полезными и должны быть востребованными в доктринировании экспертной деятельности, осуществляемой в сфере финансовых правоотношений, для выявления специфики каждого элемента соответствующего категориального ряда.

Финансово-правовая наука и практика дает обширную эмпирическую базу для его исследования и пополнения экспертологических знаний. При этом исследовательского внимания заслуживают не только проблемы определения понятий «экспертная деятельность», «экспертиза», «экспертная оценка», и др., но и установления их соотношения и взаимозависимости, выявления и определения их видовых особенностей, разграничения и оценки сложившихся научных и нормативно-правовых подходов в описании всех компонентов анализируемых явлений. Вариативность их дефинирования предопределена как научно-теоретическими различиями, так и существенными различиями разноотраслевой правовой регламента-

ции. Наблюдаются также этимологические различия в характеристике экспертизы<sup>1</sup>.

Сравнительный анализ начнем с категории «экспертиза» как наиболее употребляемой из указанных выше. Примером научного общетеоретического определения рассматриваемой категории может служить позиция И.С. Андреева, который считает, что экспертизу «следует рассматривать как один из элементов системы социального порядка, функционально ориентированной на обеспечение правового регулирования общественных отношений, возникающих между субъектом и объектом воздействия» [3. С. 51]. По нашему мнению, такой подход, свидетельствуя о масштабности представлений об экспертизе, об универсальности ее значения, убеждает в необходимости признания ее обязательности в контрольных механизмах, применяемых в финансовых правоотношениях и имеющих не только правовой характер, но может быть даже в большей степени социальную направленность. В итоге целесообразность установления и социального, и правового статуса экспертизы становится очевидной.

Помимо этого, в общем плане предлагается различать экспертизу: как «средство» повышения качества экспертируемого явления (к примеру, нормативного акта), как «технологический прием», «этап (стадию) исследовательского процесса». В попытках определить понятие экспертизы, характеризующее ее сущностной аспект, также наблюдаются весьма значимые разногласия. Из сказанного следует вывод, что в дефинировании нуждаются несколько аспектов понимания экспертизы: этимологический, сущностной, технологический, функциональный и др. И это при том, что существует тенденция формирования единого понятия экспертизы.

Отдельного внимания в научно-категориальном контексте заслуживает понимание экспертизы как *исследования*, в котором представлено несколько направлений ее анализа: экспертиза – это специальное исследование, проводимое для оценки соответствия предмета экспертизы его первоначальному облику, для установления соответствия свойств и качества исследуемого предмета требованиям исполненности намеченных функций, решенности поставленных задач, достигнутой поставленных целей.

Если экспертиза – это *исследование*, то понимать его нужно как *процесс*, в ходе которого осуществля-

ется определенная деятельность, которая дефинитивно должна быть формализована. И, наверное, точнее было бы назвать ее просто экспертной деятельностью, а не экспертизой, поскольку термин «экспертиза» не охватывает всего многообразия действий, совершаемых при ее производстве. Экспертиза составляет всего лишь определенную, хотя и значительную часть производимых действий. Именно по этой причине экспертиза и экспертная деятельность в известном смысле употребляются как синонимы. Но в сущностно-видовом аспекте они должны различаться. В такой ситуации правомерным должен признаваться вопрос о том, какие качества экспертизы наиболее приемлемы для использования в финансово-контрольных механизмах.

Представители финансово-правовой науки также демонстрируют разнообразие подходов к определению экспертизы. В соответствующих научных источниках экспертиза рассматривается: как *метод фактического финансового контроля* (в первую очередь) [4. С. 198], как *процессуальное действие*; как *важнейшая функция контрольных органов*, которая «...проводится для предварительной оценки последствий принятия важных финансово-хозяйственных решений» [5. С. 57].

Существенной заслугой финансово-правовой науки следует признать определение *экспертной оценки* (кроме вышеуказанных дефиниций), под которой понимается способ фактического контроля, основанный на проведении квалифицированными специалистами экспертизы действительных объемов и качества выполненных работ, обоснованности нормативов материальных затрат, реальности норм естественной убыли, а также иных вопросов, требующих специальных познаний, в том числе – качества проектно-сметной документации, подлинности документов, и т.д. [6. С. 156]. В нем выражена не только специфика экспертизы в сфере финансово-правовых отношений, что представляется исключительно важным, но и создана основа для теоретического разграничения трех исследуемых категорий: экспертизы, экспертной деятельности, экспертной оценки.

Более широким, по сравнению с понятием экспертизы и экспертной оценки, является понятие экспертной деятельности. С содержательной точки зрения *экспертная деятельность* может быть определена как совокупность последовательно проводимых действий, имеющих целью оценить качество экспертируемого объекта (явления), или установление причинно-следственных связей между исследуемыми событиями, явлениями, фактами [7. С. 17, 79–89]. В этом смысле экспертная (экспертно-аналитическая) деятельность представляет собой самостоятельное направление деятельности органов государственного финансового контроля, прежде всего – контрольно-счетных органов, и включает в себя различные экспертно-аналитические мероприятия, в число которых входит и экспертиза. Кроме того, и экспертная оценка также может быть представлена в качестве одного из экспертно-аналитических мероприятий.

Завершая обзор научных определений, полагаем, что наиболее полноценным из предложенных в юри-

дической литературе в сопоставлении экспертизы с экспертной деятельностью может быть признана дефиниция Н.В. Ралдугина, по мнению которого, «экспертизу можно определить как проведение специалистом (группой специалистов или специализированным учреждением) исследования конкретного предмета с использованием профессиональных знаний в соответствующей области и оформляемое заключением, содержащим результаты такого исследования и ответы на поставленные вопросы» [8. С. 152].

Значение научного доктринирования исследуемого явления (в облике экспертизы, экспертной деятельности, экспертной оценки) подтверждается анализом их правового регулирования. Дефинирование экспертизы как правовой категории имеет не только ряд существенных отличий, но и служит основанием для углубления научных выводов. Законодатель определяет экспертизу, преимущественно, как самостоятельное процессуальное действие, регламентация которого представлена не столько в нормах финансового права, сколько в источниках права процессуального.

Так, в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 31.05.2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», судебная экспертиза – *процессуальное действие*, состоящее из проведения *исследований* и дачи заключения экспертом по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла и которые поставлены перед экспертом судом, судьей, органом дознания, лицом, производящим дознание, следователем, в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу. Как видим, при определении одного из главных видов экспертиз – судебной, законодателем использован наиболее полновесный подход к ее характеристике. В дополнении к этому большинством отраслевых кодексов закреплены и регламентируются возможности использования экспертизы как *метода получения новых доказательств*, а также процедурные правила ее назначения.

В связи с этим в науке финансового права в оценках налоговой экспертизы справедливо отмечается, что экспертиза – высокоэффективный метод налогового контроля и особое процессуальное действие, необходимое для получения дополнительной информации и сбора доказательства. С помощью экспертизы выявляются способы и каналы утаивания средств от налогообложения, а ее результаты становятся неопровержимым подтверждением совершения налогового правонарушения [9. С. 76, 82].

В самостоятельной научной оценке нуждается правовое закрепление экспертизы в качестве *юридического факта*, влияющего на процессуальные сроки. Так, согласно п. 6 ст. 77 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, «на время проведения экспертизы производство по административному делу может быть приостановлено» [10]. В соответствии с п. 9 ст. 89 Налогового кодекса РФ (НК РФ) руководитель (заместитель руководителя) налогового органа вправе приостановить проведение выездной налоговой проверки, наряду с другими основаниями, также и для проведения экспертизы [11].

В данном случае мы имеем дело с особым направлением в правовом регулировании режима экспертизы, в котором представлено учреждение ее специфического функционального назначения. Помимо юридического факта экспертиза предстает в качестве *метода регулирования* федеральными органами государственной власти *инвестиционной деятельности*, осуществляемой в форме капитальных вложений при оценке инвестиционных проектов [12].

Новым функциональным назначением экспертизы может считаться ее определение как *способа обеспечения публичности процесса управления общественными финансами*, которое представлено в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. [13]. Одной из основных целей Программы, которая может быть достигнута посредством проведения экспертизы, является требование открытости и прозрачности данного вида деятельности.

Таким образом, правовое дефинирование экспертизы свидетельствует о том, что и законодатель в нормах права допускает, во-первых, многообразие определений, во-вторых, разграничивает экспертизу как явление и как правовую категорию, констатируя их сущностные различия, прежде всего, функциональные. Тем самым перед исследователем ставится вопрос о необходимости классификации экспертиз, к их видовым характеристикам.

Существует значительное количество оснований для выделения тех или иных видов экспертиз. В качестве *критериев* выступают: сфера исследования, объект экспертизы, ее предмет, основания назначения, субъект, назначающий экспертизу, количество и квалификация экспертов, правовой статус участников, характер отношений между ними, степень обязательности проведения экспертизы и др.

Действующие нормативные правовые акты определяют и регламентируют такие виды актуальных для нашего исследования экспертиз, как финансово-экономическая, финансово-аналитическая, финансово-кредитная [14], налоговая [15], бухгалтерская, строительно-техническая, товароведческая [16], экспертиза инновационных проектов [17], сомнительных денежных знаков [18], экономической обоснованности платежей или финансовых потребностей [19], таможенная экспертиза [20], разновидности проектных экспертиз (к примеру, инновационных проектов) и др.

Большинство экспертиз нормами права дефинировано как *исследование* предмета: к примеру, записей – в бухгалтерской, показателей – в финансово-экономической, строительных объектов, промышленных и продовольственных товаров и т.д. Содержание предмета экспертизы предопределено сферой общественных отношений, в рамках которой проводится тот или иной ее вид.

Если же возникает необходимость дифференциации отдельного вида экспертиз в зависимости от уточнения ее предмета или процедуры проведения, нормами права производится такое уточнение. К примеру, экспертиза, назначаемая в порядке ст. 95 НК РФ, проводится в случае, если для разъяснения во-

просов, возникающих при осуществлении мероприятий налогового контроля, требуются специальные познания в науке, искусстве, технике или ремесле. Особо оговаривает законодатель назначение налоговым органом экспертизы, предметом которой становится отчет о выполнении налогоплательщиком научных исследований и (или) опытно-конструкторских разработок (отдельных этапов работ) в целях проверки их соответствия перечню, установленному Правительством РФ (п. 8 ст. 262 НК РФ).

Имеется специфика в организации, к примеру, экспертизы моделей контрольно-кассовой техники и технических средств оператора фискальных данных (соискателя разрешения на обработку фискальных данных) [21], которая состоит в том, что экспертные организации, не представившие или несвоевременно представившие в налоговый орган свое заключение, привлекаются к административной ответственности. А результатом экспертизы экономической обоснованности тарифов на жилищно-коммунальные услуги [22] являются практические рекомендации, позволяющие выявить внутренние резервы предприятия или организации в целях повышения эффективности производства и обеспечения энергоресурсосбережения. При этом органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляя контроль величины тарифов в муниципальных образованиях, вправе запросить у хозяйствующего субъекта сведения о проведении экспертизы тарифов и заключение экспертной организации.

С расширением использования компьютерной техники для ведения бухгалтерского учета и хранения финансово-значимой информации на цифровых носителях возрастает роль *компьютерно-технической экспертизы*, предполагающей исследование информационных компьютерных средств.

Отметим, что в настоящее время на практике широко применяется внесудебная экспертиза перспективности инвестиционных проектов, проверка активов на экономическую и юридическую чистоту, а также инвестиционный аудит [23. С. 61]. Например, Внешэкономбанк для участия в реализации инвестиционных проектов, а также для совершения сделок, направленных на выполнение (реализацию) заданий государственного оборонного заказа и мероприятий федеральных целевых программ в области обороны и безопасности, проводит экспертизу таких проектов (сделок) [24].

Особое значение в видовой системе экспертиз для решения задач финансового контроля имеет *экспертиза проектов федеральных и иных нормативных правовых актов и государственных программ* Российской Федерации. В широком плане правовая экспертиза выступает важным технологическим этапом правотворческой деятельности, по правилам которой принимаются нормативные акты и в сфере финансово-контрольных отношений. Так, Банк России наделен полномочиями по проведению экспертизы проектов нормативных актов (за исключением законодательных), связанных с вопросами регулирования рынка ценных бумаг, лицензирования деятельности его профессиональных участников, саморегулируемых

организаций в сфере финансового рынка, контроля за соблюдением законодательных и нормативных актов о ценных бумагах [25]. Практикуется также правовая экспертиза документов, представленных в органы Федерального казначейства при заключении договоров о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) [26].

Еще одним современным видом экспертизы в финансовом контроле является *общественная экспертиза*, главным отличием которой следует признать характер взаимоотношений ее участников, а именно – общественные начала. Законодатель дефинирует общественную экспертизу достаточно подробно, называет участников правоотношений – специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля, определяет правила и указанный выше характер их взаимоотношений. Нормами права также определяется предмет экспертизы – акты, проекты актов, решения и их проекты, документы и иные материалы, а также действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, других органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия [27].

Практическая значимость общественного финансового контроля и общественной экспертизы, как способ его осуществления, существенно возросла. Доказательством этого может служить общественный контроль и экспертиза в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. По справедливому замечанию Е.Г. Беликова, «...осуществление общественного финансового контроля способствует не только эффективному проведению государственного бюджетного контроля, но и самостоятельному положительному и оперативному реагированию органов власти на указания представителей общественности о расточительности или неэффективности государственных закупок» [28. С. 14].

В формировании правового режима экспертизы как метода финансового контроля во всех ее видовых характеристиках требуется учитывать основания ее проведения, состав участников экспертной деятельности, особенности их правового положения (статуса) в системе контрольных отношений. Так, основанием для назначения экспертизы и проведения экспертной деятельности может быть индивидуальный правовой акт – решение суда, решение правоохранительного органа, решение органа финансового контроля, распоряжение собственника или уполномоченного органа хозяйствующего субъекта. Например, судебно-бухгалтерская экспертиза проводится на основании соответствующего процессуального документа с целью разрешения вопросов, поставленных в этом документе правоохранительными или судебными органами. В итоге данный вид экспертизы приобретает характер сложного следственного действия, результаты которого, оформленные соответствующим образом в виде заключения, являются самостоятельным видом судебного доказательства.

Влияет на содержание экспертной деятельности и положение эксперта как ее участника. Как правило, эксперты выступают вспомогательными субъектами финансово-контрольных правоотношений [6. С. 161]. Однако именно они фактически могут реализовать такую важную группу контрольных полномочий, как выработка рекомендаций превентивного характера проверяемому субъекту.

В настоящее время наиболее авторитетным субъектом экспертно-аналитической деятельности является Счетная палата Российской Федерации, функции и полномочия которой в сфере экспертизы, в том числе проектов нормативных правовых актов, последовательно расширяются.

Счетная палата активно реализует свою компетенцию в сфере финансового контроля эффективности использования бюджетных средств, федеральной собственности и иных ресурсов с тенденцией количественного и качественного роста проводимых контрольных и экспертных мероприятий: в 2015 г. ею было проведено 244 контрольных мероприятия и 78 экспертно-аналитических мероприятий, которыми было охвачено 2 594 объекта [29]; в 2016 г. – 259 контрольных и 62 экспертно-аналитических мероприятия с охватом 3 211 объектов во всех субъектах Российской Федерации [30]. В 2017 г. Счетная палата провела 236 контрольных мероприятий и 83 экспертно-аналитических мероприятия, которыми был охвачен 4 841 объект по всем российским регионам [31].

Кроме того, Счетная палата РФ осуществляет регламентацию экспертно-аналитической деятельности региональных и муниципальных контрольно-счетных органов, а именно разрабатывает и утверждает общие требования к стандартам осуществляемого ими внешнего государственного и муниципального аудита (контроля) [32].

Проведенный анализ правового регулирования экспертизы и экспертной деятельности свидетельствует о том, что законодатель не приветствует их отождествление и создает правовую базу для дальнейшего углубленного доктринирования на основе сопоставления сходства и различий. Нормами права предусмотрены, прежде всего, функциональные, предметные, организационные, технологические, процессуальные различия. Различия субъектного состава порождают особенности компетенционного плана, отраженные в содержании прав, обязанностей и ответственности. И, тем не менее, в науке по-прежнему приходится сталкиваться с дефинициями объединенного плана.

Так, Ю.В. Сидельников пишет: «Под экспертизой мы понимаем оценочно-аналитическую деятельность, выполняемую с привлечением экспертов для анализа и (или) оценки объектов экспертизы. Среди них – социальные и природные ситуации, программы, проекты, ход и результат деятельности людей или организаций с целью подготовки исходных материалов для обоснования принимаемых решений в условиях частичной неопределенности» [1. С. 123]. Можно предположить, что данное определение применимо к любому виду экспертной деятельности, производимой в отношении любого объекта, но на вопрос, как отли-

чить экспертизу от экспертной деятельности, ответа нет. Поэтому согласимся с мнением И.С. Андреева, предложившего понимать под экспертизой либо совокупность определенных целенаправленных действий исследовательского характера, либо результат таких действий [3. С. 51].

Итак, для того, чтобы четко разграничить эти два понятия и дефинировать их самостоятельно, предлагаем соотносить экспертизу с исследованием, а экспертную деятельность – с компетенцией управомоченного субъекта, с его правами и обязанностями учредительного, организационного, материального и иного характера, с полномочиями других участников этой деятельности, наконец, с их юридической ответственностью.

Имея собственную правовую регламентацию, экспертная деятельность (и ее составная часть – экспертиза) представляет собой самостоятельный предмет правового регулирования, которое обеспечивается нормами большинства системно-отраслевых образований финансового права. Как финансово-правовое явление, экспертная деятельность обладает соответствующими компетенционными и функциональными характеристиками, организационным механизмом,

материальным обеспечением, гарантированными системой мер юридической ответственности за неисполнение установленных правовых требований.

Авторитет экспертной деятельности и экспертизы в финансовом праве возрастает по мере усложнения взаимосвязей между отдельными элементами финансовой системы и расширения круга субъектов, задействованных в реализации финансовой политики государства и его территорий. Также сказывается неблагоприятная тенденция разбалансированности бюджетов публично-правовых образований, преодоление которой требует принятия экономически обоснованных, взвешенных решений в сфере оптимизации управления бюджетными ресурсами. В связи с этим закономерным следует признать увеличение числа субъектов правотворчества и правоприменения, уполномоченных на проведение экспертизы, расширение «экспертной компетенции» контрольно-счетных органов, а также дополнение традиционных направлений использования экспертиз в сфере финансового контроля новыми направлениями, возникновение которых обусловлено изменениями, происходящими в российском государстве и обществе.

## ПРИМЕЧАНИЕ

<sup>1</sup> Само слово «экспертиза», производное от латинского *expertus* (французского *expertise*), означает «знающий по опыту», «опытный», «испытанный», «изведанный» и понимается как «исследование специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных знаний в области науки, техники, искусства и т.д.». С.И. Ожегов под экспертизой понимал рассмотрение какого-нибудь вопроса для дачи заключения [2. С. 832].

## ЛИТЕРАТУРА

1. Сидельников Ю.В. Экспертиза: состояние и тенденции развития // *Международная экономика и международные отношения*. 1997. № 2. С. 122–130.
2. Ожегов С.И. *Словарь русского языка*. 10-е изд. / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1973. 846 с.
3. Андреев И.С. Системный подход к понятию экспертизы нормативного правового акта // *Журнал российского права*. 2001. № 6. С. 51–55.
4. Титов А.С. *Налоговое администрирование и контроль*. М. : ВК, 2007. 366 с.
5. Организация и методы налоговых проверок : учеб. пособие / под ред. А.Н. Романова. М. : Вузский учебник, 2005. 287 с.
6. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М. : Норма, 2014. 384 с.
7. Бутыко Л.В., Чернова Е.С. *Правовая экспертиза в деятельности избирательных комиссий*. Краснодар : КГАУ, 2011. 228 с.
8. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии : науч.-практ. пособие / отв. ред. Р.Ф. Васильев. М. : Юриспруденция, 2000. 318 с.
9. Староверова О.В., Эриашвили Н.Д. *Налоговый процесс : учеб. пособие для вузов / под ред. Н.М. Коршунова*. М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. 192 с.
10. Кодекс административного судопроизводства от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ // *СЗ РФ*. 2015. № 10. Ст. 1391.
11. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ // *СЗ РФ*. 1998. № 31. Ст. 3824.
12. Федеральный закон от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // *СЗ РФ*. 1999. № 9. Ст. 1096.
13. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года // *СЗ РФ*. 2014. № 2 (часть II). Ст. 219.
14. Приложение № 1 к Положению об аттестации экспертов на право самостоятельного производства судебных экспертиз и о порядке просмотра уровня их квалификации в системе МВД РФ. Утв. Приказом МВД России от 09.01.2013 г. № 2 «Вопросы определения уровня профессиональной подготовки экспертов в системе МВД России» // *Российская газета*. 2013. 08 мая. № 97.
15. Методика аудиторской деятельности «Налоговый аудит и другие сопутствующие услуги по налоговым вопросам. Общение с налоговыми органами» (одобрена Комиссией по аудиторской деятельности при Президенте РФ 11.07.2000 г., Протокол № 1) // *Аудиторские ведомости*. 2000. № 10.
16. Приказ Минюста России от 27.12.2012 г. № 237 «Об утверждении Перечня родов (видов) судебных экспертиз, выполняемых в федеральных бюджетных судебно-экспертных учреждениях Минюста России, и Перечня экспертных специальностей, по которым предоставляется право самостоятельного производства судебных экспертиз в федеральных бюджетных судебно-экспертных учреждениях Минюста России» // *Российская газета*. 06 февр. 2013. № 24.
17. Приказ Минпромторга России от 29.11.2013 г. № 1909 «Об утверждении Методики проведения экспертизы результатов реализации инновационного проекта» // *Российская газета*. 2013. 30 дек. № 295.
18. Указание Банка России от 27.08.2008 г. № 2060-У «О кассовом обслуживании в учреждениях Банка России кредитных организаций и иных юридических лиц» // *Вестник Банка России*. 2008. № 48.
19. Приказ Госстроя РФ от 29.12.1997 г. № 17-142 «Об утверждении Методики проведения аудита тарифов в организациях, оказывающих жилищно-коммунальные услуги» // *Бюллетень строительной техники*. 1998. № 6.
20. Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 г. № 17) // *СЗ РФ*. 2010. № 50. Ст. 6615.

21. Федеральный закон от 22.05.2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием электронных средств платежа» // СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 1957.
22. Постановление Госстроя РФ от 21.05.1999 г. № 39 «Об утверждении Порядка проведения финансовых и технологических экспертиз тарифов на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 1999. № 8.
23. Чаадаев С.Г., Чадин М.В. Концептуальные и правовые основы финансово-экономической экспертизы // Современное право. 2008. № 10. С. 60–63.
24. Распоряжение Правительства РФ от 27.07.2007 г. № 1007-р Меморандум о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» // СЗ РФ. 2007. № 32. Ст. 4166.
25. Федеральный закон от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.
26. Письмо Казначейства России от 24.03.2015 г. № 07-04-05/09-182 «О некоторых вопросах, возникающих при проведении правовой экспертизы документов, представленных для заключения Договора о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах местных бюджетов» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
27. Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.
28. Беликов Е.Г. Развитие принципа демократизма в финансовом праве в условиях формирования социального государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 11–15.
29. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 15.06.2016 № 282-СФ «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2015 году» // СЗ РФ. 2016. № 25. Ст. 3653.
30. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 12.07.2017 № 234-СФ «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2016 году» // СЗ РФ. 2017. № 29. Ст. 4236.
31. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27.06.2018 № 238-СФ «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2017 году» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4006.
32. Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 17.10.2014 г. № 47К (993)). URL: <http://audit.gov.ru> (дата обращения: 18.11.2018).

Статья представлена научной редакцией «Право» 19 февраля 2019 г.

### Some Problems in the Doctrine of Expert Activities and Expert Examination in the Field of Financial Relations

*Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*, 2019, 442, 209–216.

DOI: 10.17223/15617793/442/26

**Ekaterina A. Bochkareva**, North Caucasian Branch of the Russian State University of Justice (Krasnodar, Russian Federation). E-mail: [finansyst11@gmail.com](mailto:finansyst11@gmail.com)

**Lyudmila V. Butko**, North Caucasian Branch of the Russian State University of Justice (Krasnodar, Russian Federation). E-mail: [lvbutko@mail.ru](mailto:lvbutko@mail.ru)

**Keywords:** financial law; expertise; expert activity; theoretical description; definition; methods of financial control.

The article explores the normative and doctrinal definitions of expert examination and expert activities in financial law; traditional and new types of expert examination are considered: out-of-court examination of the prospects of investment projects, public expert examination in the procurement of goods, works, services for state and municipal needs. It has been concluded that when forming a single notion of expert examination, its etymological, essential, technological and functional aspects should be reflected. The authors reveal the problems of multiplicity of expert examination definitions practiced in the implementation of financial control measures. The result of the study is the substantiation of a need for a new approach to the establishment of a complex of definitive, technological, specific and procedural characteristics of expert examination in the sphere of financial legal relations. A wide range of understanding of expert examination and expert activities is presented in the general-theoretical aspect: as means of improving the quality of the phenomenon under examination, as a technological method, as a stage of research, and as special research. The study analyzes the approaches available in the science of financial law to the definition of expert examination as a method of actual financial control, procedural action, the most important function of control bodies, expert assessment, expert (expert-analytical) activity. The answer to the question about the differences in the existing definitions is focused on the content of the norms of financial laws on expert examination and expert activities. The study allowed the authors to establish the qualitative differences in the normative definitions proposed by the legislator and to identify definitions that, taking into account the practice of law enforcement, are the most effective. It was also established that the legislator chose to supplement the traditional list of definitions with new ones, first introduced in the law enforcement practice. Among them there is the consolidation of expert examination as a legal fact, a method of regulation, a way of ensuring the publicity of the public finance management process. The article justifies the need for the classification of examinations, differentiates their specific characteristics. Thus, the article suggests a solution of the tasks of defining and classifying examinations provided by the norms of financial law and practice of controlling activity in the sphere of financial legal relations. In the course of the study, private scientific methods were used: theoretical and legal interpretation, formal legal, and comparative legal. Expert activity (and expert examination as its component part) is an independent subject of legal regulation provided by the norms of most institutions of financial law; it possesses the relevant competence and functional characteristics, organizational mechanism, material support, a guaranteed system of measures of legal liability for non-compliance with established legal requirements.

### REFERENCES

1. Sidel'nikov, Yu.V. (1997) Ekspertiza: sostoyanie i tendentsii razvitiya [Expert examination: state and development trends]. *Mezhdunarodnaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 2. pp. 122–130.
2. Ozhegov, S.I. (1973) *Slovar' russkogo yazyka* [Dictionary of the Russian language]. 10th ed. Moscow: Sovetskaya Entsiklopediya.
3. Andreev, I.S. (2001) Sistemnyy podkhod k ponyatiyu ekspertizy normativnogo pravovogo akta [A systematic approach to the concept of expert examination of a regulatory legal act]. *Zhurnal rossyskogo prava – Journal of Russian Law*. 6. pp. 51–55.
4. Titov, A.S. (2007) *Nalogovoe administrirovanie i kontrol'* [Tax administration and control]. Moscow: VK.
5. Romanov, A.N. (ed.) (2005) *Organizatsiya i metody nalogovykh proverok* [Organization and methods of tax audits]. Moscow: Vuzovskiy uchebnik.

6. Gracheva, E.Yu. (ed.) (2014) *Pravovoe regulirovanie finansovogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii: problemy i perspektivy* [Legal regulation of financial control in the Russian Federation: problems and prospects]. Moscow: Norma.
7. But'ko, L.V. & Chernova, E.S. (2011) *Pravovaya ekspertiza v deyatel'nosti izbiratel'nykh komissiy* [Legal expert examination in the activities of election committees]. Krasnodar: KSAU.
8. Vasil'ev, R.F. (ed.) (2000) *Zakonodatel'nyy protsess. Ponyatie. Instituty. Stadii* [Legislative process. Notion. Institutions. Stages]. Moscow: Yurisprudentsiya.
9. Staroverova, O.V. & Eriashvili, N.D. (2004) *Nalogovyy protsess* [Taxation]. Moscow: YuNITI-DANA, Zakon i pravo.
10. Russian Federation. (2015) Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva ot 08.03.2015 g. № 21-FZ [Code of Administrative Judicial Procedure No. 21-FZ of 08 March 2015]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Laws of the Russian Federation]. 10. Art. 1391.
11. Russian Federation. (1998) Nalogovyy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast' pervaya) ot 31.07.1998 g. № 146-FZ [Tax Code of the Russian Federation (Part One) No. 146-FZ of July 31, 1998]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 31. Art. 3824.
12. Russian Federation. (1999) Federal'nyy zakon ot 25.02.1999 g. № 39-FZ "Ob investitsionnoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii, osushchestvlyаемoy v forme kapital'nykh vlozheniy" [Federal law No. 39-FZ of 25 February 1999 "On investment activity in the Russian Federation, carried out in the form of capital investments"]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 9. Art. 1096.
13. Russian Federation. (2014) Programma povysheniya effektivnosti upravleniya obshchestvennymi i munitsipal'nymi finansami na period do 2018 goda [Program to improve the management of public (state and municipal) finances for the period up to 2018]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 2 (II). Art. 219.
14. Rossiyskaya gazeta. (2013) Appendix No. 1 to the Regulation on the certification of experts for the right to independently conduct forensic examinations and on the procedure for revising their qualifications in the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. Approved by Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia No. 2 of 09 January 2013 "Issues of determining the level of professional training of experts in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia". *Rossiyskaya gazeta*. 08 May. 97. (In Russian).
15. Auditorskie vedomosti. (2000) Methods of auditing activities "Tax audit and other related services in tax matters. Communication with tax authorities" (approved by the Commission for Audit under the President of the Russian Federation on July 11, 2000, Protocol No. 1). *Auditorskie vedomosti*. 10. (In Russian).
16. Rossiyskaya gazeta. (2013) Order of the Ministry of Justice of Russia No. 237 of December 27, 2012, "On approving the list of kinds (types) of forensic examinations performed in federal budget forensic expert institutions of the Ministry of Justice of Russia, and the List of expert specialties with the right to independently conduct forensic examinations in federal budget forensic institutions of the Ministry of Justice of Russia". *Rossiyskaya gazeta*. 06 February. 24. (In Russian).
17. Rossiyskaya gazeta. (2013) Order of the Ministry of Industry and Trade of Russia No. 1909 of November 29, 2013, "On approval of the methodology for examination of the results of the innovation project implementation". *Rossiyskaya gazeta*. 30 December. 295. (In Russian).
18. Vestnik Banka Rossii. (2008) Ukazanie Banka Rossii ot 27.08.2008g. № 2060-U "O kassovom obsluzhivanii v uchrezhdeniyakh Banka Rossii kreditnykh organizatsiy i inyykh yuridicheskikh lits" [The instruction of the Bank of Russia No. 2060-U of 27 August 2008. "On cash services in the institutions of the Bank of Russia to credit institutions and other legal entities"]. *Vestnik Banka Rossii*. 48.
19. Byulleten' stroitel'noy tekhniki. (1998) Prikaz Gosstroya RF ot 29.12.1997 g. № 17-142 "Ob utverzhdenii Metodiki provedeniya audita tarifov v organizatsiyakh, okazyvayushchikh zhilishchno-kommunal'nye uslugi" [Order of the State Construction Committee of the Russian Federation No. 17-142 of December 29, 1997, "On approval of the methodology for auditing tariffs in organizations providing housing and communal services"]. *Byulleten' stroitel'noy tekhniki*. 6.
20. Russian Federation. (2010) Tamozhenny kodeks Tamozhennogo soyuza (prilozhenie k Dogovoru o Tamozhennom kodekse Tamozhennogo soyuza, prinyatomu Resheniem Mezhsudarstvennogo Soveta EvrAzES na urovne glav gosudarstv ot 27.11.2009 g. № 17) [The Customs Code of the Customs Union (Appendix to the Treaty on the Customs Code of the Customs Union, adopted by the Decision of the EurAsEC Interstate Council at the level of heads of state No. 17 of November 27, 2009)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 50. Art. 6615.
21. Russian Federation. (2003) Federal'nyy zakon ot 22.05.2003 g. № 54-FZ "O primenenii kontrol'no-kassovoy tekhniki pri osushchestvlenii nalichnykh denezhnykh raschetov i (ili) raschetov s ispol'zovaniem elektronnykh sredstv platezha" [Federal law No. 54-FZ of 22 May 2003 "On the use of cash registers in the implementation of cash payments and (or) payments using electronic means of payment"]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 21. Art. 1957.
22. Zhurnal rukovoditelya i glavnogo bukhgaltera ZhKKh. (1999) Postanovlenie Gosstroya RF ot 21.05.1999 g. № 39 "Ob utverzhdenii Poryadka provedeniya finansovykh i tekhnologicheskikh ekspertiz tarifov na predpriyatiyakh zhilishchno-kommunal'nogo khozyaystva v Rossiyskoy Federatsii" [Resolution of the Gosstroy of the Russian Federation No. 39 of 21 May 1999 "On approval of the procedure for conducting financial and technological examinations of tariffs at enterprises of housing and communal services in the Russian Federation"]. *Zhurnal rukovoditelya i glavnogo bukhgaltera ZhKKh*. 8.
23. Chaadaev, S.G. & Chadin, M.V. (2008) Kontseptual'nye i pravovye osnovy finansovo-ekonomicheskoy ekspertizy [Conceptual and legal foundations of financial and economic expert examination]. *Sovremennoe pravo*. 10. pp. 60–63.
24. Russian Federation. (2007) Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 27.07.2007 g. № 1007-r Memorandum o finansovoy politike gosudarstvennoy korporatsii "Bank razvitiya i vneshneekonomicheskoy deyatel'nosti (Vneshekonombank)" [Order of the Government of the Russian Federation No. 1007-p of July 27, 2007. Memorandum on the Financial Policy of the State Corporation "Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Vneshekonombank)". *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 32. Art. 4166.
25. Russian Federation. (1996) Federal'nyy zakon ot 22.04.1996 g. № 39-FZ "O rynke tsennykh bumag" [Federal Law No. 39-FZ of April 22, 1996, "On the Securities Market"]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 17. Art. 1918.
26. Konsul'tantPlyus. (2015) Letter of the Treasury of Russia No. 07-04-05/09-182 of 24 March 2015 "On some issues arising during the legal review of documents submitted for the conclusion of the Agreement on the provision of a budget loan for replenishing balances in local budget accounts". Unpublished. (In Russian).
27. Russian Federation. (2014) Federal'nyy zakon ot 21.07.2014 g. № 212-FZ "Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii" [Federal Law No. 212-FZ of 21 July 2014 "On the basis of public control in the Russian Federation"]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 30 (I). Art. 4213.
28. Belikov, E.G. (2016) Razvitie printsipa demokratizma v finansovom prave v usloviyakh formirovaniya sotsial'nogo gosudarstva [The development of the principle of democracy in financial law in the conditions of formation of the welfare state]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 4. pp. 11–15.
29. Russian Federation. (2016) Postanovlenie Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya RF ot 15.06.2016 № 282-SF "Ob otchete o rabote Schetnoy palaty Rossiyskoy Federatsii v 2015 godu" [Resolution of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation No. 282-SF of 15 June 2016 "On the Report on the Work of the Accounts Chamber of the Russian Federation in 2015"]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 25. Art. 3653.
30. Russian Federation. (2017) Postanovlenie Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya RF ot 12.07.2017 № 234-SF "Ob otchete o rabote Schetnoy palaty Rossiyskoy Federatsii v 2016 godu" [Resolution of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation No. 234-SF of 12 July 2017 "On the Report on the Work of the Accounts Chamber of the Russian Federation in 2016"]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 29. Art. 4236.
31. Russian Federation. (2018) Postanovlenie Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya RF ot 27.06.2018 № 238-SF "Ob otchete o rabote Schetnoy palaty Rossiyskoy Federatsii v 2017 godu" [Resolution of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation

No. 238-SF of 27 June 2018 “On the Report on the Work of the Accounts Chamber of the Russian Federation in 2017”]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 27. Art. 4006.

32. Audit.gov.ru. (2014) *General requirements for external state and municipal control standards for control and expert-analytical measures by control and accounting bodies of the constituent entities of the Russian Federation and municipalities (approved by the Board of the Accounts Chamber of the Russian Federation, Minutes No. 47K (993) of October 17, 2014)*. [Online] Available from: <http://audit.gov.ru>. (Accessed: 18.11.2018). (In Russian).

Received: 19 February 2019