

# КОНТРОЛЬ В ФИНАНСОВОБЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

Научно-практическое пособие

Ответственные редакторы И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина

Москва Юридическая фирма КОНТРАКТ 2016 УДК 347.73 ББК 67.402.02 К65

> Одобрено секцией публичного права Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

#### Репензенты:

- **О.В. Болтинова** доктор юридических наук, профессор Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина;
- **А.Я. Капустин** доктор юридических наук, профессор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма КОНТРАКТ. 2016. — 320 с.

ISBN 978-5-98209-180-2

Научно-практическое пособие посвящено правовому исследованию современных проблем, связанных с проведением контроля в финансово-бюджетной сфере. Особое внимание уделено актуальным вопросам осуществления аудита эффективности расходования бюджетных средств, внедрению риск-ориентированных подходов в деятельность органов внутреннего финансово-бюджетного контроля, изучению специфики проведения контрольных мероприятий по новым направлениям деятельности Федерального казначейства, а также особенностей контроля в государственных учреждениях, государственных внебюджетных фондах и государственных корпорациях.

Теоретические и практические рекомендации, сформулированные в работе, направлены на повышение эффективности мероприятий в области финансово-бюджетного контроля.

Для сотрудников государственных органов, осуществляющих контроль в финансово-бюджетной сфере, представителей органов местного самоуправления, научных работников, практикующих юристов, преподавателей, студентов и аспирантов юридических и экономических вузов, а также для всех интересующихся проблемами финансового права.

> УДК 347.73 ББК 67.402.02

 Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016

# CONTROL IN FINANCIAL AND BUDGET SPHERE

Scientific and practical guide

Executive editors
I.I. Kucherov, N.A. Povetkina

Moscow Law firm CONTRACT 2016

#### Recommended for publication by the Academic Council of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation

#### Rewiewers:

- **O.V. Boltinova** Doctor of Law, Professor of Kutafin Moscow State Law University;
- **A.Ya. Kapustin** Doctor of Law, Professor of Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

**Control in financial and budget sphere**: Scientific and practical guide / I.I. Kucherov, N.A. Povetkina, N.E. Abramova, etc.; executive editors I.I. Kucherov, N.A. Povetkina. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: Law firm CONTRACT, 2016. — 320 c.

ISBN 978-5-98209-180-2

Scientific and practical manual is devoted to the legal study of contemporary problems of control in financial and budget spheres. Particular attention is paid to matters of the audit the effectiveness of budget expences, the implementation of risk-based approaches in activity of internal financial and budget control authorities, specifics of control measures on new directions of Rosfinnadzor's activity and features of control in state institutions, state extra-budgetary funds and state corporations.

Scientific and practical manual contains theoretical and practical recommendations aimed at filling the doctrinal gaps in the study of financial and budget control and improving the effectiveness of control measures in this area.

The present edition will be interesting to researchers, teaching staff and students of higher educational institutions, public authorities and local governments, legal practitioners, as well as all interested persons in the problems of financial law and implementation of state financial control.

#### КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

**Кучеров И.И.,** доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, заведующий кафедрой финансового и налогового права Финансового университета при Правительстве РФ ( $\S$  1, 2 гл. 1);

**Поветкина Н.А.**, кандидат юридических наук, доцент, заведующий отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доцент кафедры финансового и налогового права Финансового университета при Правительстве РФ (введение, § 4 гл. 2, § 4 гл. 3, § 1 гл. 5 совместно с Янкевичем С.В.);

**Абрамова Н.Е.,** кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного аудита Московского государственного университета им. В.М. Ломоносова (§ 2 гл. 5);

**Акопян О.А.,** кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 1 гл. 3 совместно с Хазовой Е.В.);

**Боженок С.Я.,** доктор юридических наук, начальник управления Министерства внутренних дел Российской Федерации (§ 4 гл. 1);

**Килинкарова Е.В.,** кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета (§ 5 гл. 5 совместно с Шевелёвой Н.А.);

**Макарова Я.С.,** аспирант отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 3 гл. 1);

**Мамцев Г.Э.,** аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 6 гл. 5);

**Моисеенко М.А.,** кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой финансового и налогового права Финансового университета при Правительстве РФ (гл. 4);

**Ногина О.А.,** доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственного и административного управления Санкт-Петербургского государственного университета (§ 4 гл. 5);

**Хаванова И.А.,** кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодатель-

ства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доцент кафедры финансового и налогового права Финансового университета при Правительстве РФ ( $\S$  1–3 гл. 2);

**Хазова Е.В.,** аспирант кафедры финансового и налогового права Финансового университета при Правительстве РФ (§ 1 гл. 3 совместно с Акопяном О.А., § 2, 3 гл. 3);

**Чурсина Т.И.,** научный сотрудник отдела зарубежного публичного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ( $\S$  5 гл. 1);

**Шевелёва Н.А.,** доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета (§ 5 гл. 5 совместно с Килинкаровой Е.В.);

Янкевич С.В., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, преподаватель кафедры финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (§ 1 гл. 5 совместно с Поветкиной Н.А., § 3 гл. 5).

#### **AUTHORS**

**Kucherov I.I.,** chief research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, head of the chair of financial and tax law of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation (chapter 1 § 1, 2);

**Povetkina N.A.,** head of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Associate Professor of the chair of financial and tax law of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Ph.D. in Law, Associate Professor (introduction, chapter 2 § 4; chapter 3 § 4; chapter 5 § 1 in co-authorship with Sz. Jankiewicz);

**Abramova N.E.,** Associate Professor of the chair of state audit of Moscow State University under the name of M. V. Lomonosov, Ph.D. in Law (chapter 5 § 2)

**Akopyan O.A.,** senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Ph.D. in Law (chapter 3 § 1 in co-authorship with E. V. Khazova);

**Bozhenok S.Ya.,** head of the Department of the Ministry of Interior of the Russian Federation Interior Ministry, Doctor of Laws (chapter 1 § 4);

**Kilinkarova E.V.,** Associate Professor of the chair of state and administrative law of St. Petersburg State University, Ph.D. in Law, Associate Professor (chapter 5 § 5 in co-authorship with N. A. Sheveleva);

**Makarova Ya.S.,** Ph.D. studet at the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (chapter 1 § 3);

**Mamtsev G.E.,** Ph.D. student at the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (chapter 5 § 6);

**Moiseenko M.A.**, deputy head of the chair of financial and tax law of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Ph.D. in Law, Assossiate Professor (chapter 4);

**Nogina O.A.,** Professor of the chair of state and administrative law of St. Petersburg State University, Doctor of Law, Associate Professor (chapter 5 § 4);

**Khavanova I.A.,** senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, senior lecturer at the Financial University under the Government of the Russian Federation, Ph.D. in Law (chapter 2 § 1–3);

**Khazova E.V.,** Ph.D. student at the chair of financial and tax law of the Financial University under the Government of the Russian Federation (chapter 3 § 1 in co-authorship with O. A. Akopyan, chapter 3 § 2–3);

**Chursina T.I.,** research fellow of the section of foreign public law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (chapter 1 § 5);

**Sheveleva N.A.**, head of the chair of state and administrative law of St. Petersburg State University, Doctor of Law, Professor (chapter 5 § 5 in coauthorship with E. V. Kilinkarova);

**Jankiewicz S.V.,** senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, senior lecturer at the chair of financial, tax and customs law of the National research university "Higher school of economics", Ph.D. in Law (chapter 5 § 1 in co-authorship with N. A. Povetkina, chapter 5 § 3).

# ОГЛАВЛЕНИЕ

приня	<b>ТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ</b> 17
введен	<b>НИЕ</b>
ОСУЩЕ	ГИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ІСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ АНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ21
§ 1.	Финансовый контроль в системе государственного контроля
§ 2.	Контроль в финансово-бюджетной сфере и его направления
§ 3.	Цели и принципы контроля в финансово-бюджетной сфере
§ 4.	Использование информационных систем при осуществлении финансового контроля
§ 5.	Финансово-бюджетный контроль и надзор в зарубежных странах
Глава 2 ГОСУДА ВНЕШН	АРСТВЕННЫЙ ИИЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ102
§ 1.	Цели и задачи государственного внешнего финансового контроля102
§ 2.	Счетная палата Российской Федерации и ее компетенция111
§ 3.	Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации в системе государственного внешнего финансового контроля
§ 4.	Аудит эффективности использования бюджетных средств
	АРСТВЕННЫЙ ВНУТРЕННИЙ ІСОВЫЙ КОНТРОЛЬ136
§ 1.	Цели и задачи государственного внутреннего финансового контроля
§ 2.	Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, ее компетенция (эволюция правового регулирования деятельности органа государственной власти, осуществляющего контроль в финансово-бюджетной сфере)

## Оглавление

§ 3.	Процессуальные особенности внутреннего финансово-бюджетного контроля157
§ 4.	Риск-ориентированный подход при осуществлении финансово-бюджетного контроля166
ФИНАН	СТВЕННЫЙ ВНУТРЕННИЙ НСОВЫЙ КОНТРОЛЬ АНСОВЫЙ АУДИТ
§ 1.	Организация внутреннего финансового контроля и финансового аудита в органах государственной власти
§ 2.	Осуществление главными администраторами, главными распорядителями средств бюджета внутреннего финансового контроля и финансового аудита
ОТДЕЛ	нности осуществления ьных видов чсово-бюджетного контроля
§ 1.	Государственный финансовый контроль за соблюдением Федерального закона от 5 апреля $2013$ г. № $44$ -ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
§ 2.	Контроль за использованием средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства
§ 3.	Контроль за использованием специализированными некоммерческими организациями, осуществляющими деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, средств, полученных в качестве государственной поддержки, муниципальной поддержки капитального ремонта, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта

§ 4.	Финансовый контроль в отношении формирования, распределения и использования средств бюджетов государственных внебюджетных фондов	268
§ 5.	Финансовый контроль в отношении государственных (муниципальных) учреждений	282
§ 6.	Финансово-бюджетный контроль в государственных корпорациях	298
ЗАКЛЮ	очение	315

# **CONTENTS**

ABBRE	EVIATIONS	17
INTROI	DUCION	18
OF THE	ETICAL AND LEGAL BASES E CONTROL IN FINANCIAL	
AND BU	UDGET SPHERES	21
§ 1.	The financial control in the system of state control	21
§ 2.	The financial control in financial and budget spheres and its direction	34
§ 3.	The objectives and principles of control in financial and budget spheres	46
§ 4.	Using information systems in implementation of financial control	61
§ 5.	Financial and budget control and supervision in foreign countries	81
Chapter	r 2 FATE EXTERNAL	
_	CIAL CONTROL	102
§ 1.	Objectives and tasks of the state external financial control	102
§ 2.	Audit Chamber of the Russian Federation and its competence	111
§ 3.	Control and counting bodies of subjects of the Russian Federation in the system of state external financial control	115
§ 4.	Audit of efficiency of using budget funds	
Chapter THE ST	r 3 FATE INTERNAL	
	CIAL CONTROL	136
§ 1.	Objectives and tasks of the state internal financial control	136
§ 2.	The Federal Service for financial and budgetary control and its competence	146

# Contents

§ 5.	Financial control over the state (municipal) institutions	.282
§ 6.	Financial and budget control in public corporations	.298
CONCL	USION	315

# ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

ЖК РФ — Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 18-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 14.

Закон о деятельности КСО субъектов РФ — Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

Закон о контрактной системе — Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

Закон о Счетной палате — Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

Закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ — Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3799.

Закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ — Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.

# **ВВЕДЕНИЕ**

Важнейшим направлением деятельности органов государства и муниципальных образований является контроль за различными сферами общественной жизни. Контроль государства и муниципальных образований в области публичных финансов и финансовых отношений в науке финансового права нашел отражение в специальном институте — институте финансового контроля.

В недавнем прошлом государственный и муниципальный финансовый контроль в Российской Федерации отличался такими негативными особенностями, как разнообразие видов контроля, множественность органов, его осуществляющих, при значительных различиях в их правовом статусе.

На протяжении многих лет наблюдалось: дублирование полномочий контрольных органов, созданных представительными и исполнительными органами, государственными и муниципальными органами; неопределенность объекта финансового контроля, влекущая за собой скованность действий контрольно-счетных органов; отсутствие понимания внутреннего и внешнего финансового контроля и, как следствие, конкуренция полномочий государственных и муниципальных органов.

Проблематика правового регулирования государственного финансового контроля в настоящее время— в период проводимых в Российской Федерации реформ в сфере управления публичными финансами— является крайне актуальной.

Последние годы ознаменовались внесением ряда изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в иные нормативные правовые акты в части регулирования государственного (муниципального) финансового контроля. Предпринятые преобразования направлены:

во-первых, на организацию действенного контроля (аудита) за эффективностью использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

во-вторых, на конкретизацию полномочий государственных и муниципальных органов по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля;

в-третьих, на установление форм и методов осуществления полномочий по реализации контрольных мероприятий и разработке понятийного аппарате в этой сфере.

Вопросы совершенствования правового регулирования государственного (муниципального) финансового контроля в финансово-

бюджетной сфере<sup>1</sup> приобрели особую актуальность в свете проводимой государством политики, направленной на противодействие коррупции в бюджетной сфере и сфере закупок, поскольку предотвращение нарушений в данных областях зависит от эффективности и результативности государственного и муниципального внешнего и внутреннего финансового контроля.

В представленном пособии определяется место финансового контроля в системе государственного контроля, конкретизируются цели и принципы контроля в финансово-бюджетной сфере. Особое внимание авторов уделено правовым основам финансового контроля и надзора в зарубежных государствах.

В работе проанализирован субъектный состав правоотношений по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля, определены формы и методы финансового контроля, исследуется риск-ориентированный подход при проведении контрольных мероприятий, а также дается оценка использования информационных систем при реализации полномочий государственных и муниципальных органов по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля.

Результатом преобразований внешнего финансового контроля стало принятие двух важнейших нормативных правовых актов — Закона о Счетной палате и Закона о деятельности КСО субъектов РФ.

Указанные законы разработаны на основе многолетнего опыта деятельности Счетной палаты Российской Федерации и направлены на выработку новых подходов к осуществлению внешнего государственного аудита (контроля) в Российской Федерации с учетом необходимости повышения роли внешнего государственного (муниципального) финансового контроля как инструмента контроля представительных органов публичной власти и усиления мер противодействия коррупции.

Следует отметить методически исследованный современный элемент системы государственного (муниципального) финансового контроля — аудит эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, который представляет собой краеугольный камень складывающейся системы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля и направлен на оценку эффективности использования государственны-

Во избежание терминологических повторов и для более понятного восприятия термины «контроль в финансово-бюджетной сфере» и «финансово-бюджетный контроль» употребляются в настоящей работе как равнозначные.

ми и муниципальными органами бюджетных средств, полученных для выполнения возложенных на них функций и поставленных задач.

В работе также освещаются проблемы осуществления государственного и муниципального внутреннего финансового контроля. Проанализирован правовой статус Федеральной службы финансовобюджетного контроля, исследованы процессуальные особенности внутреннего финансово-бюджетного контроля.

Особое внимание уделено изучению процедур ведомственного финансового контроля и финансового аудита в государственных и муниципальных органах, контроля, осуществляемого главными администраторами средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Кроме того, в представленной работе проанализированы правовые основы финансового контроля за использованием средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, государственных внебюджетных фондов и государственных корпораций.

# Глава 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ В ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

# § 1. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Финансовый контроль относится к ключевым институтам финансового права<sup>1</sup>. При этом отмечается, что реализация финансового права всегда начинается с простейшей операции финансового контроля, с пересчета денег оставшихся, полученных или выплаченных<sup>2</sup>. Важная роль финансового контроля дополнительно подтверждается тем, что он являет собой одну из главных составляющих системы финансово-правового регулирования. Не случайно совокупность соответствующих правовых норм предложено позиционировать как подотрасль финансового права. Так, в одной из своих работ Е.Ю. Грачева в связи с этим отмечает, что, «учитывая всепроникающий характер финансового контроля, его возрастающую роль в условиях формирования рынка как важнейшей функции финансов, представляется возможным говорить об особой роли финансового контроля и, в первую очередь, государственного финансового контроля на каждом этапе осуществления финансовой деятельности. Важностью складывающихся при этом общественных отношений и необходимостью их урегулирования правом обусловлено выделение названных финансово-правовых норм в подотрасль финансового права»<sup>3</sup>.

В свое время, исследуя одно из направлений финансового контроля, И.И. Кучеров пришел к выводу, что категорирование финансового контроля следует начинать с определения понятия контроля вообще, поскольку в данном случае оно является основным<sup>4</sup>. Ведь

См.: Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 193.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Право и финансовый контроль: монография / отв. ред. Е.И. Иванова, Н.М. Казанцев. М., 2009. С. 20.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Подробнее об этом см.: Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 113.

Подробнее об этом см.: Кучеров И.И., Судаков О.Ю., Орешкин И.А. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / под ред. И.И. Кучерова. М., 2001. С. 8—26.

### Научное издание

# КОНТРОЛЬ В ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

Научно-практическое пособие

Ответственные редакторы *И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина* 

Подписано в печать 25.09.2016. Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonC. Печать офсетная. Усл. печ. л. 20,0. Уч.-изд. л. 22,0. Тираж 500 экз. Заказ №

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации