



## **Публичный финансовый контроль в свете основ регулирования и принципов реализации контрольной деятельности**

**Шульга М.В.**, преподаватель кафедры социально-экономических дисциплин,  
Уральский юридический институт МВД России, Екатеринбург, Россия

**Школик О.А.**, доцент кафедры социально-экономических дисциплин  
Уральский юридический институт МВД России, Екатеринбург, Россия

**Аннотация.** В статье отражены результаты исследования теоретической и нормативной практики регулирования публичного финансового контроля, его законодательной основы организации и непосредственного осуществления. Рассматривается система нормативного регулирования публичного контроля в сфере финансовых отношений. Освещаются международные акты, призванные к регулированию данной категории контрольной деятельности.

**Ключевые слова:** финансовые отношения; публичный контроль; финансовый контроль; принципы контроля; контрольная деятельность; государственное регулирование.

## **Public financial control in the light of the regulatory framework and the principles of implementation of control activities**

**Shulga M.V.**, Lecturer of the Department of socio-economic disciplines

Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Yekaterinburg, Russia

**Shkolik O.A.**, Associate Professor of the Department of socio-economic disciplines

Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Yekaterinburg, Russia

**Annotation.** The article reflects the results of a study of the theoretical and regulatory practice of regulating public financial control, its legislative basis for organization and direct implementation. The article considers the system of regulatory

regulation of public control in the field of financial relations. International acts designed to regulate this category of control activities are highlighted.

**Key words:** financial relations; public control; financial control; principles of control; control activities; government regulation.

Финансовый контроль занимает одно из ведущих мест в публичном механизме, посредством которого реализуется финансовая деятельности государства. Развитие финансовых отношений в России, основанных на рыночной экономике с преобладанием в ней государственного сектора, оказал существенное влияние на сферу финансового контроля, породив здесь значимые трансформации. Обозначенный процесс трансформации выразился в долгосрочном, но достаточно стремительном процессе расширения видов и методов контроля за финансово-экономической сферой России.

Говоря о вопросах правового регулирования в области публичного финансового контроля, его развития, текущего состояния, его проблем и направления их решения, прежде всего нельзя не отметить, что основным драйвером регулятивных изменений стало не внутреннее стремление к развитию, а необходимость противостояния внешним вызовам. Это было обусловлено, во-первых, бурным развитием цифровизации как в мире, так и на страновом уровне, в сферах социальных и финансово-экономических отношений, что в последствии привело к формированию целых направлений и сегментов экономической деятельности – взять к примеру «финтех», а во-вторых, последовавшим смещением операционной активности по управлению финансовыми ресурсами хозяйствующих и социальных субъектов в направлении безналичного и электронного денежного оборота. Это в свою очередь, сформировало потенциал к сокрытию финансовых операций, также перемещения реальной финансовой деятельности предприятий и граждан в параллельный теневой сектор [1].

Правовую основу организации и непосредственного осуществления публичного (т.е. государственного и муниципального) финансового контроля, составляют разнообразные и разноуровневые нормативные предписания.

Система финансового законодательства, призванного к урегулированию и упорядочиванию тех общественных отношений, которые возникают на федеральном уровне, уровне федеративных субъектов (региональном) и местном (муниципальном) уровне, в процессе осуществления публичного финансового контроля, в своем базисе является профильным развитием конституционных основ государственной власти, административно-территориального деления страны и местного самоуправления.

В соотношении с федеративной организацией российской государственности (государственный федерализм), в рассматриваемой сфере отношений (финансовых), воплощаемая в обособленной форме – бюджетном федерализме, законодательная и нормативно-правовая (незаконодательная) регламентация государственного финансового контроля, естественным образом образует трехуровневую структуру [2]. Она одновременно единообразна, т.к. в основе своей использует единые требования, инструментарий, методику и имеет процессуальное единство, но в то же время диспозитивно предоставляет публичной власти регионов, в т.ч. муниципальных образований, нормативные и процессуальные возможности для разработки и использования собственного инструментально-методического арсенала в рамках финансового контроля, исходя из региональных особенностей и местных уникальных характеристик.

Бюджетный кодекс Российской Федерации, с точки зрения заложенных им правовых основ государственного финансового контроля, является фундаментальным кодифицированным актом, имеющим общегосударственное значение. В его разделе IX, поименованным «Государственный (муниципальный) финансовый контроль», содержатся нормы и положения, определяющие виды публичных органов, объекты контроля и методы его реализации, а также полномочия органов, осуществляющих государственный и муниципальный финансовый контроль исключительно в бюджетной сфере.

На региональном уровне государственной власти, фундаментом публичного финансового контроля и его нормативно-правового регулирования выступает Федеральный закон «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 06.10.1999 № 184-ФЗ. Согласно тексту этого нормативного акта, систему органов государственной власти субъекта РФ, помимо законодательных и высших исполнительных региональных органов, также составляют и иные государственные органы, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) конкретного субъекта РФ.

Вместе с тем, нужно отметить, что чертой публичного финансового контроля, в большинстве характерной для любого уровня публичного управления, будь то региональный или муниципальный уровень, является отсутствие обособленного подхода к регулированию финансового контроля на основе отдельного профильного нормативно-правового акта [3]. Нормы, на основе которых организуется и реализуется деятельность в сфере публичного финансового контроля, в основной своей массе разбросаны по номенклатуре правовых актов финансового регулирования. Число единичных исключений составляют лишь отдельные территории, в границах которых приняты и действуют отдельные профильные нормативно-правовые акты – например, это Закон Алтайского края от 3 сентября 2007 года № 75-ЗС «О бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае», Закон Волгоградской области от 04.12.2008 № 1800-ОД «О государственном финансовом контроле на территории Волгоградской области», Закон Республики Саха (Якутия) от 22 марта 2006 г. 320-З № 653-III «О государственном финансовом контроле в Республике Саха (Якутия)» и т.д. Следствием этого является то, что зачастую регулирование данных отношений от представительных органов переходит в руки исполнительных органов государственной власти регионов, т.е. законодательное регулирование подменяется подзаконным и ведомственным.

Отметим, что еще в начале 2000-х годов, на межгосударственном уровне была предпринята попытка внедрения единой правовой модели публичного финансового контроля. Ее результатом стала разработка и утверждение модельного закона «О государственном финансовом контроле», в рамках пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств - участников

СНГ [4]. Несмотря на конструктивный подход разработчиков модельного закона к регламентации правового регулирования финансового контроля, что выразилось прежде всего в закреплении в нем фундаментальных понятий и принципов финансового контроля, его методологических основ, можно с уверенностью сказать, что в практическом аспекте дальнейшего распространения и применения модели данная разработка не оправдала надежд.

Итак, из вышеприведенного логично следует обобщающая мысль о том, что публичный финансовый контроль в РФ осуществляется в рамках системы федерального финансового законодательства и принятых в соответствии с ним иных нормативных и ненормативных правовых актов, включая общие и ведомственные акты. Прежде всего, как уже было отмечено, центральным по значению и юридической силе является БК РФ. Далее по логике описания нужно указать иные федеральные законы, законы субъектов и акты представительных органов местного самоуправления. Среди числа специализированных федеральных законов нужно отметить Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Потом отметить постановления высших исполнительных органов федерального и регионального уровня, а также местного самоуправления. Далее следуют подзаконные и ведомственные правовые акты профильных органов власти и самоуправления, уполномоченных в сфере финансового контроля, издаваемые преимущественно в форме приказов, постановлений или распоряжений. И завершают описание неправовые акты, издаваемые уполномоченными органами в виде разъяснений, методических рекомендаций и т.д.

Организация и функционирование контрольной работы, непосредственным образом воплощающей в себе категорию, именуемую публичным финансовым контролем, реализуется в соответствии с совокупностью фундаментальных принципов. Однако здесь сразу нужно отметить, что отечественное финансовое законодательство фактически никоим образом не регулирует вопросы о принципах публичного финансового

контроля [5]. Так, например БК РФ во взаимосвязи с вопросами осуществления внутреннего финансового аудита в своем тексте содержит отсылочную норму, из которой следует, что данный вид контроля подчинен принципу функциональной независимости и другим принципам, которые должны раскрываться в федеральных стандартах этого вида аудита. Иными словами, основной кодифицированный нормативный акт отечественного финансового законодательства не просто не конкретизирует систему принципов публичного финансового контроля, через раскрытие их сущности, но даже и не содержит их общего описания (наименования). Можно обратиться к специализированному акту, который регулирует вопросы публичного контроля — Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», где представлено достаточно конкретное описание системы принципов, в соответствии с которыми должен осуществляться публичный контроль со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Однако, применить данный акт по аналогии нельзя в силу того, что закон не применим к финансовому контролю в принципе, т.к. регулирует отношения в иной сфере государственной деятельности.

Альтернативным вариантом в данном случае может быть обращение к мировой практике регулирования принципов публичного финансового контроля, на основе международных актов. Однако и в этом направлении нельзя найти источники, которые бы содержали фундаментальные принципы публичного финансового контроля. Единственным международным документом в данной сфере публичных сношений между государствами, является документ 1977 года — Лимская декларация руководящих принципов контроля, предметом регулирования которой являются скорее вопросы организации и деятельности государственных контрольных органов, нежели вопросов непосредственной организации контрольной деятельности в сфере публичных финансовых отношений [6].

Вместе с тем, нужно учитывать, что в сфере научного исследования проблем финансового контроля и сфере практической реализации публичного финансового контроля выработана определенная совокупность конкретных, но в тоже время естественных принципов, которых надлежит придерживаться.

Важнейшим принципом, играющим определяющее значение в сфере публичного финансового контроля, является принцип законности, поскольку именно он является неотъемлемым фактором обеспечения правопорядка и легитимности в данной сфере финансовых отношений. Суть данного принципа сводится прежде всего к тому, что сама контрольная деятельность, реализуемая в форме ревизии, проверки или обследования, может производиться только на основании закона, деятельность контрольных органов, в том числе их полномочия, компетенция и фактические действия должны определяться законом и соответствовать закону. Однако, помимо субъективной стороны контрольной деятельности принципу законности должна соответствовать и ее объективная сторона, что в свою очередь подразумевает определение законом правового статуса лиц, подвергаемых контролю – их прав и обязанностей, а также обеспечения законом соблюдения их прав и интересов.

Следующим принципом является принцип независимости, которому в отличие от предыдущего, обладающего сугубо правовой природой, присущ больше политико-правовой характер. Суть данного принципа сводится к тому, что в целях обеспечения целевого назначения контрольной деятельности – достижения той основной цели, ради которой она учреждена и осуществляется, вне зависимости от конкретного профиля или направления контроля, органы контроля в целом и отдельные ревизоры в частности должны обладать независимостью как в организационно-функциональном смысле, так и в части материального и процессуального обеспечения их профильной деятельности. Нужно отметить, что этому принципу свойственен дуализм эффекта, т.е. с одной стороны он может восприниматься незыблемой аксиомой – абсолютно очевидно, что независимость играет определяющую роль в финансовом контроле, а с другой стороны влияние данного принципа не может иметь абсолютный

характер и требует ограничения, поскольку в противном случае абсолютная независимость контролера потенциально может привести к нарушению законности.

Нередко в профессиональной среде контролеров и ревизоров можно встретить мнение, что соблюдение принципа независимости субъектов контрольной деятельности возможно только при одновременном обеспечении трех критериев независимости (самостоятельности) [7]. Первый – это самостоятельное определение органом финансового контроля предмета контрольной деятельности. Второй – это самостоятельное определение органом финансового контроля методов реализации контрольной деятельности. А третий – это самостоятельность в части определения содержания и форм отчетов. Независимость также укрепляется правом контрольного органа самостоятельно определять объемы, сроки и способы проведения контрольных мероприятий. При этом не должна исключаться возможность запросов на проведение контроля со стороны других органов. Но за контрольным органом должно закрепляться право на отклонение таких запросов (по формально установленным основаниям).

Следующим принципом является принцип публичной открытости контрольной деятельности. Нужно отметить, что данный принцип весьма дискуссионен, и прежде всего опять же в силу неочевидной определенности его пределов. В большинстве случаев можно встретить мнение, что принцип открытости сводится главным образом к информационной открытости деятельности контрольных органов, в том числе в части обеспечения доступности любых лиц и граждан к информации о результатах контроля. Вместе с тем нужно понимать, что контрольная деятельность в своем базисе направлена на выявление нарушений, их устранение или понуждение к устранению, а это в общем смысле подразумевает, что контрольная деятельность есть элемент осуществления правовой охраны и обеспечения правопорядка в финансовой сфере. Абсолютно очевидным является то, что в сфере правовой охраны и обеспечения правопорядка, публичная открытость является скорее негативным фактором, позволяющим не только воспрепятствовать контрольной

деятельности или способствующим сокрытию фактов нарушений, но содействующим фактором в процессе избежания ответственности со стороны виновных лиц.

Важным и достаточно простым является принцип объективности контрольной деятельности. Его сущностное содержание выражается в том, что вне зависимости от стадии или этапа, контрольная деятельность от стадии планирования, до стадии раскрытия ее результатов, должна быть беспристрастной, исключать предвзятость или предрасположенность, а также должна осуществляться на основе анализа и раскрытия достоверной информации, в т.ч. достоверных выводов, объективно отражающей фактическое состояние объекта контроля и допущенные им нарушения.

Еще одним базовым принципом контрольной деятельности является принцип ответственности. Данный принцип можно рассматривать в двуединстве его реализации, что предполагает субъектную и объектную ответственность. В первом случае речь идет об ответственности лиц, реализующих контрольную деятельность за нарушения, допущенные ими в ходе проверки или ревизии, что опять же взаимосвязано с принципом законности – обеспечение правопорядка не может реализовываться путем нарушения закона, поскольку в этом случае происходит не восстановление законности, а осуществляется трансформация нарушения права.

В качестве последнего базового принципа контрольной деятельности с определенной степенью допущения необходимо указать принцип системности. В обобщенном виде суть данного принципа выражается в обеспечении системности в двух направлениях – системности самой контрольной деятельности, а также системности в части профессиональных субъектов ее реализующих.

По итогам исследования необходимо обратить внимание на то, что существенной проблемой является наличие такого значимого пробела в законодательстве, как отсутствие нормативного закрепления принципов публичного финансового контроля. Более того, если анализировать эту

ситуацию с позиции инициативных принципов, сформированных наукой и практикой, то в данном случае, наблюдается парадокс — отсутствие закрепления принципов в законе есть нарушение базового принципа, принципа законности.

### **Библиографический список:**

1. Васильева, М.В. Комплекс принципов организации государственного и муниципального финансового контроля / М.В. Васильева // Финансы и кредит. – 2011. – № 16(448). – С. 54-63.
2. Рябова, Е.В. Публичный финансовый контроль: выявление сущности явления / Е.В. Рябова // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2019. – № 2. – С. 103-123.
3. Чуева, А.С. К вопросу о публичном финансовом контроле в России и за рубежом / А.С. Чуева, А.О. Алимова // Очерки новейшей камералистики. – 2022. – № 4. – С. 24-28.
4. Бочкарева, Е.А. К вопросу о принципах публичного финансового контроля / Е.А. Бочкарева // Очерки новейшей камералистики. – 2022. – № 3. – С. 2-5.
5. Антропцева, И.О. Принципы как основополагающие начала публичного финансового контроля / И.О. Антропцева // Пробелы в российском законодательстве. – 2021. – Т. 14, № 3. – С. 229-234.
6. Горбулина, А.Л. Государственный финансовый контроль как вид финансового контроля / А.Л. Горбулина, А.А. Алехина // Актуальные проблемы социально-гуманитарного и научно-технического знания. – 2021. – № 2(26). – С. 1-4.
7. Пономаренко, Н.Н. Государственный финансовый контроль: принципы организации / Н.Н. Пономаренко // Сборник научных работ серии «Финансы, учет, аудит». – 2020. – № 3(19). – С. 154-165.

## References:

1. Vasilyeva, M.V. A set of principles for the organization of state and municipal financial control / M.V. Vasilyeva // Finance and credit. – 2011. – № 16(448). – Pp. 54-63.
2. Ryabova, E.V. Public financial control: revealing the essence of the phenomenon / E.V. Ryabova // Right. Journal of the Higher School of Economics. – 2019. – № 2. – pp. 103-123.
3. Chueva, A.S. On the issue of public financial control in Russia and abroad / A.S. Chueva, A.O. Alimova // Essays on the latest cameralistics. – 2022. – № 4. – pp. 24-28.
4. Bochkareva, E.A. On the question of the principles of public financial control / E. A. Bochkareva // Essays on the latest cameralistics. – 2022. – № 3. – pp. 2-5.
5. Antroptseva, I.O. Principles as fundamental principles of public financial control / I. O. Antroptseva // Gaps in Russian legislation. – 2021. – Vol. 14, № 3. – pp. 229-234.
6. Gorbulina, A.L. State financial control as a type of financial control / A.L. Gorbulina, A.A. Alekhina // Actual problems of socio-humanitarian and scientific-technical knowledge. – 2021. – № 2(26). – Pp. 1-4.
7. Ponomarenko, N.N. State financial control: principles of organization / N.N. Ponomarenko // Collection of scientific papers of the series «Finance, accounting, audit». – 2020. – № 3(19). – Pp. 154-165.

**Для цитирования:** Шульга М.В., Школик О.А., Публичный финансовый контроль в свете основ регулирования и принципов реализации контрольной деятельности/ Российский экономический интернет-журнал. – 2024. – № 4. URL:

© Шульга М.В., Школик О.А., Российский экономический интернет-журнал 2024, № 4