

УДК 347.73

## К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ ВИДОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ On the Issue in Classification of Financial Control Types

**И. Г. Львова** – преподаватель кафедры административного и финансового права Омской юридической академии

**I. G. Lvova** – Teacher of the Administrative and Financial Law Department of the Omsk Law Academy



***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы классификации видов (форм) финансового контроля, осуществляемого в целях регулирования бюджетных правоотношений, анализируются существующие в научной литературе подходы к понятию и содержанию внешнего и внутреннего контроля.*

*The article is devoted to the issues in classification types (forms) of financial supervision, in order to regulate legal budget relationship. The author analyzes the existing in scientific literature approaches to the concept and content of internal and external controls.*

***Ключевые слова:** внутренний контроль, внешний контроль, организация внутреннего контроля, система внутреннего контроля, государственный контроль, финансовый контроль, формы финансового контроля, виды финансового контроля.*

*Internal control, external control, the organization of internal control, internal control system, state control, financial control, financial control forms, types of financial control.*

В юридическом энциклопедическом словаре государственный контроль определяется как одна из форм осуществления государственного управления, обеспечивающая соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых органами государственной власти.

Финансовый контроль, являясь одним из видов государственного контроля, пронизывает все сферы общественной жизни и имеет своей целью соблюдение законности на всех стадиях функционирования финансовой деятельности государства [9]. Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая в октябре 1977 г. на IX конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ – International Organization of Supreme Audit Institutions), гласит, что организация государственного финансового контроля – это обязательный элемент управления, который

влечет за собой ответственность перед обществом [6].

Необходимо отметить, что как в административно-правовой, так и в финансово-правовой науках уделяется достаточно много внимания проблемам финансового контроля, в частности, исследуются вопросы его организации, осуществления, правового регулирования и недостатков. При этом ученые и практики зачастую отмечают правовую неопределенность, бессистемность, низкую эффективность финансового контроля, поскольку его результаты сводятся, прежде всего, к констатации фактов хищений государственных средств, их нецелевому расходованию или срыву государственных программ из-за неосвоения выделенных на их реализацию средств.

В условиях проведения административной реформы происходят значительные преобразования в системе финансового контроля, в част-

ности, вносятся существенные изменения в его правовое регулирование и основы организации. Так, Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [8] (далее – Закон № 252-ФЗ) внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ). Была изменена, в частности, ст. 265 «Виды государственного (муниципального) финансового контроля», которая устанавливает, что государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

Под внешним государственным (муниципальным) финансовым контролем в сфере бюджетных правоотношений законодатель предусматривает контрольную деятельность соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Под внутренним государственным (муниципальным) финансовым контролем в сфере бюджетных правоотношений понимается контрольная деятельность Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

Необходимо отметить, что предыдущая редакция указанной статьи имела иное название («Формы финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами») и содержание. В частности, в статье давалось определение трем формам финансового контроля: предварительный, текущий и последующий, тогда как новая редакция вносит изменения как в название, так и в ее содержание.

Таким образом, мы видим, что текущий контроль как форма финансового контроля, имеющая чрезвычайно важное значение для предупреждения финансовых правонарушений, полностью исключена из норм Бюджетного кодекса Российской Федерации. Следует отметить, что такой подход имел место в научных высказываниях некоторых ученых в области финансов. Так, например, Э. А. Вознесенский считал, что формами финансового контроля являются только предварительный или (и) последующий контроль, так как эти формы контроля осуществляются в ходе текущей деятельности контролируемых объектов и отражают содержание их текущей, оперативной деятельности [5, с. 68].

С такой точкой зрения сложно согласиться, поскольку на современном этапе произошли глобальные преобразования в экономической и финансово-хозяйственной деятельности: увеличилось количество хозяйственных операций, расширились международные связи и несопоставимо увеличилось количество экономических (финансовых) правонарушений и преступлений с применением сложных схем их совершения и компьютерных технологий.

Вместе с тем, согласно положениям ч. 1 ст. 268.1 БК РФ, к полномочиям органов внешнего контроля относят контроль за соблюдением бюджетного законодательства РФ в ходе исполнения бюджета, а ч. 1 ст. 269.1 БК РФ к полномочиям органов внутреннего контроля относит контроль за соответствием содержания проводимой операции ее целевому назначению. Содержание приведенных норм полностью соответствует определению текущего контроля в ст. 265 БК РФ предыдущей редакции. Отсюда вызывает недоумение исключение из норм Бюджетного кодекса РФ такой важной формы финансового контроля, как текущий, направленный прежде всего на предупреждение финансовых правонарушений. Поскольку функции органов контроля указанных статей не определяют момент применения нормы, это приводит к потере оперативности контроля.

Вызывает вопросы отнесение Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федерального казначейства, а также органов финансового контроля исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципалитетов к органам, осуществляющим внутренний контроль, а Счетную палату Российской Федерации и контрольно-счетные органы

субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – к органам внешнего контроля.

С такой позицией законодателя трудно согласиться, так как это противоречит устоявшимся определениям видов финансового контроля. Так, в научной литературе различных отраслей права и экономики и законодательстве Российской Федерации концептуально установились следующие определения внутреннего контроля:

1) внутренний контроль – деятельность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, по выявлению операций, подлежащих обязательному контролю, и иных операций с денежными средствами или иным имуществом, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма [10];

2) внутренний контроль представляет собой проверку производственной и хозяйственной деятельности предприятия в целом, отдельных его структурных подразделений, осуществляемую бухгалтерией, финансовым отделом и некоторыми другими экономическими службами хозяйствующего субъекта [4];

3) внутренний контроль как управленческая функция должен осуществляться на всех уровнях управления и определяет его содержание как «осуществление субъектами организации таких действий, как определение фактического состояния организации (объекта контроля), сравнение фактических данных с планируемыми, оценка выявляемых отклонений и степени их влияния на аспекты функционирования организации, выявление причин зафиксированных отклонений» [2];

4) система внутреннего контроля представляет собой процесс, организованный и осуществляемый представителями собственника, руководством, а также другими сотрудниками аудируемого лица, для того чтобы обеспечить

достаточную уверенность в достижении целей с точки зрения надежности финансовой (бухгалтерской) отчетности, эффективности и результативности хозяйственных операций и ответственности деятельности аудируемого лица нормативным правовым актам. Это означает, что организация системы внутреннего контроля и ее функционирование направлены на устранение каких-либо рисков хозяйственной деятельности, которые угрожают достижению любой из этих целей [11].

Внешний контроль – контроль, осуществляемый контрольным органом, внешним по отношению к данному органу власти, ведомству, организации и не входящим в его структуру (например, проверка налоговой службой любого другого министерства или ведомства) [3]. Подобной точки зрения в отношении внешнего контроля придерживается еще ряд авторов, в частности С. А. Агапцов [1], В. М. Родионова и В. И. Шлейников [12], которые различают внешний и внутренний контроль по признаку принадлежности контрольных функций.

Таким образом, внешний контроль проводится в отношении организаций, не находящихся в непосредственном подчинении контролирующих органов, а внутренний осуществляется сотрудниками специальных подразделений, созданных внутри организации, во исполнение законодательства в области бухгалтерского учета [7].

На наш взгляд, возникает путаница в понятийном аппарате для определения этого вида контроля на уровнях экономических (хозяйствующих) субъектов и субъектов Российской Федерации. Исходя из вышесказанного, представляется неубедительным называть контрольные мероприятия Росфиннадзора внутренним контролем. Полагаем, что для целей регулирования бюджетных правоотношений логичнее было бы назвать данный вид контроля внутрирегиональным.

#### **Библиографический список**

1. Агапцов, С. А. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства / С. А. Агапцов. – М. : Финансовый контроль, 2004. – 264 с.
2. Бурцев, В. В. Внутренний контроль: основные понятия и организация проведения / В. В. Бурцев // Менеджмент в России и за рубежом. – 2002. – № 4. – С. 10–14.
3. Бурцев, В. В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: теория и практика / В. В. Бурцев. – М. : Дашков и К, 2002. – 496 с.
4. Варфоломеева, Ю. А. Правовые основы финансового контроля / Ю. А. Варфоломеева // Финансовое право. – 2005. – № 12. – С. 10–15.
5. Вознесенский, Э. А. Финансовый контроль в СССР / Э. А. Вознесенский. – М. : Юрид. лит., 1973. – 135 с.
6. Лимская декларация руководящих принципов контроля // Правовое регулирование гос. финансового контроля в зарубеж. странах : аналит. обзор и сб. норматив. актов / под ред. С. О. Шохина. – М. : Прометей, 1998.

7. О бухгалтерском учете : федер. закон от 6 дек. 2011 г. № 402-ФЗ // Рос. газ. – 2011. – 9 дек.
8. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ // Рос. газ. – 2011. – 8 апр.
9. О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 31. – Ст. 3252.
10. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федер. закон от 7 авг. 2001 г. № 115-ФЗ // Рос. газ. – 2001. – 9 авг.
11. Об утверждении федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности : постановление Правительства Рос. Федерации от 23 сент. 2008 г. № 696 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 39. – Ст. 3797.
12. Родионова, В. М. Финансовый контроль : учеб. / В. М. Родионова, В. И. Шлейников. – М. : ФБК-ПРЕСС, 2002. – 320 с.