А. К. Измоденов, О. А. Колоткина

Правовое обеспечение государственного финансового контроля и аудита в бюджетной сфере

Екатеринбург
2018

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Уральский государственный экономический университет

А. К. Измоденов, О. А. Колоткина

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И АУДИТА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

Рекомендовано
Советом по учебно-методическим вопросам и качеству образования
Уральского государственного экономического университета
в качестве учебного пособия

Екатеринбург
2018

УДК 336.1:34(075)
ББК 65.261.8я73
И37

Рецензенты:

кафедра теории и истории государства и права
Уральского института управления – филиала РАНХиГС
(протокол № 11 от 21 июня 2018 г.)

кандидат юридических наук,
доцент кафедры земельного и экологического права
Уральского государственного юридического университета
Е. Ю. Гаевская

Измоденов, А. К.

И37 Правовое обеспечение государственного финансового контроля и аудита в бюджетной сфере [Текст] : учеб. пособие / А. К. Измоденов, О. А. Колоткина ; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Урал. гос. экон. ун-т. – Екатеринбург : [Изд-во Урал. гос. экон. ун-та], 2018. – 115 с.

Учебное пособие предназначено для использования в образовательном процессе Уральского государственного экономического университета при чтении дисциплины «Правовое обеспечение государственного аудита и финансового контроля (надзора)». В пособии раскрываются вопросы правового обеспечения государственного финансового контроля и аудита в бюджетной сфере.

Для магистрантов направления подготовки 38.04.09 «Государственный аудит», обучающихся по программе «Государственное финансовое регулирование: аудит, контроль, надзор», преподавателей и всех заинтересованных данной проблематикой лиц.

УДК 336.1:34(075)
ББК 65.261.8я73

© А. К. Измоденов, О. А. Колоткина, 2018
© Уральский государственный
экономический университет, 2018

Введение

Государственный финансовый контроль и аудит являются важнейшими элементами управления финансами, составляющими бюджетную систему Российской Федерации. Деятельность органов, осуществляющих государственный финансовый контроль и аудит, основана на нормах российского законодательства, знание которых служит основой для качественной подготовки кадров по направлению «Государственный аудит».

Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 г., закрепила такие основные положения, как федеративное устройство государства; признание частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную; самостоятельность местного самоуправления.

В этих условиях в новой России появилась необходимость правового регулирования вновь организующихся финансово-экономических отношений, в том числе создания стройной системы нормативных правовых актов, регулирующих организацию государственного финансового контроля.

Основы государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений заложены в Конституции Российской Федерации и в Бюджетном кодексе Российской Федерации, который действует с 2000 г.

В 1995 г. был принят Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», а в 2011 г. — Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Данные документы стали правовой основой для создания системы внешнего государственного финансового контроля. В этот же период путем принятия нормативных правовых актов высших исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ создавалась система внутреннего государственного финансового контроля.

В 2013 г. принят ряд федеральных законов, существенным образом дополнивших систему нормативных правовых актов,

обеспечивающих правовое регулирование государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений: «О парламентском контроле»; «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Таким образом, к настоящему времени сформировалась достаточно полная нормативно-правовая база для осуществления эффективного внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, получило правовую основу понятие государственного аудита.

Следует учитывать, что нормативный правовой акт не только является инструментом правового регулирования, но и призван обеспечивать оптимальное функционирование государственного механизма для решения важнейших социально-экономических задач.

Материал учебного пособия изложен в такой логической последовательности, которая позволит магистрантам получить достаточные знания по вопросам правового обеспечения государственного финансового контроля и аудита в бюджетной сфере.

В *первой главе* изложены правовые основы осуществления государственного финансового контроля и аудита в Российской Федерации. Рассмотрена система российского законодательства, при этом уделено особое внимание финансовому и бюджетному законодательству Российской Федерации, а также иным нормативным правовым актам в сфере регулирования государственного финансового контроля и аудита. Не оставлено без внимания развитие правового обеспечения государственного финансового контроля и аудита в Российской Федерации в период 1993–2017 гг. Проведен анализ соответствия российского законодательства о государственном финансовом контроле и аудите международным стандартам.

Во *второй главе* речь идет о правовом регулировании государственного финансового контроля и аудита нормативными правовыми актами федерального уровня. Рассмотрены конституционные основы государственного финансового контроля, основные положения Бюджетного кодекса Российской Федерации

как основного правового акта, регулирующего осуществление государственного финансового контроля в бюджетной сфере. Исследована законодательная база деятельности Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, проанализированы нормативные правовые акты, регулирующие организацию внутреннего государственного финансового контроля.

В *третьей главе* рассматривается правовое регулирование государственного финансового контроля и аудита на субфедеральном уровне, в том числе законодательное регулирование внешнего государственного финансового контроля на региональном уровне, правовое регулирование внутреннего государственного финансового контроля на региональном уровне, регулирование муниципального финансового контроля нормативными правовыми актами органов местного самоуправления муниципальных образований.

Четвертая глава знакомит магистрантов с основами правового регулирования контроля и аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В ней рассмотрены полномочия органов, осуществляющих аудит в сфере закупок, контроль в сфере закупок и внутренний финансовый контроль в данной сфере.

В *пятой главе* речь идет об ответственности за нарушения в бюджетно-финансовой сфере, в том числе рассмотрены основные положения Бюджетного кодекса РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях, Уголовного кодекс РФ, регулирующих ответственность за нарушения бюджетного законодательства.

Глава 1

Правовые основы осуществления государственного финансового контроля и аудита в Российской Федерации

1.1. Система российского законодательства. Финансовое законодательство Российской Федерации

Источником права является нормативный правовой акт — официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа с соблюдением установленной законодательством процедуры, содержащий общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение.

Законодательство в широком понимании определяется как система нормативных правовых актов, действующих в стране, включая как законодательные, так и подзаконные нормативные акты.

Классифицировать российское законодательство, т. е. построить систему нормативных правовых актов, можно по разным принципам. В зависимости от специфики выделяются отраслевая (горизонтальная), вертикальная (иерархическая) и федеративная системы нормативных правовых актов.

1. *Отраслевая (горизонтальная) система* обусловлена предметом правового регулирования, т. е. спецификой регулируемых отношений. Горизонтальная система законодательства построена по отраслевому принципу и включает отрасли, совпадающие с одноименными отраслями права: конституционное

законодательство, уголовное законодательство, финансовое законодательство и т. д. Кроме этого, выделяются отрасли, регулирующие отношения в определенной сфере государственного управления: транспорт, связь, здравоохранение, образование, оборона страны и т. д.

2. В основе *вертикальной (иерархической) системы* лежит разделение нормативных актов по их юридической силе и принявшим их органам государственной власти. По этому критерию весь действующий нормативно-правовой массив государства делится на:

• законы, принимаемые высшим представительным органом страны или всем населением путем референдума, регулирующие самые важные вопросы общественной жизни и имеющие высшую юридическую силу;

• подзаконные нормативные акты, которые должны соответствовать законам и издаваться на их основе. Подзаконные акты делятся в зависимости от места соответствующего правотворческого органа в иерархической системе органов государства (нормативные акты, принимаемые главой государства, правительством, органами исполнительной власти).

3. *Федеративная система* нормативных правовых актов определяется федеративной структурой государства и распределением правотворческих полномочий между федеральными органами и органами субъектов РФ. По этим основаниям российское законодательство подразделяется на:

а) федеральное законодательство (Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства, акты федеральных органов исполнительной власти);

б) законодательство субъектов РФ (конституции и уставы субъектов РФ, законы субъектов РФ, указы высших должностных лиц субъектов РФ, постановления исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и иные нормативные акты);

в) система правовых актов представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (решения, постановления, распоряжения и т. д.).

Классификация российского законодательства по отраслевому (горизонтальному), вертикальному (иерархическому) и фе-

деративному принципам систематизации нормативных правовых актов наглядно представлена на рис. 1.

Рис. 1. Классификация российского законодательства

Важной чертой системы нормативных правовых актов является ее иерархическое строение, в соответствии с которым каждый акт занимает свою ступеньку на иерархической лестнице и находится в соподчиненности с другими актами, т. е. соотношение актов характеризуется верховенством одних актов над другими.

На место нормативного акта в системе указывает его юридическая сила — свойство акта порождать определенные правовые последствия. Юридическая сила акта зависит от положения органа, издавшего этот акт, в системе органов государства и его компетенции. Акты вышестоящих органов, таким образом, обладают большей юридической силой по отношению к актам нижестоящих органов. Следовательно, акты нижестоящих государственных органов должны соответствовать актам вышестоящих органов и не могут им противоречить.

Рассмотрим подробнее виды нормативных правовых актов РФ и их место в иерархической системе.

Закон — нормативный правовой акт, принимаемый органом законодательной власти или непосредственно народом путем референдума, обладающий высшей юридической силой и со-

держащий первичные правовые нормы по вопросам регулирования наиболее значимых общественных отношений. К законам Российской Федерации относятся:

- Конституция Российской Федерации;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы (в том числе кодексы).

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., является основным законом государства и декларирует права и свободы человека и гражданина, устанавливает ключевые основы государственного устройства, полномочия органов государственной власти Российской Федерации. Положения Конституции РФ имеют высшую юридическую силу; все нормативные правовые акты, принимаемые на территории России, должны соответствовать Конституции Российской Федерации.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, прямо обозначенным в Конституции Российской Федерации, и обладают большей юридической силой, чем федеральные законы. Согласно Конституции, федеральные конституционные законы охватывают следующие вопросы:

- порядок принятия нового субъекта в состав Российской Федерации;
- изменение статуса субъекта РФ;
- установление Государственного флага, герба и гимна Российской Федерации, их описания и порядок официального использования;
- порядок деятельности Правительства РФ;
- установление судебной системы РФ;
- полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного, Верховного, арбитражных и военных судов в РФ;
- режимы чрезвычайного и военного положения;
- порядок созыва Конституционного Собрания.

Федеральные законы — ключевой элемент законодательного регулирования в России. Они могут затрагивать любые вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации к предметам ведения Федерации либо совместного ведения Федерации и субъектов РФ и требующие государственного регулирования. Нормы федеральных законов обязательны для исполнения на

всей территории страны, а все акты меньшей юридической силы не должны им противоречить. Вместе с тем ответственность за неисполнение норм федеральных законов наступает только в том случае, если она явно предусмотрена самим законом либо другими законами, включая Уголовный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Кодекс — это единый, логически и юридически цельный закон, который обеспечивает обобщенное и системное регулирование определенной группы общественных отношений. Будучи федеральным законом, кодекс формально имеет с остальными законами одинаковую юридическую силу. Однако по сути отраслевой кодекс возглавляет соответствующую отрасль законодательства и занимает центральное место в системе законов, регулирующих данную область общественных отношений. Все другие законы и иные нормативные акты данной отрасли группируются вокруг него. В некоторых кодексах содержится прямое указание на то, что правовые нормы, регулирующие данную область общественных отношений, не могут противоречить нормам, установленным кодексом. В России приняты и действуют кодексы практически по всем основным отраслям законодательства: Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Арбитражно-процессуальный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ и др.

Подзаконные нормативные акты — это нормативные правовые акты, издаваемые на основе и во исполнение законов органом государственной власти в пределах своей компетенции.

Они могут конкретизировать нормы законов или устанавливать новые нормы, но при этом должны соответствовать законам и не противоречить им. Подзаконные акты являются средством реализации законодательных норм. Они, в свою очередь, также выстраиваются в иерархическую систему в зависимости от положения и компетенции органа, издавшего подзаконный акт.

Ведущая роль в системе подзаконных актов принадлежит актам Президента Российской Федерации, которые принимаются в форме указов и распоряжений и не могут противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Акты Правительства Российской Федерации принимаются в форме постановлений и распоряжений, которые не могут про-

тиворечить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, актам Президента РФ. Акты Правительства РФ имеют бóльшую силу по отношению к актам федеральных органов исполнительной власти и актам региональных и местных органов.

Акты федеральных органов исполнительной власти (ведомственные акты) могут издаваться на основе и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ. К таким актам относятся приказы и распоряжения министерств и ведомств, входящих в структуру исполнительных органов государственной власти.

Подзаконные акты субъектов РФ также имеют свою иерархическую структуру и распространяют свое действие на все лица и иные субъекты права, находящиеся на территории соответствующего субъекта РФ.

Основные принципы соотношения федеральных законов и подзаконных актов с законами и подзаконными актами субъектов РФ заложены в Конституции РФ, где проводится разграничение полномочий федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Федерации.

Ненормативные правовые акты — это правовые акты, которые, порождая определенные правовые последствия, не содержат правовых норм. К таким ненормативным правовым актам можно отнести:

- правоприменительные акты, или акты применения права;
- акты официального толкования (разъяснения).

Правоприменительные акты — это правовые акты, принимаемые полномочными органами государственной власти или должностными лицами, содержащие обязательные для определенного круга лиц предписания по конкретным вопросам (решение о строительстве, о присвоении званий, по кадровым вопросам, решение суда по конкретному делу и т. п.). Данные акты применения права действуют только в рамках конкретного случая и утрачивают силу с прекращением регулируемых ими отношений.

Акты официального толкования — это официальные юридические акты, разъясняющие действительный смысл и значение нормы нрава и действующие в единстве с самой этой нормой. К актам толкования можно отнести решения Конституци-

онного Суда РФ, руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда РФ и др.

Финансовое законодательство можно определить как совокупность нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, т. е. такой деятельности, в ходе которой осуществляются аккумулирование, распределение и использование денежных фондов государства.

Финансовое законодательство включает нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в сферах:

- банковского регулирования и контроля;
- рынка ценных бумаг;
- налогообложения;
- бюджетного устройства и бюджетного процесса;
- ценообразования;
- денежной системы и расчетных отношений;
- валютного регулирования и валютного контроля;
- государственного внутреннего и внешнего долга;
- органов финансового регулирования и финансового контроля;
- бухгалтерского учета и отчетности;
- других сферах финансовой деятельности.

Законодательство о государственном финансовом контроле занимает значительное место в системе финансового законодательства Российской Федерации. Организация и осуществление государственного финансового контроля регулируется федеральными законами и подзаконными правовыми актами — постановлениями Правительства РФ.

1. В *Налоговом кодексе Российской Федерации* заложены основы налогового контроля. Налоговый контроль организован в государстве в целях обеспечения соблюдения налогового законодательства, правильности исчисления, полноты и своевременности внесения налогов и сборов в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» установлены полномочия Федеральной налоговой

службы, которая находится в ведении Министерства финансов РФ и осуществляет налоговый контроль в Российской Федерации.

2. Согласно *Федеральному закону от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ* «О Центральном банке Российской Федерации» надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп, а также регулирование их деятельности входит в перечень функций Центрального банка РФ (Банка России). Цель такого надзора — поддержание стабильности банковской системы, обеспечение защиты вкладчиков и кредиторов кредитных организаций.

3. В соответствии с *Федеральным законом от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ* «О валютном регулировании и валютном контроле» валютный контроль в Российской Федерации осуществляется Правительством РФ, органами и агентами валютного контроля.

Органами валютного контроля являются Центральный банк Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством РФ. Такими органами являются Федеральная налоговая служба и Федеральная таможенная служба, которые осуществляют валютный контроль (надзор) в пределах своих полномочий, установленных положениями об этих органах, утвержденных постановлениями Правительства РФ.

4. Согласно *Закону Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1* (ред. от 31 декабря 2017 г.) «Об организации страхового дела в Российской Федерации» страховой надзор осуществляется Центральным банком Российской Федерации.

Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации» определяет полномочия Центрального банка РФ в том числе при осуществлении страхового надзора.

5. *Таможенный кодекс Евразийского экономического союза* определяет таможенный контроль как совокупность совершаемых таможенными органами действий, направленных на проверку и (или) обеспечение соблюдения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и законодательства государств-членов о таможенном регулировании.

Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» возлагает

полномочия по осуществлению таможенного контроля на таможенные органы.

Согласно *постановлению Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809* «Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе» данная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области таможенного дела, функции органа валютного контроля и иные функции.

6. В соответствии с *Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ* «О рынке ценных бумаг» субъектом контроля на рынке ценных бумаг является Центральный банк Российской Федерации.

Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации», помимо прочего, определяет полномочия Банка России в сфере контроля на рынке ценных бумаг.

7. *Федеральный закон 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ* «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» определил, что организации и физические лица, совершающие операции с денежными средствами и иным имуществом в крупных размерах, подлежат государственному контролю.

В соответствии с *указом Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808* «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» уполномоченным органом по осуществлению такого контроля является Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг).

8. *Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ* и другие федеральные законы, а также нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти осуществляют правовое регулирование бюджетного контроля.

Бюджетный контроль отличается от других видов государственного финансового контроля тем, что его правовое регулирование осуществляется не только на федеральном уровне, но и правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований.

Бюджетный контроль осуществляется в бюджетной системе Российской Федерации, которая включает:

• федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

• бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

• местные бюджеты.

Бюджетный контроль по сути является государственным финансовым контролем в сфере бюджетных правоотношений.

Бюджетные правоотношения — это отношения, возникающие в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности. Бюджетные правоотношения регулируются бюджетным законодательством РФ.

Бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из:

• Бюджетного кодекса РФ;

• федеральных законов о федеральном бюджете, о бюджетах государственных внебюджетных фондов;

• законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ, о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов;

• муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах;

• иных федеральных законов, законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения.

Осуществление бюджетного контроля регулируется как нормами бюджетного законодательства, так и правовыми актами, не входящими в структуру бюджетного законодательства.

Далее в учебном пособии речь будет идти только об одном виде государственного финансового контроля — бюджетном контроле, т. е. государственном финансовом контроле в сфере бюджетных правоотношений.

1.2. Система нормативных правовых актов в сфере регулирования государственного финансового контроля и аудита

Правовое регулирование государственного финансового контроля и аудита в бюджетной сфере осуществляется многими нормативными правовыми актами.

Конституция Российской Федерации учредила конституционный орган государственного финансового контроля — Счетную палату Российской Федерации.

В *Бюджетном кодексе Российской Федерации* заложены основы государственного финансового контроля в бюджетной сфере — определены субъекты и объекты контроля, формы контроля и методы его осуществления. Бюджетный кодекс РФ определил основные полномочия:

• законодательных органов государственной власти и создаваемых ими органов внешнего государственного финансового контроля;

• исполнительных органов государственной власти и создаваемых ими органов внутреннего государственного финансового контроля;

• органов местного самоуправления и создаваемых ими органов внешнего и внутреннего муниципального финансового контроля.

Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» определяется правовой статус и организация деятельности Счетной палаты РФ — высшего органа внешнего финансового аудита (контроля) в государстве.

В соответствии с *Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ* «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» осуществляется правовое регулирование внешнего государственного финансового контроля на субфедеральном уровне — в субъектах РФ и в муниципальных образованиях.

Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» определил полномочия Федерального Со-

брания Российской Федерации — высшего законодательного органа в государстве по осуществлению контрольных функций, в том числе в бюджетно-финансовой сфере.

В *Федеральном законе от 5 мая 2013 г. № 44-ФЗ* «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» определены полномочия органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля при проведении аудита и контроля в сфере закупок.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» включил контрольно-счетный орган муниципального образования в структуру органов местного самоуправления.

Жилищный кодекс Российской Федерации определил органы внешнего и внутреннего государственного финансового контроля в качестве органов, уполномоченных осуществлять финансовый контроль за использованием бюджетных средств региональным оператором, обеспечивающим проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и *Уголовный кодекс Российской Федерации* установили меры административной и уголовной ответственности за нарушения бюджетного законодательства, выявляемые органами внешнего и внутреннего государственного финансового контроля.

Таким образом, целый ряд федеральных законов регулирует организацию парламентского, внешнего и внутреннего государственного финансового контроля в Российской Федерации (табл. 1).

Если внешний государственный финансовый контроль может регулироваться только законами, то внутренний — также нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти.

Так, *постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703* «О Федеральном казначействе» этот федеральный орган исполнительной власти наделяется функциями по осуществлению предварительного и текущего контроля за ведени-

ем операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

Таблица 1

Федеральные законы, содержащие нормы, касающиеся осуществления государственного финансового контроля в бюджетной сфере

Федеральный закон	Контроль
Бюджетный кодекс Российской Федерации	Парламентский, внешний, внутренний
№ 77-ФЗ «О парламентском контроле»	Парламентский
№ 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»	Внешний
№ 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»	Внешний
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Внешний
№ 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	Внешний, внутренний
Жилищный кодекс Российской Федерации	Внешний, внутренний
Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	Внешний, внутренний
Уголовный кодекс Российской Федерации	Внешний, внутренний

Исполнительные органы государственной власти в пределах своих полномочий принимают свои нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности. Так, Министерством финансов РФ издан *приказ от 7 сентября 2016 г. № 356* «Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля».

На *региональном уровне* правовое регулирование государственного финансового контроля осуществляется:

• законодательными органами государственной власти субъектов РФ — путем принятия законов субъектов РФ, регулирующих организацию внешнего государственного финансового контроля;

• высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ — путем принятия нормативных правовых

актов, регулирующих организацию внутреннего государственного финансового контроля.

Рис. 2. Система правового обеспечения государственного финансового контроля в бюджетной сфере

На *муниципальном уровне* правовое регулирование муниципального финансового контроля осуществляется:

• представительными органами местного самоуправления муниципальных образований в отношении организации внешнего муниципального финансового контроля;

• исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления — в отношении организации внутреннего муниципального финансового контроля.

Наглядно система нормативных правовых актов, составляющих правовую основу осуществления бюджетного контроля в Российской Федерации, представлена на рис. 2.

Данная система нормативных правовых актов, включающая федеральные законы, законы субъектов РФ, нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти федерального и регионального уровней, а также муниципальные правовые акты, составляет правовую основу государственного финансового контроля в бюджетной сфере.

1.3. Развитие правового обеспечения государственного финансового контроля и аудита в Российской Федерации в 1993–2018 гг.

Правовые основы государственного финансового контроля в бюджетной сфере, который осуществляется органом, образованным парламентом, заложены в *Конституции Российской Федерации*. В Конституции определено, что палаты Федерального Собрания Российской Федерации — Совет Федерации и Государственная Дума — для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом. К ведению Государственной Думы отнесено назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. Назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и другой половины состава ее аудиторов вошло в компетенцию Совета Федерации.

В 1995 г. был принят *Федеральный закон № 4-ФЗ* «О Счетной палате Российской Федерации», который определил, что Счетная палата является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. Принципами деятельности Счетной палаты провозглашены законность, объективность, независимость и гласность. В данном Федеральном законе определено, что Счетная палата Российской Федерации состоит из председателя, его заместителя, аудиторов и аппарата Счетной палаты и уполномочена осуществлять контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности.

Следует отметить, что в тот период федеральное законодательство в части регулирования государственного финансового контроля не в полной мере соответствовало руководящим принципам контроля, провозглашенным в Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой в 1991 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля. Так, в этом международном документе определяется необходимость наличия в государстве высшего контрольного органа, полномочия которого должны быть определены Конституцией. Однако ни в Конституции Российской Федерации, ни в законе о Счетной палате она не определяется в качестве высшего контрольного органа. Не вполне понятна степень независимости Счетной палаты. Отсутствует и понятие внешнего финансового контроля.

В это же время законодательные органы субъектов Российской Федерации стали издавать свои региональные законы о подотчетных им органах финансового контроля за исполнением региональных бюджетов. Так, в мае 1994 г. Московской городской Думой был принят Закон города Москвы «О Контрольно-счетной палате Московской городской Думы». Законом было определено, что Контрольно-счетная палата Московской городской Думы образуется в структуре Думы и состоит из председателя, заместителей председателя, экспертов Контрольно-счетной палаты и работников ее аппарата. Законом города Москвы от 1 ноября 1995 г. Контрольно-счетная палата Московской городской Думы была преобразована в Контрольно-счетную палату

Москвы. Данный орган уже имел организационную независимость, обладал правами юридического лица.

В течение 1995 г. принято 26 законов субъектов РФ о создании подотчетных им органов финансового контроля. В отсутствие федеральных нормативных правовых актов, регулирующих образование и функционирование таких органов, региональные законодатели создавали контрольные органы как в составе законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, так и в качестве самостоятельных органов, обладающих правами юридического лица. Эти органы имели различную степень независимости, разную структуру и численность, обладали разными контрольными полномочиями и возможностями применения мер к нарушителям бюджетного законодательства и финансовой дисциплины.

В 2003 г. появляются нормативные правовые акты, которыми в Российской Федерации вводится казначейская система исполнения бюджетов, что повышает прозрачность исполнения бюджетов, улучшает возможности осуществления государственного финансового контроля.

Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О Федеральном казначействе» образована единая централизованная система органов Федерального казначейства, включающая Главное управление Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации и его территориальные органы.

Постановлением Правительства РФ от 27 августа 1993 г. № 864 утверждено «Положение о Федеральном казначействе Российской Федерации», в котором одной из главных задач определен контроль за исполнением республиканского бюджета Российской Федерации, управление доходами и расходами этого бюджета на счетах казначейства в банках, исходя из принципа единства кассы.

В *указе Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095* «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» выделены сферы государственных финансов, подлежащих государственному финансовому контролю. Установлено, что государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организаци-

ей денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

В данном указе перечислены органы, уполномоченные осуществлять государственный финансовый контроль, в том числе Счетная палата Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации (Главное управление Федерального казначейства и Контрольно-ревизионное управление). Следует обратить внимание на то, что Главное управление Федерального казначейства и Контрольно-ревизионное управление в соответствии с данным указом входили в структуру Министерства финансов Российской Федерации.

В 2000 г. вступил в действие *Бюджетный кодекс Российской Федерации*, в котором, в частности, были определены основы осуществления государственного финансового контроля в бюджетной сфере. Кодекс закрепил право региональных законодательных органов на создание собственных контрольных органов для проведения внешнего аудита бюджетов, уполномочил эти контрольные органы осуществлять предварительный, текущий и последующий контроль, проводить внешнюю проверку отчетов об исполнении бюджетов.

Формулировки, использованные в Бюджетном кодексе, не давали ответов на многие вопросы. Термин «собственные контрольные органы» ставил под сомнение наличие у этих органов должной степени самостоятельности. Не закреплялось практически применяемое уже несколько лет понятие контрольно-счетных органов. Бюджетный контроль не подразделялся на внешний и внутренний. Не раскрывалась сущность внешнего аудита бюджетов, что вызывало неоднозначное толкование данной процедуры и не позволяло осуществлять ее должным образом.

Несмотря на ряд недостатков, Бюджетный кодекс РФ способствовал развитию органов государственного финансового контроля, образованных как органами законодательной, так и исполнительной власти.

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» реформировал органы, осуществляющие государственный фи-

нансовый контроль в системе органов исполнительной власти. Изменился правовой статус Федерального казначейства, создана Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.

Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» Федеральное казначейство было выделено из состава Министерства финансов Российской Федерации и преобразовано в федеральную службу с подчинением Министерству финансов Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278 утверждено «Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора», в котором определялось, что этот орган находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации и осуществляет функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

Становление и развитие государственного финансового контроля вызвало необходимость принятия законов, устанавливающих санкции за нарушение бюджетного законодательства.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, вступившим в полном объеме с 1 июля 2002 г., введены штрафные санкции за административные правонарушения в финансовой сфере.

Уголовный кодекс Российской Федерации в 2003 г. установил уголовную ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств.

Положения об осуществлении государственного и муниципального финансового контроля отражены, хотя и весьма ограниченно, в федеральных законах, регулирующих общие принципы организации региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований.

В *Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ* «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не нашлось места для органов государственного финансового контроля, создаваемых этими органами. Лишь в ст. 4 определено, что полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по осуществлению контроля за

исполнением бюджета субъекта Российской Федерации не ограничиваются.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 34 и 38 установил правовые основы деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, отнеся контрольно-счетный орган к числу органов местного самоуправления муниципального образования, определил основные полномочия этого органа.

С принятием *Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ* «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» началось качественное изменение нормативно-правовой базы осуществления государственного финансового контроля в бюджетной сфере.

В законодательстве появилась формулировка «контрольно-счетные органы», впервые они названы органами внешнего государственного финансового контроля. Данный закон установил общие требования к статусу, процессу формирования, составу и структуре контрольно-счетных органов, наименованиям основных должностей; назвал формы осуществления финансового контроля, основные полномочия, порядок планирования и осуществления контрольной деятельности. Закон определил, что региональные контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью, правами юридического лица, осуществляют свою деятельность самостоятельно.

Принятие данного федерального закона позволило внести соответствующие изменения в законодательство российских регионов и обеспечить создание в течение 2011 г. контрольно-счетных органов, обладающих организационной и функциональной независимостью, во всех субъектах Российской Федерации. Появилась возможность унифицировать деятельность региональных и муниципальных органов внешнего финансового контроля на основе общих принципов, изложенных в федеральном законе, путем принятия соответствующих законов субъектов Российской Федерации.

Особо значимым для развития государственного финансового контроля стал 2013 г., когда был принят целый ряд феде-

ральных законов, конкретизирующих полномочия органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля.

В новом *Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ* «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата получила статус высшего органа внешнего государственного финансового аудита (контроля), подотчетного Федеральному Собранию Российской Федерации, обладающего организационной, функциональной и финансовой независимостью. Как орган государственного аудита Счетная палата РФ получила полномочия проводить финансовый аудит, аудит эффективности, стратегический аудит, аудит государственных программ, инвестиционных проектов, федеральных информационных систем, аудит в сфере закупок, аудит состояния государственного долга, аудит банковской системы России.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» четко разграничил понятия контроля в сфере закупок и аудита в сфере закупок, определил полномочия органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля в данной сфере. Законом установлено, что аудит в сфере закупок уполномочены осуществлять органы внешнего государственного финансового контроля — Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований. В то же время определено, что внутренний финансовый контроль в сфере закупок осуществляется органами внутреннего государственного финансового контроля в бюджетной сфере, которые создаются высшими органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления муниципальных образований.

Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» определил полномочия высшего законодательного органа государства при осуществлении парламентского контроля, в том числе в бюджетно-финансовой сфере, установил место Счетной палаты РФ в осуществлении парламентского контроля.

Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, оказавшие существенное влияние на улучшение организации государственного финансового контроля в бюджетной сфере. В законе изложены основы государственного финансового контроля в бюджетной сфере — определены виды, объекты, методы контроля, основные полномочия органов внешнего и внутреннего финансового контроля, документы, составляемые по итогам контрольных мероприятий.

Закон установил, что государственный финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний:

• внешним государственным (муниципальным) финансовым контролем в сфере бюджетных правоотношений определен контроль, осуществляемый Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

• внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль — это контроль, осуществляемый Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ внесены также изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях, расширившие количество нарушений бюджетного законодательства, за которые предусмотрена административная ответственность.

В 2016 г. произошли изменения в организации внутреннего государственного финансового контроля.

Указом Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» упразднена Федеральная служба финансово-бюджетного надзора. Ее функции по контролю в финансово-бюджетной сфере переданы Федеральному казначейству.

В соответствии с данным указом в *постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703* «О Федеральном казначействе» 1 июля 2016 г. внесены изменения, дополняющие

полномочия Федерального казначейства функциями по осуществлению контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере.

В Бюджетный кодекс РФ внесены изменения *Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 345-ФЗ.* Полномочия по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений перешли к Федеральному казначейству.

В период с 1993 по 2018 г. постоянно совершенствовалась и развивалась правовая база регионального и муниципального финансового контроля.

Во всех субъектах Российской Федерации приняты законы о контрольно-счетных органах. В них внесено значительное количество изменений, направленных как на совершенствование их деятельности, так и на приведение в соответствие с федеральным законодательством.

Во многих муниципальных образованиях приняты нормативные акты, которыми утверждены положения о контрольно-счетных органах. Так, в Свердловской области уже к 2012 г. во всех муниципальных образованиях, являющихся городскими округами или муниципальными районами, созданы контрольно-счетные органы в структуре органов местного самоуправления.

Таким образом, к настоящему времени в основном сформировалась нормативно-правовая база для осуществления эффективного государственного и муниципального финансового контроля. Органы внешнего финансового контроля (аудита) и внутреннего финансового контроля получили новые возможности для своего развития.

Следует отметить следующие тенденции в развитии законодательства в сфере государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации в период с 1993 по 2018 г.:

• правовые основы государственного финансового контроля в Российской Федерации закладывались на основе международных документов, в частности, Лимской декларации руководящих принципов контроля, Мексиканской декларации независимости;

• развитие правового обеспечения государственного и муниципального финансового контроля и аудита в Российской Фе-

дерации происходило поэтапно, при этом использовался международный опыт;

• законодательное регулирование государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации зачастую отставало от потребностей времени, следовало за реальной деятельностью созданных органов;

• несмотря на динамичное развитие законодательства в сфере государственного и муниципального финансового контроля, остаются неурегулированными некоторые вопросы, требуют устранения имеющиеся разночтения в различных нормативных правовых актах.

Система нормативных правовых актов, регулирующих осуществление государственного финансового контроля в бюджетной сфере, не находится в статическом состоянии. Она постоянно развивается, в основном путем внесения в действующие правовые акты, издаваемые законодательными и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, соответствующих изменений.

1.4. Законодательство Российской Федерации о государственном финансовом контроле и международные стандарты

С 1953 г. действует неправительственная международная организация высших органов аудита — ИНТОСАИ (INTOSAI — The International Organization of Supreme Audit Institutions). Сегодня она объединяет высшие органы финансового контроля (ВОФК) 189 стран.

Счетная палата Российской Федерации вступила в ИНТОСАИ в 1995 г. С 2007 г. она является членом Управляющего совета этой организации.

В 1977 г. в городе Лима (Перу) на IX Конгрессе ИНТОСАИ была принята декларация руководящих принципов контроля, которую стали называть ***Лимской декларацией***.

В 25 статьях Лимской декларации нашло свое концентрированное выражение единство принципов деятельности высших органов государственного финансового контроля (аудита). Соб-

ственно формулировки этих принципов в декларации нет, их можно вычленить из текста декларации. Они касаются:

• независимости высших органов финансового контроля;

• их отношений с парламентом, правительством и администрацией;

• прав высших контрольных органов;

• методов контроля, персонала контролеров, международного обмена опытом;

• отчетности перед парламентом и перед обществом;

• контрольных полномочий высшего контрольного органа.

Принципиальные положения Лимской декларации таковы:

• организация финансового контроля является обязательным элементом управления общественными финансами, поскольку такое управление влечет за собой ответственность перед обществом;

• высший контрольный орган является органом внешнего финансового контроля;

• в качестве внешней контрольной службы высший орган государственного контроля должен проверять эффективность внутренней контрольной службы;

• традиционной задачей высшего контрольного органа является проверка законности и правильности распределения финансовых средств и ведения бухгалтерских счетов;

• цели контрольной деятельности высшего органа государственного финансового контроля — законность, правильность, эффективность и экономичность управления денежными и материальными ресурсами — одинаково важны;

• высший орган государственного финансового контроля должен иметь функциональную и организационную независимость, необходимую для выполнения возложенных на него задач;

• высший орган государственного финансового контроля проверяет деятельность правительства, его административного руководства и любого другого подчиненного ему органа;

• учреждение высшего органа государственного финансового контроля и необходимая степень его независимости должны быть заложены в Конституции, детали могут быть установлены законом;

• высший контрольный орган должен быть обеспечен финансовыми средствами, необходимыми для обеспечения возложенных на него задач;

• основные контрольные полномочия высшего контрольного органа должны быть определены в Конституции, детали могут быть установлены законом.

На XIX Конгрессе ИНТОСАИ, состоявшемся в городе Мехико (Мексика) в 2007 г., принят документ, в котором изложены восемь основных принципов независимости высших органов государственного финансового контроля. Этот документ получил название ***«Мексиканская декларация независимости»***.

Изложенные в ней принципы вытекают из Лимской декларации и решений, принятых на XVII Конгрессе ИНТОСАИ в Сеуле (Корея) и являются важнейшими требованиями к аудиту государственного сектора. В перечень основных принципов включены следующие.

Принцип 1. Существование достаточных и эффективных конституциональных (законодательных) юридических рамок и их фактическое применение.

Этот принцип означает, что в государстве должно действовать законодательство, в котором бы описывалась степень независимости ВОФК и существовал механизм обеспечения этой независимости.

Принцип 2. Независимость глав и членов ВОФК, включая безопасность пребывания в должности и юридические иммунитеты при нормальном выполнении ими своих обязанностей.

Такая безопасность должна законодательно обеспечиваться процедурами назначения руководителей без участия исполнительной власти, достаточно длительными сроками пребывания в должности, гарантиями защиты от преследования во время и после окончания срока полномочий.

Принцип 3. Достаточно широкие полномочия и полная самостоятельность при выполнении функций ВОФК.

Под широтой полномочий понимается законодательное определение достаточно широкого круга полномочий ВОФК, включающего возможность проведения аудита:

• использования государственных средств, ресурсов и активов всеми получателями или выгодоприобретателями;

• задолженности перед государством;
• финансовой отчетности органов власти и учреждений;
• качества управления финансами;
• эффективности и результативности действий правительства и органов исполнительной власти.

Право принимать решения при выполнении функций ВОФК должно быть законодательно обеспечено предоставлением самостоятельности в выборе объектов и способов проведения аудита, планировании деятельности, организации своей работы и применении мер по итогам контрольных мероприятий.

Принцип 4. Неограниченный доступ к информации.

Право ВОФК на доступ к информации должно быть обеспечено обязанностью подконтрольных объектов предоставлять аудиторам всю необходимую информацию, желательно законодательно установить санкции за неисполнение законных требований проверяющих.

Принцип 5. Право и обязанность отчитываться о своей работе.

Подотчетность не исключает независимости. Наоборот, этим подчеркивается, что ВОФК свободен в своих действиях в процессе работы, никто не вправе вмешиваться в процесс аудита, обсуждению подлежит лишь его результат.

Принцип 6. Свобода принимать решения относительно временных рамок контрольных мероприятий и содержания аудиторских отчетов, их публикации и распространения.

Рекомендуется в законодательстве минимально урегулировать требования к содержанию, срокам предоставления, порядку обнародования аудиторских отчетов. В законодательно не урегулированных вопросах ВОФК принимают решения самостоятельно.

Принцип 7. Существование эффективных механизмов последующих мероприятий по рекомендациям ВОФК.

Такие механизмы должны быть законодательно установлены, в том числе предусмотрена обязанность ВОФК информировать о результатах аудита законодательные органы и возможность иметь собственные полномочия по выработке системы контроля за устранением выявленных нарушений.

Принцип 8. Финансовая и управленческая административная автономия и доступность соответствующих человеческих, материальных и денежных ресурсов.

Исполнение данного принципа должно обеспечиваться невозможностью органов исполнительной власти контролировать предоставление перечисленных ресурсов ВОФК, они сами управляют своим бюджетом, нанимают необходимое количество сотрудников. В то же время законодательный орган должен отвечать за то, чтобы ВОФК был обеспечен необходимыми ресурсами.

Лимская и Мексиканская декларации стали составными частями системы ***международных стандартов аудита*** для высших органов финансового контроля. Стандарты — это общие требования к организации внешнего государственного финансового контроля в государствах — членах ИНТОСАИ. Стандарты носят рекомендательный характер, однако, будучи признанными всеми ВОФК, являются основой их организации и деятельности.

Система международных стандартов состоит из четырех уровней.

Первый уровень — основные положения. На этом уровне располагается всего один основополагающий стандарт: ISSAI 1 — Лимская декларация.

Второй уровень (ISSAI 1–90) — необходимые условия работы ВОФК. На этом уровне пока шесть стандартов:

• ISSAI 10 — Мексиканская декларация независимости ВОФК;

• ISSAI 11 — Методическое руководство и лучшие практики обеспечения независимости ВОФК;

• ISSAI 20 — Принципы прозрачности и подотчетности;

• ISSAI 21 — Принципы прозрачности и подотчетности. Лучшие практики;

• ISSAI 30 — Этический кодекс;

• ISSAI 40 — Контроль качества работы ВОФК.

Третий уровень (ISSAI 100–999) — основополагающие принципы аудита:

• ISSAI 100 — Основные принципы аудита в государственном секторе;

- ISSAI 200 — Общие стандарты;
- ISSAI 300 — Стандарты исследовательской работы;
- ISSAI 400 — Стандарты отчетности.

Четвертый уровень (ISSAI 1000–8999) — Методические указания по организации аудита. На этом уровне находится бóльшая часть стандартов. Это общие методические указания, включающие стандарты по проведению финансового аудита, аудита соответствия и аудита эффективности, а также многочисленные специальные методические указания.

В табл. 2 представлены результаты анализа соответствия законодательства Российской Федерации в сфере государственного финансового контроля международным стандартам ISSAI 1 — Лимской декларации и ISSAI 10 — Мексиканской декларации независимости ВОФК.

Таблица 2

Реализация в российском законодательстве основных принципов Лимской и Мексиканской деклараций

Основные принципы Лимской и Мексиканской деклараций	Реализация в российском законодательстве
Организация финансового контроля является обязательным элементом управления общественными финансами	Ст. 101 Конституции РФ, ст. 153, 157, 268.1 и др. БК РФ, Законы № 41-ФЗ и № 6-ФЗ
Задачей высшего контрольного органа является проверка законности и правильности распределения финансовых средств и ведения бухгалтерских счетов	Ст. 2, 5, 13, 14 Закона № 41-ФЗ, ст. 9 Закона № 6-ФЗ
Цели контрольной деятельности ВОФК — законность, правильность, эффективность и экономичность управления денежными и материальными ресурсами	Ст. 2, 5, 13, 14 Закона № 41-ФЗ, ст. 9 Закона № 6-ФЗ
ВОФК должен иметь необходимую функциональную и организационную независимость	Ст. 2 Закона № 41-ФЗ, ст. 3 Закона № 6-ФЗ
ВОФК проверяет деятельность правительства, его административного руководства и любого другого подчиненного ему органа	Ст. 15 Закона № 41-ФЗ, ст. 9 Закона № 6-ФЗ
Учреждение ВОФК и необходимая степень его независимости должны быть заложены в Конституции, детали могут быть установлены законом	Ст. 101 Конституции РФ, Законы № 41-ФЗ и № 6-ФЗ

Окончание табл. 2

Основные принципы Лимской и Мексиканской деклараций	Реализация в российском законодательстве
ВОФК должен быть обеспечен финансовыми средствами, необходимыми для обеспечения возложенных на него задач	Ст. 41 Закона № 41-ФЗ, ст. 20 Закона № 6-ФЗ
ВОФК должен иметь неограниченный доступ к информации	Ст. 14, 25 Закона № 41-ФЗ, ст. 14, 15 Закона № 6-ФЗ
ВОФК должен отчитываться о своей работе	Ст. 31 Закона № 41-ФЗ, ст. 3, 19 Закона № 6-ФЗ
Должны существовать эффективные механизмы последующих мероприятий по рекомендациям высшего органа финансового контроля	Ст. 270.2, 306.1–306.8 БК РФ, ст. 17, 26–28 Закона № 41-ФЗ, ст. 16 Закона № 6-ФЗ

Нетрудно убедиться в том, что состояние российского законодательства в основном соответствует международным принципам, изложенным в Лимской и Мексиканской декларациях. Это относится не только к Счетной палате РФ, которая является высшим органом финансового аудита (контроля) в государстве, но и к контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Глава 2

Правовое регулирование государственного финансового контроля и аудита нормативными правовыми актами на федеральном уровне

2.1. Конституционные основы государственного финансового контроля

Конституция Российской Федерации определила принципы государственного устройства, основным из которых является принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, установила компетенцию государственных органов и уровней государственной власти, основы местного самоуправления. Уделено внимание и конституционным основам государственного финансового контроля.

В ст. 101 Конституции РФ определено, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом. В ст. 102 и 103 установлено, что к ведению Совета Федерации относятся назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, а к ведению Государственной Думы — назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Анализ данных положений Конституции РФ позволяет сделать следующие выводы.

1. Поскольку Счетная палата РФ образуется Федеральным Собранием Российской Федерации и упоминается в гл. 5 Конституции, которая посвящена законодательной власти, то такую форму организации финансового контроля можно считать парламентской. Как следствие, Счетная палата подотчетна только Федеральному Собранию Российской Федерации.

2. Поскольку Федеральным Собранием РФ назначается не только Председатель Счетной палаты, но и его заместитель и аудиторы Счетной палаты, то это означает, что в Конституции заложена модель коллегиального высшего органа государственного финансового контроля.

3. Счетная палата РФ является единственным конституционным органом, уполномоченным осуществлять контроль в бюджетно-финансовой сфере, следовательно, ее можно считать высшим органом финансового контроля в государстве.

4. Правовое регулирование деятельности Счетной палаты РФ относится к исключительной компетенции высшего законодательного органа государства, таким образом, организация и деятельность Счетной палаты может регулироваться только путем принятия соответствующего федерального закона.

2.2. Парламентский контроль в сфере бюджетных правоотношений

Парламентский контроль в сфере бюджетных правоотношений осуществляется палатами Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с *Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ* «О парламентском контроле».

Статья 4 данного закона к субъектам парламентского контроля относит:

• палаты Федерального Собрания Российской Федерации — Совет Федерации и Государственную Думу;

• комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации;

• парламентскую комиссию по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования;

• членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы.

Статья 11 регламентирует осуществление парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений, который включает в себя предварительный, текущий и последующий парламентский контроль.

В рамках *предварительного* парламентского контроля осуществляются:

• обсуждение проекта основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации, проекта бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период;

• рассмотрение проектов государственных программ Российской Федерации, в том числе федеральных целевых программ, и предложений о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации, в том числе в федеральные целевые программы;

• рассмотрение и утверждение проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

При осуществлении *текущего* парламентского контроля происходит рассмотрение отдельных вопросов исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации:

• на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации;

• в ходе парламентских слушаний;

• в связи с депутатскими запросами.

В рамках *последующего* парламентского контроля осуществляются рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в соответствии

с Бюджетным кодексом РФ. При рассмотрении годового отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума заслушивает доклад Министра финансов РФ об исполнении федерального бюджета и доклад Председателя Счетной палаты РФ о заключении Счетной палаты на годовой отчет об исполнении федерального бюджета. По результатам рассмотрения годового отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума принимает или отклоняет федеральный закон об исполнении федерального бюджета.

Законом определено, что к участию в осуществлении парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений может быть привлечена Счетная палата РФ в соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации».

2.3. Бюджетный кодекс Российской Федерации как основной правовой акт, регулирующий осуществление государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений

Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее — Бюджетный кодекс, БК РФ) принят 31 июля 1998 г., вступил в силу 1 января 2000 г. Данный нормативный правовой акт не является «застывшим» документом, его нормы постоянно совершенствуются в соответствии с направлениями осуществляемой в государстве бюджетной реформы.

Принципиальные положения, касающиеся реформирования системы государственного и муниципального финансового контроля, содержатся в *Федеральном законе от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ* «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 252-ФЗ). В нем появились нормы о разделении бюджетного контроля на внешний и внутренний, органы внешнего государственного финансового контроля субъектов РФ и муниципальных образований стали называться контрольно-счетными органами, уточнены бюджетные и контроль-

ные полномочия различных органов государственной власти и местного самоуправления. Практически полностью изменены гл. 26 «Основы государственного (муниципального) финансового контроля» и ч. IV, которая получила наименование «Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения».

Правовые нормы, касающиеся осуществления бюджетного контроля, не расположены компактно, они рассредоточены по разным статьям Бюджетного кодекса РФ, предмет их регулирования различен. Поэтому целесообразно систематизировать положения Бюджетного кодекса о государственном и муниципальном финансовом контроле, выделив пять групп правовых норм:

1) основы бюджетного контроля, содержащие основные определения, виды, объекты и методы его осуществления (ст. 265, 266.1, 267.1);

2) бюджетный контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами и сформированными ими органами внешнего финансового контроля (ст. 153, 157, 167.1, 268.1, 145, 149, 264.4, 264.9);

3) бюджетный контроль, осуществляемый органами внутреннего финансового контроля (ст. 157, 160.2-1, 269.1, 269.2);

4) полномочия, не разграниченные между органами внешнего и внутреннего финансового контроля (ст. 130, 136);

5) принятие мер по итогам контрольных мероприятий, бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения (ст. 270.2, 306.1–306.8).

Каждая из этих групп имеет свои особенности и требует подробного рассмотрения.

1. Новая редакция гл. 26 Бюджетного кодекса установила основные положения, понятия, касающиеся организации бюджетного контроля в Российской Федерации.

В *ст. 265 БК РФ* выделены виды государственного (муниципального) финансового контроля. Определено, что он подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений осуществляется

Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений осуществляется органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, к которым относятся Федеральное казначейство и органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций.

Предварительный контроль имеет целью предупреждение и пресечение 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.

В *ст. 265 БК РФ* определены объекты государственного (муниципального) финансового контроля. Это:

- главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- финансовые органы, а также главные распорядители (распорядители) и получатели средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты, в части соблюдения ими целей и условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, предоставленных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации;
- государственные (муниципальные) учреждения;
- государственные (муниципальные) унитарные предприятия;
- государственные корпорации и государственные компании;
- хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах;

• юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, договоров (соглашений) о предоставлении государственных или муниципальных гарантий;

• органы управления государственными внебюджетными фондами;

• юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования;

• кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Органы государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль за использованием средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, предоставленных другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

В *ст. 267.1 БК РФ* установлены методы осуществления государственного (муниципального) финансового контроля. Такими методами в соответствии с Бюджетным кодексом являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций.

Под проверкой понимается совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период.

Ревизия — это комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности.

Результаты проверки, ревизии оформляются актом.

Проверки подразделяются на камеральные и выездные, в том числе встречные проверки.

Под камеральными проверками понимаются проверки, проводимые по месту нахождения органа государственного (муниципального) финансового контроля на основании бюджетной (бухгалтерской) отчетности и иных документов, представленных по его запросу.

Выездными называются проверки, проводимые по месту нахождения объекта контроля, в ходе которых определяется соответствие совершенных операций данным бюджетной (бухгалтерской) отчетности и первичных документов.

Встречными являются проверки, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок в целях установления и (или) подтверждения фактов, связанных с деятельностью объекта контроля.

Под обследованием в Бюджетном кодексе понимаются анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля.

Результаты обследования оформляются заключением.

Санкционирование операций — это совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

2. Бюджетный контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами и сформированными ими органами внешнего финансового контроля изложен в целом ряде статей Бюджетного кодекса.

В *ст. 153 БК РФ* изложены полномочия законодательных (представительных) органов. В соответствии с ней законодательные (представительные) органы:

• рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и отчеты об их исполнении;

• осуществляют контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения соответствующих бюджетов на своих заседаниях, заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов, в ходе проводимых этими органами слушаний и в связи с депутатскими запросами;

• формируют и определяют правовой статус органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля.

Данная статья определяет, что законодательные (представительные) органы осуществляют и другие полномочия, которые содержатся в федеральных законах:

• от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»;

• от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

• от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

• от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее — Закон № 41-ФЗ);

• от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее — Закон № 6-ФЗ);

• иных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также конституциях (уставах) субъектов РФ, уставах муниципальных образований.

Как следует из приведенных норм, Бюджетный кодекс РФ не предусматривает права законодательных (представительных) органов на проведение контрольных мероприятий в ходе исполнения бюджета и по окончании бюджетного года. Для этого они формируют органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля и определяют их правовой статус.

Органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля обладают в сфере бюджетных правоотношений собственными полномочиями, которые Бюджетный кодекс подразделяет на бюджетные и контрольные.

В *ст. 157 БК РФ определены бюджетные полномочия* Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований:

• аудит эффективности, направленный на определение экономности и результативности использования бюджетных средств;

• экспертиза проектов законов (решений) о бюджетах, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации, в том числе в части обоснованности показателей (параметров и характеристик) бюджетов;

• экспертиза государственных (муниципальных) программ;

• анализ и мониторинг бюджетного процесса, в том числе подготовка предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации;

• подготовка предложений по совершенствованию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

• другие вопросы, установленные федеральными законами № 41-ФЗ и № 6-ФЗ.

В *ст. 268.1 БК РФ определены контрольные полномочия* органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, которые заключаются в контроле:

• за соблюдением бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в ходе исполнения бюджета;

• за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета;

• в других сферах, установленных федеральными законами № 41-ФЗ и № 6-ФЗ.

При осуществлении контрольных полномочий органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля уполномочены:

• проводить проверки, ревизии, обследования;

• направлять объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания;

• направлять органам и должностным лицам, уполномоченным принимать решения о применении бюджетных мер принуждения, уведомления о применении бюджетных мер принуждения;

• осуществлять производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

Полномочия органов внешнего финансового контроля конкретизируются в некоторых других статьях Бюджетного кодекса:

• проведение экспертизы проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов (ст. 145);

• проведение проверки отчетов об исполнении этих бюджетов (ст. 149);

• проведение внешней проверки отчетов об исполнении соответствующих бюджетов (ст. 264.4).

3. Бюджетный кодекс регулирует полномочия органов, осуществляющих внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль.

В *ст. 165 БК РФ* установлено, что Министерство финансов РФ осуществляет:

• нормативное и методическое обеспечение деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля федеральными органами исполнительной власти, а также методическое обеспечение такой деятельности органами исполнительной власти субъектов РФ и исполнительно-распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований;

• нормативное и методическое обеспечение осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета.

Статья 265 БК РФ определила органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля Федеральное казначейство и органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами испол-

нительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций.

В соответствии со *ст. 269.1 БК РФ* Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов РФ, муниципальных образований уполномочены осуществлять контроль за:

• непревышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;

• соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем бюджетных средств;

• наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета;

• соответствием сведений о поставленном на учет бюджетном обязательстве по государственному (муниципальному) контракту сведениям о данном контракте, содержащемся в предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд реестре контрактов, заключенных заказчиками.

При осуществлении полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю Федеральным казначейством (финансовыми органами субъектов Российской Федерации или муниципальных образований) проводится санкционирование операций. Таким образом, поскольку санкционирование операций является методом предварительного контроля (ст. 265, 267.1 БК РФ), Федеральное казначейство осуществляет предварительный контроль в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (*ст. 269.2 БК РФ*) осуществляют контроль за:

• соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

• полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий.

При этом органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля:

• проводятся проверки, ревизии и обследования;

• направляются объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания;

• направляются органам и должностным лицам, уполномоченным принимать решения о применении бюджетных мер принуждения, уведомления о применении бюджетных мер принуждения;

• осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

Порядок осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля определяется соответственно федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальными правовыми актами местных администраций, а также стандартами осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Стандарты осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля утверждаются соответственно Министерством финансов Российской Федерации, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления.

В *ст. 160.2-1* определены бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, главного администратора (администратора) доходов бюджета, главного администратора (администратора) источников финансирования дефицита бюджета по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

В частности, главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств осуществляет внутренний финансовый контроль, направленный на:

• соблюдение внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета по расходам, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета этим главным распорядителем бюджетных средств и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств;

• подготовку и организацию мер по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств.

Внутренний финансовый аудит осуществляется в целях:

• оценки надежности внутреннего финансового контроля и подготовки рекомендаций по повышению его эффективности;

• подтверждения достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета;

• подготовки предложений по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств.

Согласно *ст. 157 БК РФ* органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля проводят анализ осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

4. Бюджетный кодекс содержит положения, в которых полномочия между органами внешнего и внутреннего финансового контроля не разграничены.

В *ст. 130* установлено, что ежегодно проводится проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации в том случае, когда в этом бюджете доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Такую проверку уполномочены проводить Счетная палата Российской Федерации или Федеральное казначейство в порядке, установленном Министерством финансов РФ.

В *ст. 136* определено, что не реже одного раза в два года проводится проверка годового отчета об исполнении местного бюджета в тех муниципальных образованиях, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в течение двух из

трех последних отчетных финансовых лет превышала 70 % объема собственных доходов местных бюджетов. Такая проверка проводится контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации или органами государственного финансового контроля, являющимися органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Поскольку принципы разграничения полномочий в этом вопросе между органами внешнего и внутреннего финансового контроля не установлены, то, по всей видимости, это должно регулироваться иными нормативными правовыми актами либо стать предметом соглашений между органами бюджетного контроля.

5. По итогам контрольных мероприятий в случае выявления бюджетных нарушений Бюджетный кодекс уполномочил органы внешнего и внутреннего финансового контроля принимать определенные меры.

В соответствии со *ст. 270.2 БК РФ* в случаях установления нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, органами государственного (муниципального) финансового контроля составляются представления и (или) предписания.

Представлением является документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, который содержит обязательную для рассмотрения в установленные в нем сроки или, если срок не указан, в течение 30 дней со дня его получения информацию о выявленных нарушениях бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и требования о принятии мер по их устранению, а также устранению причин и условий таких нарушений.

Под предписанием понимается документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, содержащий обязательные для исполнения в указанный в предписании срок требования об устранении нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и (или) требования о возмещении причиненного такими нарушениями

ущерба Российской Федерации, субъекту РФ, муниципальному образованию.

Неисполнение предписаний органа государственного (муниципального) финансового контроля является основанием для обращения этого органа в суд с исковыми заявлениями о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию.

В *ст. 306.1 БК РФ* определено понятие бюджетного нарушения — это совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого предусмотрено применение бюджетных мер принуждения.

В *ст. 306.2 БК РФ* перечислены бюджетные меры принуждения:

• бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

• бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

• бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

• приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);

• передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Бюджетные меры принуждения за совершение бюджетных нарушений применяются финансовыми органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на ос-

новании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля.

Уведомление о применении бюджетных мер принуждения — это документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, обязательный к рассмотрению финансовым органом, содержащий основания для применения предусмотренных Бюджетным кодексом бюджетных мер принуждения.

В *ст. 306.3–306.8 БК РФ* перечислены полномочия финансовых органов и Федерального казначейства по применению бюджетных мер принуждения, а также виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение. Такими нарушениями являются:

- нецелевое использование бюджетных средств;
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита;
- неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом;
- нарушение условий предоставления бюджетного кредита;
- нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов.

Хотя изменения, внесенные в Бюджетный кодекс в последнее время, привели к некоторой систематизации положений, регулирующих осуществление государственного (муниципального) финансового контроля в бюджетной системе Российской Федерации, остались еще некоторые нестыковки и неясности.

2.4. Законодательная основа деятельности Счетной палаты Российской Федерации

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами, обеспечивающими безопас-

ность и социально-экономическое развитие Российской Федерации. Закон определяет также правовой статус, состав и структуру, задачи, функции, полномочия и организацию деятельности Счетной палаты, регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления внешнего государственного аудита (контроля).

Закон № 41-ФЗ содержит несколько принципиальных положений, которые следует выделить особо.

1. В *ст. 2* установлено, что Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию Российской Федерации.

Данная формулировка содержит несколько ключевых положений:

• во-первых, применен международный термин «государственный аудит», более точно отражающий характер деятельности Счетной палаты;

• во-вторых, применено понятие внешнего государственного финансового аудита (контроля);

• в-третьих, подчеркнуто, что Счетная палата является высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), что подтверждает ее право представлять Российскую Федерацию в Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ);

• в-четвертых, статус постоянно действующего органа означает, что деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий палат Федерального Собрания;

• наконец, Счетная палата подотчетна только Федеральному Собранию Российской Федерации, при этом следует учитывать, что подотчетность не означает подконтрольность и не отменяет самостоятельности.

2. Закреплена организационная, функциональная и финансовая независимость Счетной палаты РФ. При этом установлено, что финансовое обеспечение Счетной палаты осуществляется в объеме, позволяющем обеспечить возможность выполнения возложенных на нее полномочий (ст. 2, 41).

3. В полномочия Счетной палаты входит осуществление контрольной, экспертно-аналитической, информационной и иных

видов деятельности. Для этого она проводит контрольные, экспертно-аналитические и иные мероприятия (ст. 14).

4. Определены методы контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты: ревизия, проверка, анализ, обследование, мониторинг (ст. 16).

5. Установлено, что Счетная палата РФ самостоятельно разрабатывает и утверждает в установленном порядке стандарты Счетной палаты, которые являются внутренними нормативными документами, определяющими характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления различных видов деятельности Счетной палаты и требования к их результатам. При этом учитываются международные стандарты в области государственного финансового контроля, аудита и финансовой отчетности (ст. 35).

6. Значительное место в деятельности Счетной палаты уделено осуществлению государственного аудита.

В *ст. 14* Закона № 41-ФЗ определены формы проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий — предварительный аудит, оперативный анализ и контроль и последующий аудит. Таким образом, закреплен принцип непрерывного системного контроля в ходе всего бюджетного процесса путем осуществления предварительного, текущего и последующего аудита (контроля) за исполнением федерального бюджета.

Здесь же установлено, что контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется в виде финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита, иных видов аудита (контроля), определены цели этих видов аудита:

• финансовый аудит (контроль) проводится в целях документальных проверок достоверности финансовых операций, бюджетного учета, бюджетной и иной отчетности, целевого использования федеральных и иных ресурсов в пределах компетенции Счетной палаты, проверок финансовой и иной деятельности объектов аудита (контроля);

• аудит эффективности применяется в целях определения эффективности использования ресурсов, полученных объектами аудита (контроля) для достижения запланированных целей, ре-

шения поставленных социально-экономических задач развития Российской Федерации;

• стратегический аудит используется в целях оценки реализуемости, рисков и последствий результатов реализации стратегических целей обеспечения безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации;

• аудит государственных программ Российской Федерации применяется для оценки качества их формирования и реализации;

• аудит государственных и международных инвестиционных проектов проводится в целях оценки обоснованности объемов и сроков осуществления капитальных вложений (инвестиций), а также оценки результатов действий и эффективности вложений федеральных и иных ресурсов;

• аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля), проводится в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок.

7. Уточнены наименования документов, принимаемых по результатам проведенных мероприятий (ст. 16, 18, 19, 20, 26, 27, 28):

• результаты проверки, ревизии оформляются актом;

• по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий оформляются отчеты;

• в случае выявления нарушений при проведении контрольных мероприятий направляются представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения;

• результаты анализа и обследования оформляются заключением;

• результатом предварительного аудита является заключение;

• по результатам оперативного анализа составляется оперативный доклад;

• по результатам последующего контроля за исполнением федерального бюджета подготавливается заключение;

• по результатам экспертиз подготавливаются заключения.

8. В *ст. 5* Закона № 41-ФЗ задачами Счетной палаты РФ определены:

• организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

• аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;

• определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования в Российской Федерации;

• анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;

• оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов;

• определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

• контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации;

• обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

9. В *ст. 6* определены также состав и структура Счетной палаты Российской Федерации. Установлено, что Счетная палата образуется в составе Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты, аудиторов Счетной палаты, аппарата Счетной палаты.

10. Порядок назначения на должности председателя Счетной палаты, его заместителя и аудиторов Счетной палаты определены в ст. 7, 8, 9 Закона № 41-ФЗ.

Председатель Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации. Заместитель председателя Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации. Одно и то же лицо не может занимать должность аудитора Счетной палаты более двух сроков подряд.

Аудиторами Счетной палаты являются должностные лица, возглавляющие направления деятельности Счетной палаты. Конкретное содержание направления деятельности Счетной палаты, возглавляемого аудитором Счетной палаты, определяется Регламентом Счетной палаты.

Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов Счетной палаты сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации. Одно и то же лицо не может занимать должность аудитора Счетной палаты более двух сроков подряд.

Кандидатуры для назначения на должность аудитора Счетной палаты вносятся Президенту Российской Федерации Советом Государственной Думы по предложениям фракций в Государственной Думе, Советом палаты Совета Федерации по предложениям комитетов Совета Федерации.

11. *Статьи 11 и 12* регламентируют состав и деятельность коллегии Счетной палаты и ее аппарата.

Коллегия Счетной палаты образуется для рассмотрения вопросов планирования и организации работы Счетной палаты, методологического и методического обеспечения ее деятельности, утверждения стандартов Счетной палаты, общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального аудита (контроля), отчетов, иных документов по результатам

контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе. В состав Коллегии Счетной палаты входят Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты, аудиторы Счетной палаты, руководитель аппарата Счетной палаты с правом совещательного голоса.

Аппарат Счетной палаты состоит из инспекторов и иных сотрудников. Структура аппарата Счетной палаты включает в себя руководство аппарата и структурные подразделения аппарата.

В служебные обязанности инспекторов Счетной палаты входит непосредственное осуществление внешнего государственного аудита (контроля). Права, обязанности и ответственность инспекторов и иных сотрудников аппарата Счетной палаты, а также условия прохождения ими государственной гражданской службы федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами, решениями Коллегии Счетной палаты, внутренними нормативными документами Счетной палаты. Инспекторский состав включает лиц, замещающих в аппарате Счетной палаты должности федеральной государственной гражданской службы инспектора, старшего инспектора, ведущего инспектора, главного инспектора, заместителя начальника инспекции, начальника инспекции, директора департамента в составе направления деятельности Счетной палаты, а также департамента, имеющего в своей структуре инспекции.

2.5. Законодательная основа деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Деятельность контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований регулируется несколькими федеральными законами.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счет-

ных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» принят более чем на два года раньше Закона № 41-ФЗ и внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ. В нем впервые появились положения, закрепленные позже в других федеральных законах:

• узаконена общая терминология для обозначения органов внешнего финансового контроля, образованных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами местного самоуправления. В данном законе они впервые названы контрольно-счетными органами (ст. 1);

• введено понятие «внешний финансовый контроль» (ст. 3);

• определено, что контрольно-счетный орган субъекта РФ является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля в субъекте Российской Федерации, а контрольно-счетный орган муниципального образования выступает постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля (ст. 3);

• установлены основы правового статуса контрольно-счетных органов, требования к их составу и структуре, наименования основных должностей, их статус и порядок назначения на эти должности, требования к кандидатам (ст. 3–7);

• однозначно установлено, что контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации обладают правами юридического лица (ст. 3);

• определено, что контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно (ст. 3);

• контрольно-счетные органы наделены правами самостоятельно планировать свою деятельность, принимать меры по результатам контрольных мероприятий (ст. 12, 14, 16);

• определены основные полномочия контрольно-счетных органов, при этом предоставлено право субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям дополнять основной перечень полномочий (ст. 9);

• установлено, что контрольно-счетные органы осуществляют контроль не только за законностью, но и за эффектив-

ностью и результативностью использования бюджетных средств (ст. 9);

• основными формами деятельности контрольно-счетных органов определены контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, которые проводятся в соответствии со стандартами, утверждаемыми самими контрольно-счетными органами (ст. 10, 11);

• определена возможность сотрудничества контрольно-счетных органов разного уровня, создания объединений (ст. 18);

• гарантировано финансовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов, оно предусматривается в объеме, позволяющем обеспечить возможность осуществления возложенных на них полномочий (ст. 20).

В *ст. 6* изложен следующий порядок назначения на должность председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов.

Председатель, заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации назначаются на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации вносятся в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

• председателем законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

• депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации — не менее одной трети от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

• высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Право внесения предложений о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации

в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может быть предоставлено также комитетам и комиссиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Председатель, заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетного органа муниципального образования назначаются на должность представительным органом муниципального образования.

Предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования вносятся в представительный орган муниципального образования:

• председателем представительного органа муниципального образования;

• депутатами представительного органа муниципального образования — не менее одной трети от установленного числа депутатов представительного органа муниципального образования;

• главой муниципального образования.

Право внесения предложений о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования в представительный орган муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предоставлено также комитетам и комиссиям представительного органа муниципального образования.

Предложения о кандидатурах на должности заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования вносятся в представительный орган муниципального образования в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

В *ст. 9* определены следующие основные полномочия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации:

1) контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;

2) экспертиза проектов законов о бюджетах субъекта Российской Федерации и проектов законов о бюджетах территориального государственного внебюджетного фонда;

3) внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, годового отчета об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;

4) организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

5) контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта Российской Федерации, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими субъекту Российской Федерации;

6) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств бюджета субъекта РФ и имущества, находящегося в государственной собственности субъекта РФ;

7) финансово-экономическая экспертиза проектов законов субъекта Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств субъекта РФ, а также государственных программ субъекта РФ;

8) анализ бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации и подготовка предложений, направленных на его совершенствование;

9) контроль за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории субъекта РФ, а также проверка местного бюджета в случаях, установленных Бюджетным кодексом РФ;

10) подготовка информации о ходе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и представление такой информации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

11) участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;

12) иные полномочия в сфере внешнего государственного финансового контроля, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Аналогичными полномочиями наделены и контрольно-счетные органы муниципальных образований.

При всей своей прогрессивности Закон № 6-ФЗ не решил ряд проблем. В нем четко не определяется правовой статус контрольно-счетного органа муниципального образования, этот вопрос отдан на откуп органам местного самоуправления. В отличие от Счетной палаты Российской Федерации контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований не определены органами государственного аудита, не наделены правом осуществлять финансовый аудит, аудит эффективности, стратегический аудит и иные формы государственного аудита. Закон не наделяет контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации финансовой независимостью наряду с организационной и функциональной независимостью. Невнятно определено понятие эффективности использования бюджетных средств и межбюджетных трансфертов, отсутствует понятие эффективности использования иных ресурсов, в том числе иму-

щества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации. В законе не определена сущность контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, их содержание, методы проведения и требования к оформлению результатов.

Очевидно, что уже назрела необходимость внесения изменений в данный федеральный закон.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в ст. 4 определяет, что полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ по осуществлению контроля за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации не ограничиваются. Таким образом, федеральное законодательство позволяет законодательному органу субъекта РФ предоставлять и дополнительные полномочия по контролю за исполнением бюджета субъекта РФ контрольно-счетному органу субъекта РФ.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 34 и 38 устанавливает правовые основы деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований.

В ст. 34 определено, что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Однако обязательное создание контрольно-счетного органа в структуре органов местного самоуправления не предусматривается. Таким образом, данный закон не учитывает требования Бюджетного кодекса об обязательном проведении внешней проверки отчета об исполнении местного бюджета контрольно-счетным органом муниципального образования. Ведь такую проверку

невозможно провести при отсутствии в структуре местного самоуправления контрольно-счетного органа. Исключение допускается только для городских и сельских поселений, где внешнюю проверку отчета об исполнении бюджета может провести контрольно-счетный орган муниципального района или субъекта Российской Федерации.

Статья 38 содержит отсылочную норму, согласно которой порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется Законом № 6-ФЗ.

Жилищный кодекс Российской Федерации в ст. 186 определил органы, уполномоченные осуществлять финансовый контроль за использованием бюджетных средств региональным оператором, обеспечивающим проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Такими органами являются Счетная палата Российской Федерации, Федеральное казначейство, органы внешнего и внутреннего финансового контроля субъектов РФ и муниципальных образований.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» четко разграничил понятия аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок, определил полномочия органов, осуществляющих контроль и аудит в сфере закупок.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях установил административную ответственность за административные правонарушения в бюджетно-финансовой сфере.

Уголовный кодекс Российской Федерации в ст. 285.1 и 285.2 предусматривает уголовную ответственность за нецелевое расходование средств бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

Содержание трех последних федеральных законов будет рассмотрено далее.

2.6. Правовое регулирование внутреннего государственного финансового контроля

Правовое регулирование внутреннего государственного финансового контроля на федеральном уровне осуществляется наряду с федеральными законами путем принятия соответствующих постановлений Правительства Российской Федерации.

Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» принято в развитие норм, содержащихся в ст. 265, 269.1, 269.2 Бюджетного кодекса РФ. Согласно этому документу Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим функции по:

- обеспечению исполнения федерального бюджета;
- кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Постановлением Правительства РФ от 1 июля 2016 г. № 616 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» полномочия Федерального казначейства расширены в связи с передачей ему функций упраздненной Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. К установленным ранее добавлены функции по:

- контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере;
- внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».

Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации. Оно осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы.

Приказом Министерства финансов РФ от 10 апреля 2006 г. № 5н (с последующими изменениями) утвержден Регламент Федерального казначейства.

Постановлением Правительства РФ от 17 марта 2014 г. № 193 утверждены Правила осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

Министерство финансов РФ в пределах своих полномочий выпускает приказы, регулирующие деятельность подведомственных структур в сфере внутреннего государственного финансового контроля. Так, во исполнение требований ст. 269.2 Бюджетного кодекса изданы, в частности, приказы Министерства финансов РФ:

- от 7 сентября 2016 г. № 356 «Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению внутреннего финансового контроля»;
- от 29 декабря 2016 г. № 250н «Об утверждении общих требований к стандартам осуществления внутреннего государственного финансового контроля;
- от 29 декабря 2016 г. № 251н «Об утверждении стандарта осуществления внутреннего государственного финансового контроля «Принципы осуществления Федеральным казначейством внутреннего государственного финансового контроля».

Федеральные органы исполнительной власти, а также иные органы и организации, являющиеся главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета, издают свои распорядительные документы (приказы), регулирующие правила и процедуры осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в своих подразделениях и подведомственных организациях.

Глава 3

Правовое регулирование государственного финансового контроля и аудита на субфедеральном уровне

3.1. Законодательное регулирование внешнего государственного финансового контроля на региональном уровне

Субъекты Российской Федерации, реализуя право, предоставленное им Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом РФ, Федеральным законом № 184-ФЗ, осуществляют собственное правовое регулирование организации внешнего государственного финансового контроля в следующих нормативных правовых актах:

1) в уставах субъектов РФ;

2) в законах субъектов РФ о контрольно-счетных органах;

3) в законах субъектов РФ о бюджетном процессе.

1. В ***уставах*** субъектов РФ основы внешнего государственного контроля отражены по-разному. В качестве примера приведем отражение данного вопроса в уставах субъектов РФ, входящих в Уральский федеральный округ.

В уставах Тюменской, Челябинской областей и Ямало-Ненецкого автономного округа уделено достаточное внимание организации внешнего государственного финансового контроля. В них контрольно-счетным органам посвящены отдельные статьи.

Уставом Тюменской области (ст. 61) определено, что:

• Счетная палата Тюменской области является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля Тюменской области, образуемым Тюменской областной Думой и подотчетным ей;

• Счетная палата Тюменской области является государственным органом Тюменской области и обладает правами юридического лица;

• Счетная палата Тюменской области обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно;

• деятельность Счетной палаты Тюменской области не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий Тюменской областной Думы;

• Счетная палата Тюменской области образуется в составе председателя, заместителя председателя, аудиторов и аппарата Счетной палаты Тюменской области;

• полномочия, состав и порядок деятельности Счетной палаты Тюменской области устанавливаются Уставом и Законом Тюменской области в соответствии с федеральными законами;

• финансирование Счетной палаты Тюменской области осуществляется за счет средств областного бюджета.

Устав Челябинской области определил следующие положения:

• Контрольно-счетная палата Челябинской области является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля Челябинской области;

• Контрольно-счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно;

• Контрольно-счетная палата является государственным органом Челябинской области и обладает правами юридического лица;

• Контрольно-счетная палата образуется в составе председателя, заместителя председателя, аудиторов и аппарата Контрольно-счетной палаты;

• структура и штатная численность Контрольно-счетной палаты утверждаются Законодательным Собранием по предложению председателя Контрольно-счетной палаты;

• председатель, заместитель председателя Контрольно-счетной палаты назначаются на должность Законодательным Собранием сроком на пять лет;

• аудиторы Контрольно-счетной палаты назначаются на должность Законодательным Собранием по представлению председателя Контрольно-счетной палаты сроком на пять лет;

• финансовое обеспечение деятельности Контрольно-счетной палаты осуществляется за счет средств областного бюджета;

• правовое регулирование организации и деятельности Контрольно-счетной палаты осуществляется законодательством Российской Федерации, Уставом и иными нормативными правовыми актами Челябинской области (ст. 64);

• Контрольно-счетной палате принадлежит право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Челябинской области (ст. 46);

• председатель Контрольно-счетной палаты и его заместитель замещают государственные должности Челябинской области (ст. 63).

В Уставе Ямало-Ненецкого автономного округа (ст. 66) закреплены положения о том, что:

• Счетная палата автономного округа является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля, созданным Законодательным Собранием автономного округа;

• Счетная палата автономного округа подотчетна Законодательному Собранию автономного округа;

• полномочия, состав и порядок деятельности Счетной палаты автономного округа определяются законом автономного округа;

• председатель Счетной палаты автономного округа вопросам собственной компетенции обладает правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании автономного округа.

Значительно лаконичней отражены вопросы осуществления внешнего государственного финансового контроля в уста-

вах Свердловской и Курганской областей, Ханты-Мансийского автономного округа.

В Уставе Свердловской области одним из полномочий Законодательного Собрания Свердловской области определено образование органа государственного финансового контроля, действующего на основании закона Свердловской области (ст. 31). Счетная палата Свердловской области упоминается также среди органов, осуществляющих контроль за формированием и использованием финансовых ресурсов Свердловской области (ст. 105).

В Уставе Курганской области есть положение о том, что для осуществления контроля за исполнением областного бюджета областная Дума образует Контрольно-счетную палату Курганской области, полномочия, состав и порядок деятельности которой определяются законом Курганской области (ст. 95).

Уставом Ханты-Мансийского автономного округа определено, что постановлением Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры назначаются на должность председатель Счетной палаты округа, его заместитель и аудиторы (ст. 29).

2. ***Законы о контрольно-счетных органах*** субъектов Российской Федерации принимаются с учетом требований Бюджетного кодекса, а также Федерального закона № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Реализация данного закона позволила унифицировать законодательство субъектов РФ в сфере бюджетного контроля. В соответствии с ним в региональных законах установлено, что контрольно-счетные органы субъектов РФ образуются законодательными органами этих субъектов и им подотчетны. Они осуществляют внешний государственный финансовый контроль, являются государственными органами субъектов РФ, обладают правами юридического лица.

В соответствующих региональных законах установлено, что контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации обладают организационной и функциональной независимостью, правами юридического лица. Они формируются в составе председателя, заместителя, аудиторов и аппарата, самостоятельно утверждают планы работы, стандарты своей деятельности и принимают меры по результатам контрольных и эксперт-

но-аналитических мероприятий. Эти органы обладают стандартным набором полномочий, инструментами осуществления бюджетного контроля, могут выдавать представления и предписания, заключать соглашения и вступать в объединения.

При этом в законах субъектов Российской Федерации учитываются особенности и традиции, присущие соответствующему региону. Устанавливается различная численность и организационная структура контрольно-счетных органов, разное количество аудиторов и их статус (они могут замещать государственную должность субъекта РФ или быть государственными служащими). Различным образом организуется процедура планирования и учета поручений законодательного органа и предложений высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Могут различаться полномочия коллегии, процедуры организации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, процессы обсуждения результатов контрольных мероприятий и принятия решений.

В Законе № 6-ФЗ определено, что законами субъектов Российской Федерации регулируются некоторые положения, касающиеся организации муниципального финансового контроля. Часть региональных законодателей решила эти нормы включить в законы, регулирующие деятельность контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. В качестве примеров можно привести законы «О Счетной палате Свердловской области и контрольно-счетных органах муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» или «О Контрольно-счетной палате Курганской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органах муниципальных образований, расположенных на территории Курганской области». Другие субъекты Российской Федерации отнесли к предмету законов только регулирование деятельности региональных контрольно-счетных органов. Таковы, например, законы «О Счетной палате Тюменской области» или «О Контрольно-счетной палате Челябинской области».

В качестве типичного примера подхода к регулированию организации и деятельности органа внешнего государственного финансового контроля в субъекте РФ рассмотрим некоторые положения *Закона Свердловской области от 12 июля 2011 г.*

№ 62-ОЗ «О Счетной палате Свердловской области и контрольно-счетных органах муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» (далее — Закон № 62-ОЗ).

Данный закон устанавливает статус Счетной палаты Свердловской области, определяет ее состав и структуру, полномочия и порядок деятельности, а также регулирует отдельные отношения, связанные с организацией и деятельностью контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области.

Статья 3 Закона № 62-ОЗ определяет, что Счетная палата Свердловской области:

• является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля и образуется Законодательным Собранием Свердловской области;

• является государственным органом Свердловской области;

• подотчетна Законодательному Собранию Свердловской области;

• обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно;

• обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать и бланки со своим наименованием и с изображением герба Свердловской области.

В *ст. 4–10* содержатся положения о составе и структуре Счетной палаты Свердловской области, порядке назначения председателя Счетной палаты, его заместителя и аудиторов, составе коллегии и аппарата Счетной палаты.

Законом установлено, что Счетная палата Свердловской области состоит из председателя, заместителя председателя, шести аудиторов и аппарата Счетной палаты.

Председатель Счетной палаты, его заместитель и аудиторы Счетной палаты назначаются на должность Законодательным Собранием Свердловской области сроком на пять лет. Эти должности относятся к государственным должностям Свердловской области.

Предложения о кандидатурах на должность председателя Счетной палаты Свердловской области вносятся в Законодательное Собрание Свердловской области:

• председателем Законодательного Собрания Свердловской области;

• депутатами Законодательного Собрания Свердловской области — не менее одной трети от установленного числа депутатов Законодательного Собрания Свердловской области;

• Губернатором Свердловской области.

Предложения о кандидатурах на должности заместителя председателя Счетной палаты и аудиторов Счетной палаты вносятся в Законодательное Собрание Свердловской области председателем Счетной палаты.

Председатель Счетной палаты, его заместитель и аудиторы Счетной палаты образуют коллегию Счетной палаты. Аппарат Счетной палаты возглавляется руководителем аппарата и включает инспекторский состав (руководители инспекций, старшие инспекторы, инспекторы) и иных штатных работников, составляющих несколько отделов, обеспечивающих деятельность Счетной палаты.

Статья 11 устанавливает полномочия Счетной палаты, к которым отнесены:

• проведение экспертизы проектов законов Свердловской области об областном бюджете и проектов законов Свердловской области о бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области;

• осуществление контроля за исполнением областного бюджета и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области;

• проведение внешней проверки годового отчета об исполнении областного бюджета, годового отчета об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области;

• организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств областного бюджета, средств бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования

Свердловской области и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

• осуществление контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности Свердловской области, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими Свердловской области;

• оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий Свердловской области и поручительств Свердловской области или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств областного бюджета и имущества, находящегося в государственной собственности Свердловской области;

• проведение финансово-экономической экспертизы, включая обоснованность финансово-экономических обоснований, проектов законов Свердловской области, связанных с изменениями доходов и (или) расходов областного бюджета, и проектов нормативных правовых актов органов государственной власти Свердловской области в части, касающейся расходных обязательств Свердловской области;

• проведение финансово-экономической экспертизы проектов стратегий социально-экономического развития Свердловской области, проектов законов Свердловской области о внесении изменений в стратегии социально-экономического развития Свердловской области, проектов государственных программ Свердловской области, проектов нормативных правовых актов Свердловской области о внесении изменений в государственные программы Свердловской области, проектов программ управления государственной собственностью Свердловской области и приватизации государственного имущества Свердловской области, проектов нормативных правовых актов Свердловской области о внесении изменений в программы управления государственной собственностью Свердловской области и приватизации государственного имущества Свердловской области;

• осуществление анализа бюджетного процесса в Свердловской области и подготовка предложений, направленных на его совершенствование;

• осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из областного бюджета бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, а также проверка местных бюджетов в случаях, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации;

• подготовка информации о ходе исполнения областного бюджета, бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и представление такой информации в Законодательное Собрание Свердловской области и Губернатору Свердловской области;

• принятие участия в пределах своих полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;

• осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Свердловской области;

• принятие участия в деятельности временной согласительной комиссии Законодательного Собрания Свердловской области по вопросам, связанным с рассмотрением проекта закона Свердловской области об областном бюджете;

• осуществление иных полномочий, установленных федеральными законами, Уставом Свердловской области и законами Свердловской области.

Следует отметить, что полномочия Счетной палаты несколько расширены по сравнению с теми, что определяет Закон № 6-ФЗ. Например, Счетная палата принимает участие в деятельности временной согласительной комиссии Законодательного Собрания Свердловской области по вопросам, связанным с рассмотрением проекта закона Свердловской области об областном бюджете.

Статьи 12–18 устанавливают порядок организации ее деятельности. В них отражены процедуры планирования деятель-

ности Счетной палаты, осуществления внешнего государственного финансового контроля, в процессе которого проводятся контрольные и экспертно-аналитические мероприятия в соответствии с нормами Закона № 6-ФЗ.

Статьи 19–21 регулируют отдельные вопросы организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области.

В данных статьях реализованы полномочия субъекта РФ в части организации муниципального финансового контроля, предоставленные ему Законом № 6-ФЗ. В частности, определено, что должности председателя, заместителя председателя, аудиторов и инспекторов контрольно-счетного органа муниципального образования, расположенного на территории Свердловской области, относятся к должностям муниципальной службы, учреждаемым для обеспечения исполнения полномочий контрольно-счетных органов муниципальных образований. Установлено, что при опечатывании касс, кассовых и служебных помещений, складов и архивов, изъятии документов и материалов сотрудники контрольно-счетного органа должны незамедлительно (в течение 24 часов) представить председателю контрольно-счетного органа муниципального образования письменное уведомление об этом.

3. ***Законы о бюджетном процессе*** регулируют осуществление финансового контроля в ходе бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации, определяют полномочия контрольно-счетных органов и порядок их реализации. Они принимаются в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса, учитывают положения Закона № 6-ФЗ и региональных законов о контрольно-счетных органах. Участие органов внешнего государственного финансового контроля на разных стадиях бюджетного процесса в законах субъектов РФ определено с разной степенью подробности и ясности.

В качестве примера закона субъекта РФ, где наиболее полно отражены нормы, в соответствии с которыми контрольно-счетный орган участвует в бюджетном процессе, можно привести *Закон Свердловской области от 25 ноября 1994 г. № 8-ОЗ*

«О бюджетном процессе в Свердловской области» (далее — Закон № 8-ОЗ).

В *ст. 21, 23.2, 25, 26.1* Закона № 8-ОЗ определены экспертизы, которые проводит Счетная палата Свердловской области:

• в ходе рассмотрения проектов законов Свердловской области об областном бюджете и о внесении изменений в областной бюджет;

• в ходе рассмотрения проектов законов Свердловской области о бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области и о внесении изменений в этот закон.

Глава 10 Закона № 8-ОЗ регулирует осуществление участниками бюджетного процесса контроля за формированием и использованием финансовых ресурсов Свердловской области.

В *ст. 50–54* данной главы установлен порядок проведения Счетной палатой следующих мероприятий, проводимых при осуществлении внешнего государственного финансового контроля в ходе бюджетного процесса:

• экспертизы проекта закона Свердловской области об областном бюджете;

• экспертизы проекта закона Свердловской области о внесении изменений в закон Свердловской области об областном бюджете;

• экспертизы проекта закона Свердловской области о бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области;

• экспертизы проекта закона Свердловской области о внесении изменений в закон Свердловской области о бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области;

• внешней проверки отчета об исполнении областного бюджета за отчетный финансовый год;

• экспертизы проекта закона Свердловской области об исполнении областного бюджета за отчетный финансовый год;

• проверки отчета об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области за отчетный финансовый год;

• экспертизы проекта закона Свердловской области об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области за отчетный финансовый год.

В этих статьях Закона № 8-ОЗ изложены требования к содержанию мероприятий, сроки их проведения и продолжительность; определено, кому и в какой срок направляются заключения, составленные по результатам проведенных мероприятий.

3.2. Правовое регулирование внутреннего государственного финансового контроля на региональном уровне

Организация внутреннего государственного финансового контроля в субъектах РФ регулируется региональными законами и нормативными правовыми актами высших исполнительных органов субъектов РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Так, *в Законе Свердловской области от 25 ноября 1994 г. № 8-ОЗ* «О бюджетном процессе в Свердловской области» установлены следующие положения:

• внутренний государственный финансовый контроль осуществляется органом государственного финансового контроля, являющимся исполнительным органом государственной власти Свердловской области, финансовым органом Свердловской области;

• в случае, если орган государственного финансового контроля, являющийся исполнительным органом государственной власти Свердловской области, не создан, его полномочия в сфере государственного финансового контроля осуществляются финансовым органом Свердловской области;

• порядок осуществления органом государственного финансового контроля, являющимся исполнительным органом государственной власти Свердловской области, полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю определяется Правительством Свердловской области в соответствии с федеральным законом.

Постановлением Правительства Свердловской области от 18 октября 2010 г. № 1524-ПП (с изменениями) определено, что Министерство финансов Свердловской области является исполнительным органом государственной власти Свердловской области, уполномоченным на осуществление внутреннего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений, и обладает следующими полномочиями:

1) осуществляет последующий внутренний государственный финансовый контроль за:

• соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

• полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных программ Свердловской области, в том числе отчетности об исполнении государственных заданий;

2) осуществляет контроль в сфере закупок в соответствии с ч. 8 и 9 ст. 99 Закона № 44-ФЗ;

3) осуществляет последующий внутренний государственный финансовый контроль за использованием средств областного бюджета, бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области, а также межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, предоставленных из областного бюджета другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

4) осуществляет контроль за использованием Региональным фондом содействия капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области средств областного бюджета, полученных в качестве государственной поддержки капитального ремонта;

5) составляет протоколы и рассматривает дела об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органа внутреннего государственного финансового контроля, налагает административные штрафы в случаях и порядке, предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях.

В целях реализации данных полномочий Министерство финансов Свердловской области:

• проводит анализ осуществления главными администраторами средств областного бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

• формирует план контрольных мероприятий;

• проводит плановые и (или) внеплановые проверки, ревизии и обследования в отношении объектов контроля;

• составляет и направляет объектам контроля в случае установления нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, обязательные для рассмотрения представления и (или) обязательные для исполнения предписания;

• выдает как орган внутреннего государственного финансового контроля обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

• направляет уведомления о применении бюджетных мер принуждения;

• направляет материалы в следственные органы для привлечения виновных должностных лиц к уголовной ответственности в соответствии со ст. 285.1 Уголовного кодекса РФ в случае выявления фактов нецелевого использования бюджетных средств в крупном и особо крупном размере;

• составляет и представляет в Правительство Свердловской области ежегодный отчет о деятельности по контролю;

• обращается в суд с исковыми заявлениями о возмещении ущерба, причиненного Свердловской области нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в случае неисполнения предписаний Министерства о возмещении Свердловской области указанного ущерба;

• устанавливает перечень должностных лиц Министерства, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, рассмотрение дел о которых отнесено к полномочиям Министерства как органа внутреннего государственного финансового контроля.

Постановлением Правительства Свердловской области от 27 декабря 2013 г. № 1684-ПП утверждены Правила осуществления Министерством финансов Свердловской области полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере. В данный нормативный правовой акт регулярно вносятся изменения, последние изменения внесены постановлением Правительства Свердловской области от 4 июля 2018 г. № 419-ПП.

Правила определяют порядок осуществления Министерством финансов Свердловской области полномочий:

• по внутреннему государственному контролю в сфере бюджетных правоотношений, предусмотренному ст. 269.2 Бюджетного кодекса РФ, ч. 3 ст. 186 Жилищного кодекса РФ;

• по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в соответствии с ч. 8 и 9 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд».

Правила устанавливают виды проведения контрольных мероприятий — проверки, ревизии, обследования. Контрольные мероприятия могут быть плановыми и внеплановыми. Проверки подразделяются на выездные и камеральные, а также встречные, проводимые в рамках выездных или камеральных проверок.

Правила определяют:

• права и обязанности должностных лиц;

• планирование контрольной деятельности;

• порядок деятельности по контролю в сфере бюджетных правоотношений;

• требования к проведению контрольных мероприятий;

• порядок проведения выездных и камеральных проверок, а также обследований в сфере бюджетных правоотношений;

• порядок реализации результатов контрольных мероприятий в сфере бюджетных правоотношений;

• требования к составлению и представлению отчетности о результатах контрольных мероприятий в сфере бюджетных правоотношений;

• порядок деятельности по осуществлению финансового контроля в сфере закупок;

• оформление результатов контрольных мероприятий в сфере закупок.

Постановлением Правительства Свердловской области от 6 августа 2014 г. № 666-ПП утвержден Порядок осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Он актуализирован в новой редакции постановлением Правительства Свердловской области от 21 февраля 2018 г. № 68-ПП.

Данный Порядок устанавливает процедуры осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств областного бюджета, бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области, главными администраторами (администраторами) доходов областного бюджета (бюджета Фонда), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита областного бюджета (бюджета Фонда) внутреннего финансового контроля и на основе функциональной независимости внутреннего финансового аудита.

Порядок состоит из двух частей, описывающих процедуры проведения:

• внутреннего финансового контроля;

• внутреннего финансового аудита.

Внутренний финансовый контроль осуществляется уполномоченными должностными лицами распорядителя, администратора, организующими и выполняющими внутренние процедуры составления и исполнения областного бюджета (бюджета Фонда), ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности и направлен на:

• соблюдение установленных в соответствии с бюджетным законодательством РФ, иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета по расходам, включая расходы на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета

распорядителем и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств;

• подготовку и организацию мер по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств;

• соблюдение установленных в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета по доходам, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета администратором и подведомственными ему администраторами доходов бюджета;

• соблюдение установленных в соответствии с бюджетным законодательством РФ, иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, внутренних стандартов и процедур составления и исполнения областного бюджета (бюджета Фонда) по источникам финансирования дефицита областного бюджета (бюджета Фонда), составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета администратором и подведомственными ему администраторами источников финансирования дефицита областного бюджета (бюджета Фонда).

Внутренний финансовый контроль осуществляется распорядителем, администратором в соответствии с утвержденной картой внутреннего финансового контроля с соблюдением периодичности, методов внутреннего финансового контроля, способов внутреннего финансового контроля, форм проведения внутреннего финансового контроля, указанных в картах внутреннего финансового контроля.

К методам внутреннего финансового контроля относятся самоконтроль, контроль по уровню подчиненности, контроль по уровню подведомственности, смежный контроль.

Внутренний финансовый контроль осуществляется в соответствии с утвержденной картой внутреннего финансового контроля с соблюдением периодичности, методов внутреннего финансового контроля, способов внутреннего финансового контроля, форм проведения внутреннего финансового контроля, указанных в картах внутреннего финансового контроля.

Выявленные недостатки и (или) нарушения при исполнении внутренних бюджетных процедур, сведения о причинах рисков возникновения нарушений и (или) недостатков и предлагаемых мерах по их устранению отражаются в регистрах (журналах) внутреннего финансового контроля.

Внутренний финансовый аудит осуществляется на основе функциональной независимости должностными лицами распорядителя, администратора, наделенными полномочиями по осуществлению внутреннего финансового аудита.

Объектами внутреннего финансового аудита являются:

• должностные лица и структурные подразделения распорядителя, администратора, осуществляющие финансовые и хозяйственные операции;

• подведомственные распорядители, администраторы и получатели бюджетных средств.

Целями внутреннего финансового аудита являются:

• оценка надежности внутреннего финансового контроля и подготовка рекомендаций по повышению его эффективности;

• подтверждение достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета, установленным Министерством финансов Российской Федерации;

• подготовка предложений о повышении экономности и результативности использования средств областного бюджета (бюджета Фонда).

Аудиторская проверка проводится путем выполнения:

• инспектирования, представляющего собой изучение записей и документов, связанных с осуществлением операций внутренней бюджетной процедуры и (или) материальных активов;

• наблюдения, представляющего собой систематическое изучение действий должностных лиц и работников объекта внутреннего финансового аудита, выполняемых ими в ходе исполнения операций внутренней бюджетной процедуры;

• запроса, представляющего собой обращение к осведомленным лицам в пределах или за пределами объекта внутреннего финансового аудита в целях получения сведений, необходимых для проведения аудиторской проверки;

• подтверждения, представляющего собой ответ на запрос информации, содержащейся в регистрах бюджетного учета;

• пересчета, представляющего собой проверку точности арифметических расчетов, произведенных объектом внутреннего финансового аудита, либо самостоятельного расчета субъектом внутреннего финансового аудита;

• аналитических процедур, представляющих собой анализ соотношений и закономерностей, основанных на сведениях об осуществлении внутренних бюджетных процедур, а также изучение связи указанных соотношений и закономерностей с полученной информацией с целью выявления отклонений от нее и (или) неправильно отраженных в бюджетном учете операций и их причин и недостатков осуществления иных внутренних бюджетных процедур.

Результаты аудиторской проверки оформляются актом аудиторской проверки, который подписывается должностным лицом, проводившим аудиторскую проверку (руководителем аудиторской группы).

По результатам осуществления мероприятий внутреннего финансового контроля и аудита направляется отчет в Министерство финансов Свердловской области по формам, прилагаемым к рассматриваемому Порядку.

Министерство финансов Свердловской области в пределах своих полномочий принимает нормативные правовые акты, регулирующие реализацию полномочий Министерства в сфере внутреннего государственного финансового контроля.

Так, *приказом Министерства финансов Свердловской области от 30 января 2014 г. № 37* утверждено Положение об Управлении финансового контроля Министерства финансов Свердловской области, в котором установлено, что Управление является структурным подразделением Министерства финансов Свердловской области, созданным для осуществления полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере. Определены состав, задачи, функции и права Управления. Установлено, что структура Управления и штатная численность работников определяется штатным расписанием Министерства финансов. Деятельность Управления финансового контроля осуществляется в соответствии с планом работы, утвержденным министром фи-

нансов Свердловской области. План предусматривает проведение проверок целевого и эффективного использования бюджетных средств главными распорядителями и получателями бюджетных средств, при этом особое внимание уделяется контролю за использованием средств, выделяемых на выполнение государственных программ.

Приказом Министерства финансов Свердловской области от 8 декабря 2014 г. № 591 (в ред. от 3 августа 2015 г. № 294) утвержден административный регламент исполнения Министерством финансов Свердловской области государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере.

Приказом Министерства финансов Свердловской области от 18 февраля 2014 г. № 92 утвержден перечень должностных лиц данного министерства, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в финансово-бюджетной сфере.

Приказом Министерства финансов Свердловской области от 15 мая 2014 г. № 235 утвержден порядок принятия и исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения.

Аналогичным образом осуществляется правовое регулирование внутреннего государственного финансового контроля в большинстве субъектов Российской Федерации. Однако в некоторых субъектах РФ созданы контрольные органы, не входящие в структуру финансовых органов. Такая схема организации внутреннего государственного финансового контроля также соответствует федеральному законодательству.

Внутренний финансовый контроль осуществляется также главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов и главными администраторами источников финансирования дефицита бюджетов субъектов РФ. Они издают свои распорядительные документы (приказы и распоряжения), регулирующие осуществление внутреннего финансового контроля за использованием бюджетных средств внутри своих подразделений и в подведомственных организациях. Обычно в них определяется компетенция контролирующих подразделений, порядок осуществления бюджетного контроля, утверждаются планы проведения проверок.

3.3. Правовые акты в сфере муниципального финансового контроля

Правовые основы регулирования муниципального финансового контроля закладываются в уставах муниципальных образований. Там же обычно устанавливается наличие органа внешнего финансового контроля в структуре органов местного самоуправления, определяются его основные полномочия.

Правовое регулирование внешнего финансового контроля на муниципальном уровне осуществляют представительные органы местного самоуправления. Положения о муниципальных контрольно-счетных органах принимаются в соответствии с уставными требованиями, положениями Бюджетного кодекса и Закона № 6-ФЗ. В них прописываются нормы, регулирующие статус и состав контрольно-счетного органа, его полномочия и основы функционирования, требования к кандидатурам на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов и порядок их назначения, другие положения с учетом требований федерального и регионального законодательства о контрольно-счетных органах, о местном самоуправлении, о муниципальной службе.

Так, *в Уставе муниципального образования «город Екатеринбург»* в структуру органов местного самоуправления включен контрольно-счетный орган муниципального образования, которым является Счетная палата города Екатеринбурга. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность и иные вопросы организации и деятельности Счетной палаты определены в ст. 41-1 Устава муниципального образования «город Екатеринбург».

В данной статье установлено, что Счетная палата является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля, обладает правами юридического лица, образуется городской Думой и подотчетна ей. Счетная палата является субъектом правотворческой инициативы и вправе вносить проекты муниципальных правовых актов. Счетная палата образуется в составе председателя Счетной палаты, заместителя председателя, аудиторов, которые назначаются на должность городской Думой на пять лет, а также аппарата Счетной палаты.

Структура и штатная численность Счетной палаты, в том числе количество аудиторов Счетной палаты, устанавливаются решением городской Думы. В данной статье определены и полномочия Счетной палаты:

1) контроль за исполнением бюджета муниципального образования;

2) экспертиза проектов бюджета муниципального образования;

3) внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета муниципального образования;

4) организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета муниципального образования, а также средств, получаемых бюджетом муниципального образования из иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

5) контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими муниципальному образованию;

6) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств бюджета муниципального образования, а также оценка законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств бюджета муниципального образования и имущества, находящегося в муниципальной собственности;

7) финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных правовых актов (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ;

8) анализ бюджетного процесса в муниципальном образовании и подготовка предложений, направленных на его совершенствование;

9) подготовка информации о ходе исполнения бюджета муниципального образования, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и представление такой информации в городскую Думу и Главе Екатеринбурга;

10) участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;

11) иные полномочия в сфере внешнего муниципального финансового контроля, установленные федеральными законами, законами Свердловской области, настоящим Уставом и нормативными правовыми актами городской Думы.

Решением Екатеринбургской городской Думы от 24 июня 2014 г. № 21/18 утверждено Положение о Счетной палате города Екатеринбурга, в котором она обозначена как орган местного самоуправления, осуществляющий внешний муниципальный финансовый контроль. Счетная палата города Екатеринбурга образована Екатеринбургской городской Думой и подотчетна ей, является юридическим лицом, обладает организационной и функциональной самостоятельностью.

Осуществление муниципального финансового контроля в ходе бюджетного процесса регулируется положениями о бюджетном процессе, также принимаемыми представительными органами местного самоуправления.

Решением Екатеринбургской городской Думы от 22 апреля 2003 г. № 38/2 утверждено Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании «город Екатеринбург». В ст. 24-1 определены бюджетные полномочия Счетной палаты города Екатеринбурга:

- аудит эффективности, направленный на определение экономности и результативности использования бюджетных средств;
- экспертиза проектов решений о бюджете города;
- экспертиза муниципальных программ;
- анализ и мониторинг бюджетного процесса, в том числе подготовка предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе;
- подготовка предложений по совершенствованию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

• осуществление других полномочий в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации.

Данное Положение предусматривает подготовку заключений Счетной палаты по проекту решения о бюджете перед его рассмотрением Екатеринбургской городской Думой в первом и втором чтениях, а также проведение внешней проверки отчета об исполнении бюджета города за истекший финансовый год.

Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании «город Екатеринбург» определяет также, что органами внутреннего муниципального финансового контроля являются органы Администрации города Екатеринбурга, определенные Администрацией.

Решением Екатеринбургской городской Думы от 22 июня 2010 г. № 51/25 утверждено Положение о департаменте финансов администрации города Екатеринбурга. В нем определено, что департамент при осуществлении деятельности по контролю исполняет:

1) полномочия по внутреннему муниципальному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений:

• контроль за соблюдением бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения,

• контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации муниципальных программ, в том числе отчетности об исполнении муниципальных заданий;

2) полномочия по внутреннему муниципальному финансовому контролю в отношении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, предусмотренные ч. 8 ст. 99 Федерального закона о контрактной системе.

Постановлением Администрации города Екатеринбурга от 28 октября 2016 г. № 2146 утверждены Правила осуществления Департаментом финансов Администрации города Екатеринбурга полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере. В Правилах определены объекты контроля, права и обязанности должностных лиц, порядок планирования контрольной деятельности, требования к проведению, контрольных мероприятий, порядок их проведения и оформления результатов.

Внутренний финансовый контроль осуществляется также главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов и главными администраторами источников финансирования дефицита местных бюджетов. Они издают свои приказы и распоряжения по организации внутреннего финансового контроля внутри своих подразделений и в подведомственных организациях.

Аналогичным образом осуществляется правовое регулирование внешнего и внутреннего финансового контроля в финансово-бюджетной сфере во всех муниципальных образованиях:

• представительные органы местного самоуправления образуют органы внешнего муниципального финансового контроля (контрольно-счетные органы) муниципальных образований и осуществляют правовое регулирование их деятельности;

• исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления (администрации) муниципальных образований осуществляют свои полномочия по созданию и регулированию деятельности органов внутреннего муниципального финансового контроля, которыми обычно являются финансовые органы муниципальных образований.

Следует отметить, что во всех муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, которые являются городскими округами и муниципальными районами, образованы контрольно-счетные органы в статусе органов местного самоуправления.

Глава 4

Правовое регулирование контроля и аудита в сфере закупок

4.1. Контроль в сфере закупок

Осуществление контроля в сфере закупок регулируется ст. 99 *Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ* «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ). В данной статье определена система органов, осуществляющих контроль в сфере закупок на федеральном, региональном и местном уровнях.

Во-первых, это органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок:

- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок;
- контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа;
- органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;
- органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок.

Во-вторых, это органы, осуществляющие предварительный контроль в процессе санкционирования операций при кассовом обслуживании исполнения бюджетов:

• федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;

• финансовые органы субъектов РФ;

• финансовые органы муниципальных образований;

• органы управления государственными внебюджетными фондами.

В-третьих, это органы внутреннего государственного и муниципального финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

В Законе № 44-ФЗ не установлены конкретные органы, уполномоченные осуществлять перечисленные виды контроля в сфере закупок. Они определяются иными нормативными правовыми актами законодательных и исполнительных органов федерального, регионального и муниципального уровня.

Так, в ст. 265 Бюджетного кодекса РФ органами внутреннего государственного и муниципального финансового контроля определены:

• Федеральное казначейство;

• органы государственного финансового контроля, являющиеся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ;

• органы муниципального финансового контроля, являющиеся органами (должностными лицами) местных администраций.

Право определять органы, осуществляющие контроль в сфере закупок на федеральном уровне принадлежит также высшим органам исполнительной власти Российской Федерации. Это право реализовано в следующих постановлениях Правительства РФ:

• *постановлениями Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 728* «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» и *от 30 июня 2004 г. № 331* «Об утверждении положения о Федеральной антимонопольной службе» федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, а также контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа определе-

на Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (ФАС РФ);

• *постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703* «О федеральном казначействе» федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также органом внутреннего государственного и муниципального финансового контроля определено Федеральное казначейство.

Высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципальных образований реализуют свое право определять органы контроля в сфере закупок путем принятия соответствующих нормативных актов.

Так, *постановлением Правительства Свердловской области от 18 октября 2010 г. № 1524-ПП* «Об утверждении положения о Министерстве финансов Свердловской области» органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, а также органом внутреннего государственного финансового контроля определено Министерство финансов Свердловской области.

Систему органов, уполномоченных в соответствии с Законом № 44-ФЗ осуществлять контроль в сфере закупок, можно наглядно представить следующим образом (табл. 3).

Таблица 3

Органы, осуществляющие контроль в сфере закупок

Уровень бюджета бюджетной системы РФ	Контрольный орган в сфере закупок	Органы, осуществляющие кассовое обслуживание исполнения бюджетов	Органы внутреннего финансового контроля
Федеральный	Федеральная антимонопольная служба РФ	Федеральное казначейство, органы управления государственными внебюджетными фондами	Федеральное казначейство
Региональный	Органы исполнительной власти субъекта РФ	Территориальные органы Федерального казначейства, финансовые органы субъектов РФ	Органы (должностные лица) исполнительной власти субъекта РФ

Окончание табл. 3

Уровень бюджета бюджетной системы РФ	Контрольный орган в сфере закупок	Органы, осуществляющие кассовое обслуживание исполнения бюджетов	Органы внутреннего финансового контроля
Местный	Органы местного самоуправления	Территориальные органы Федерального казначейства, финансовые органы муниципальных образований	Органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований

Закон № 44-ФЗ определил *полномочия* контрольных органов в сфере закупок.

1. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, проводит:

а) плановые проверки в отношении:

- заказчиков;
- контрактных служб;
- контрактных управляющих;
- комиссий по осуществлению закупок и их членов;
- уполномоченных органов;
- уполномоченных учреждений при осуществлении закупок для обеспечения федеральных нужд;
- специализированных организаций, выполняющих в соответствии с настоящим Федеральным законом отдельные полномочия в рамках осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд;
- операторов электронных площадок;

б) внеплановые проверки в отношении данных субъектов контроля.

Органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления муниципальных образований, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, проводят проверки в отношении аналогичных субъектов контроля, за исключением операторов электронных площадок.

Плановые проверки проводятся контрольным органом в сфере закупок не чаще чем один раз в шесть месяцев в отношении каждого заказчика, контрактной службы заказчика, контрактного управляющего, постоянно действующей комиссии по

осуществлению закупок и ее членов, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, операторов электронной площадки. Плановые проверки проводятся не чаще чем один раз за период проведения каждого определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении каждой специализированной организации, комиссии по осуществлению закупки.

Внеплановые проверки могут проводиться контрольным органом в сфере закупок по следующим основаниям:

• получение обращения участника закупки либо осуществляющих общественный контроль общественного объединения или объединения юридических лиц с жалобой на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, оператора электронной площадки или комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего;

• поступление информации о нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

• истечение срока исполнения ранее выданного предписания.

По результатам плановых и внеплановых проверок, а также в результате рассмотрения жалоб контрольный орган в сфере закупок вправе:

• составлять протоколы об административных правонарушениях;

• выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений;

• обращаться в суд, арбитражный суд с исками о признании осуществленных закупок недействительными.

2. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами осуществляют контроль за:

1) соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме

финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика;

2) соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся:

• в планах-графиках, информации, содержащейся в планах закупок;

• в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках;

• в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках;

• в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

• в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиям контрактов.

3. Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль:

• соблюдения требований к обоснованию закупок и обоснованности закупок;

• соблюдения правил нормирования в сфере закупок;

• обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график;

• применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;

• соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;

• своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;

• соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Данный контроль осуществляется в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета и отчетности.

Должностные лица органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля имеют право:

• запрашивать и получать документы и информацию, необходимые для проведения проверки;

• при проведении проверок беспрепятственно посещать помещения и территории, которые занимают заказчики, требовать предъявления поставленных товаров, результатов выполненных работ, оказанных услуг, а также проводить необходимые экспертизы и другие мероприятия по контролю;

• выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных;

• составлять протоколы об административных правонарушениях;

• обращаться в суд, арбитражный суд с исками о признании осуществленных закупок недействительными.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (Федеральное казначейство), уполномочен проводить проверки осуществления органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций), контроля за соблюдением настоящего Федерального закона.

4.2. Аудит в сфере закупок

Аудит в сфере закупок в соответствии с положениями ст. 98 Закона № 44-ФЗ осуществляют органы внешнего финансового контроля, которые создаются законодательными (представительными) органами государственной власти, представительными органами местного самоуправления. Это Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Данные органы проводят анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок. Для этого они осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Органы аудита в сфере закупок обобщают результаты своей деятельности, устанавливают причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, подготавливают предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизируют информацию о реализации указанных предложений и размещают в единой информационной системе обобщенную информацию о таких результатах.

Данные нормы Закона № 44-ФЗ, регулирующие осуществление аудита в сфере закупок, изложены в общем виде, трудном для анализа. Поэтому представим основные элементы аудита закупок в форме табл. 4.

Таблица 4

Элементы аудита в сфере закупок

Элементы аудита	Характеристики элементов аудита
Цель аудита	Проведение анализа и оценки: результатов закупок; достижения целей закупок
Виды деятельности	Экспертно-аналитическая и иная деятельность
Методы проведения аудита	Проверка, анализ и оценка информации
Объекты аудита	Контракты: планируемые, заключенные, исполненные
Предмет аудита	Законность, целесообразность, обоснованность, своевременность, результативность, эффективность использования бюджетных средств
Результат аудита	Установление причин нарушений и недостатков, подготовка предложений по устранению недостатков, систематизация информации о реализации предложений

В Законе № 44-ФЗ не конкретизированы полномочия органов аудита в сфере закупок, формы и методы реализации этих полномочий, не установлены документы, составляемые по результатам аудита. По всей видимости, при осуществлении аудита в сфере закупок Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований должны руководствоваться иными законами. Такими законами являются:

- Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»;
- законы субъектов Российской Федерации о контрольно-счетных органах субъектов РФ;
- положения о контрольно-счетных органах муниципальных образований.

В соответствии с этими нормативными правовыми актами органы внешнего государственного и муниципального финансового контроля разрабатывают и утверждают стандарты проведения аудита в сфере закупок, а также методические рекомендации. Так, в Счетной палате РФ разработаны Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок, которые утверждены Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 30 июня 2017 г. № 39К).

В качестве примера подхода к осуществлению аудита в сфере закупок на региональном уровне рассмотрим Стандарт внешнего государственного финансового контроля Счетной палаты Свердловской области СВГФК № 4 «Проведение аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг», утвержденный коллегией Счетной палаты (протокол от 25 сентября 207 г. № 17).

В данном стандарте изложены:

- цели и задачи аудита в сфере закупок;
- предмет и объекты аудита в сфере закупок;
- информационная и правовая основа проведения аудита в сфере закупок;
- порядок проведения аудита в сфере закупок;

• этапы проведения аудита в сфере закупок;

• размещение обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок в единой информационной системе в сфере закупок.

В стандарте приведены формы следующих документов:

• примерная программа проведения аудита в сфере закупок;

• примерная структура предоставления данных о результатах аудита в сфере закупок для размещения в единой информационной системе;

• примерная структура отчета (раздела отчета) о результатах аудита в сфере закупок;

• рекомендуемый перечень направлений и вопросов аудита в сфере закупок.

Стандарт предусматривает осуществление аудита в сфере закупок как отдельного экспертно-аналитического мероприятия, так и составной части контрольного или экспертно-аналитического мероприятия, в предмет которого входят закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд. В стандарте излагается последовательность действий субъекта аудита на всех этапах его проведения — подготовительном, основном и заключительном. При этом представлена трактовка терминов, приведенных без разъяснения в Законе № 44-ФЗ, применяемая в данном стандарте:

• под законностью понимается соответствие действий объекта аудита законодательству и иным нормативным правовым актам о контрактной системе;

• под целесообразностью понимается соответствие объекта закупки и результатов его использования целям, задачам, функциям и полномочиям заказчиков, возможность достижения целей закупок при выбранных характеристиках объекта закупок;

• под обоснованностью понимается соответствие объекта закупки, начальной или фактической цены контракта, способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) дополнительных требований к участникам закупки законодательству и иным нормативным правовым актам о контрактной системе;

• под своевременностью понимается планирование закупок, заключение контрактов и выполнение их условий в уста-

новленные сроки, достаточные для исполнения условий контрактов и обеспечивающие своевременное достижение целей и результатов закупок;

• под эффективностью понимается достижение целей и результатов закупок с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата закупок с использованием выделенного объема средств.

Итогом аудита в сфере закупок в стандарте принимается оценка уровня обеспечения государственных нужд с учетом затрат бюджетных средств, обоснованности планирования закупок, включая обоснованность цены закупки, реализуемости и эффективности осуществления закупок.

Результаты аудита в сфере закупок оформляются в виде отчета или заключения, разрабатываются предложения по устранению недостатков. Обобщенная информация о результатах аудита в сфере закупок размещается в единой информационной системе.

Глава 5

Ответственность за нарушение бюджетного законодательства

Руководители и должностные лица объектов контрольных мероприятий за нарушения бюджетного законодательства несут ответственность, предусмотренную законами Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает ответственность за бюджетные нарушения:

- нецелевое использование бюджетных средств (ст. 306.4);
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (ст. 306.5);
- неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 306.6);
- нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст. 306.7);
- нарушение условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов (ст. 306.8).

За данные нарушения к финансовому органу, главному распорядителю бюджетных средств, распорядителю бюджетных средств, получателю бюджетных средств, главному администратору доходов бюджета, главному администратору источников финансирования дефицита бюджета, совершившему бюджетное нарушение, применяются следующие бюджетные меры принуждения (ст. 306.2):

- бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

• бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

• бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

• приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);

• передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Бюджетные меры принуждения за совершение бюджетного нарушения применяются финансовыми органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля.

Применение к участнику бюджетного процесса бюджетной меры принуждения не освобождает его должностных лиц от ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) устанавливает административную ответственность за совершение следующих нарушений бюджетного законодательства (ст. 15.14–15.15.16):

1. Нецелевое использование бюджетных средств.

2. Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита.

3. Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом.

4. Нарушение условий предоставления бюджетного кредита.

5. Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов.

6. Нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций.

7. Нарушение условий предоставления субсидий.

8. Нарушение порядка представления бюджетной отчетности.

9. Нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет.

10. Нарушение запрета на предоставление бюджетных кредитов и (или) субсидий.

11. Несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи.

12. Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств.

13. Нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств.

14. Нарушение запрета на размещение бюджетных средств.

15. Нарушение сроков обслуживания и погашения государственного (муниципального) долга.

16. Нарушение срока направления информации о результатах рассмотрения дела в суде.

17. Нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания.

18. Нарушение исполнения платежных документов и представления органа Федерального казначейства.

За совершение данных нарушений Кодексом предусмотрено наложение административного штрафа на должностных лиц и юридических лиц, который может устанавливаться в конкретной сумме, либо в сумме, кратной сумме средств, в которой выражается нарушение. Например, нецелевое использование бюджетных средств влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 тыс. до 50 тыс. р. или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет; на юридических лиц — от 5 до 25 % суммы средств, полученных из бюджета, использованных не по целевому назначению.

В *ч. 20 ст. 19.5 КоАП РФ* предусматривается также наложение административного штрафа на должностных лиц за невыполнение в срок законного предписания органа государственного финансового контроля.

В *ст. 4.5 КоАП РФ* определено, что за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоот-

ношения, постановление по делу об административном правонарушении может быть вынесено в течение двух лет со дня совершения этого правонарушения.

В *ст. 28.3 КоАП РФ* установлены должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административном правонарушении:

- инспекторы Счетной палаты Российской Федерации;
- должностные лица контрольно-счетных органов субъектов российской Федерации;
- должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере и ее территориальных органов;
- должностные лица финансовых органов субъектов Российской Федерации.

Данные должностные лица направляют протоколы об административных правонарушениях в органы, уполномоченные рассматривать такие дела.

В *ст. 23 КоАП РФ* определены органы и лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях в бюджетно-финансовой сфере, предусмотренных ст. 15.1, 15.14–15.15.16, а также ч. 20 ст. 19.5 КоАП РФ:

- судьи в случаях, если дело о таком административном правонарушении возбуждено инспектором Счетной палаты Российской Федерации, либо уполномоченным должностным лицом контрольно-счетного органа субъекта РФ, либо уполномоченным должностным лицом органа муниципального финансового контроля (часть 1.1 ст. 23.1);
- руководители Федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере и ее территориальных органов (ст. 23.7);
- руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (ст. 23.7.1).

Уголовным кодексом Российской Федерации установлена уголовная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств (ст. 285.1, 285.2).

За данное нарушение, совершенное в крупном размере (свыше 1,5 млн р.), предусмотрены следующие наказания:

• штраф в размере от 100 тыс. до 300 тыс. р. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух лет;

• либо арест на срок от четырех до шести месяцев;

• либо лишение свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

То же деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору или в особо крупном размере (свыше 7,5 млн р.), наказывается:

• штрафом в размере от 200 тыс. до 500 тыс. р. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до трех лет;

• либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Аналогичная ответственность наступает в части нецелевого использования средств государственных внебюджетных фондов.

Должностные лица органов внешнего и внутреннего государственного и муниципального финансового контроля не уполномочены сами возбуждать дела о привлечении нарушителей к уголовной ответственности. В случае выявления нецелевого использования бюджетных средств они передают материалы в правоохранительные органы, которые заводят и расследуют уголовные дела в установленном порядке.

Библиографический список

Нормативные и правовые документы

1. Конституция Российской Федерации (действующая редакция).

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция).

3. Жилищный кодекс Российской Федерации (действующая редакция).

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (действующая редакция).

5. Налоговый кодекс Российской Федерации (действующая редакция).

6. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (действующая редакция).

7. Уголовный кодекс Российской Федерации (действующая редакция).

8. Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 (ред. от 31 декабря 2017 г.) «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

9. Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

10. Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

11. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

12. Федеральный закон 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

13. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации».

14. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

15. Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

16. Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

17. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

18. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

19. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

20. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле».

21. Лимская декларация руководящих принципов контроля // Контроллинг. 1991. № 1. С. 56–65.

22. Указ Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации».

23. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

24. Указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу».

25. Постановление Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278 «Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора.

26. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении положения о Федеральной антимонопольной службе».

27. Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе».

28. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе».

29. Постановление Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов ис-

полнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты правительства российской федерации».

30. Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809 «Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе».

31. Постановление Правительства РФ от 17 марта 2014 г. № 193 «Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в п. 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89».

32. Постановление Правительства РФ от 1 июля 2016 г. № 616 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

33. Приказ Минфина России от 29 декабря 2016 г. № 250н «Об утверждении общих требований к стандартам внутреннего государственного финансового контроля».

34. Приказ Минфина России от 29 декабря 2016 г. № 251н «Об утверждении стандарта осуществления внутреннего государственного финансового контроля „Принципы осуществления Федеральным казначейством внутреннего государственного финансового контроля“».

35. Приказ Минфина России от 7 сентября 2016 г. № 356 «Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля».

36. Устав Курганской области.

37. Устав Свердловской области.

38. Устав Тюменской области.

39. Устав Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.

40. Устав Челябинской области.

41. Устав Ямало-Ненецкого автономного округа.

42. Закон Свердловской области от 25 ноября 1994 г. № 8-ОЗ «О бюджетном процессе в Свердловской области».

43. Закон Свердловской области от 12 июля 2011 г. № 62-ОЗ «О Счетной палате Свердловской области и контрольно-счетных органах муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области».

44. Постановление Правительства Свердловской области от 18 октября 2010 г. № 1524-ПП «Об утверждении положения о Министерстве финансов Свердловской области».

45. Постановление Правительства Свердловской области от 27 декабря 2013 г. № 1684-ПП «Об утверждении Правил осуществления министерством финансов свердловской области полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере».

46. Постановление Правительства Свердловской области от 6 августа 2014 г. № 666-ПП «Об утверждении Порядка осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита».

47. Приказ Министерства финансов Свердловской области от 18 февраля 2014 г. № 92 «Об утверждении перечня должностных лиц Министерства финансов Свердловской области, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в финансово-бюджетной сфере».

48. Приказ Министерства финансов Свердловской области от 15 мая 2014 г. № 235 «Об утверждении порядка принятия и исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения».

49. Приказ Министерства финансов Свердловской области от 30 января 2014 г. № 37 «Об утверждении Положения об Управлении финансового контроля Министерства финансов Свердловской области».

50. Приказ Министерства финансов Свердловской области от 8 декабря 2014 г. № 591 (в ред. от 3 августа 2015 г. № 294) «Об утверждении административного регламента исполнения

Министерством финансов Свердловской области государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере.

51. Устав муниципального образования «город Екатеринбург».

52. Решение Екатеринбургской городской Думы от 22 апреля 2003 г. № 38/2 «Об утверждении Положения «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании «город Екатеринбург».

53. Решение Екатеринбургской городской Думы от 22 июня 2010 г. № 51/25 «Об утверждении Положения «О департаменте финансов администрации города Екатеринбурга».

54. Решение Екатеринбургской городской Думы от 24 июня 2014 г. № 21/18 «Об утверждении Положения о Счетной палате города Екатеринбурга».

55. Постановление Администрации города Екатеринбурга от 28 октября 2016 г. № 2146 «Об утверждении Правил осуществления Департаментом финансов Администрации города Екатеринбурга полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере».

Книги и журналы

1. Арзуманова Л. Л. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. 2-е изд., доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2014.

2. Василенко Г. Н. Правовые основы финансового контроля в России и Европейском Союзе. М.: Юнити-Дана, 2012.

3. Измоденов А. К. Бюджетный контроль: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2014.

4. Измоденов А. К., Франц О. Б., Шайбакова Л. Ф. Аудит и контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. № 6 (ч. 5). С. 32–34.

5. Карпов Э. С. Бюджетный контроль в Российской Федерации: монография. М.: ИНФРА-М, 2016.

6. Колесов Р. В., Юрченко А. В. Система государственного финансового контроля РФ: проблемы и перспективы: монография. Ярославль: ЯФ МФЮА, 2013.

7. Крохина Ю. А. Бюджетное право России: учебник для магистрантов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт; 2013.

Интернет-ресурсы

1. Информационно-справочная система «Гарант».

2. Информационно-справочная система «Кодекс».

3. Информационно-справочная система «Консультант-Плюс».

4. Официальные сайты органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственного и муниципального финансового контроля.

Оглавление

Введение 3
Глава 1. Правовые основы осуществления государственного финансового контроля и аудита в Российской Федерации 6
1.1. Система российского законодательства. Финансовое законодательство Российской Федерации 6
1.2. Система нормативных правовых актов в сфере регулирования государственного финансового контроля и аудита 16
1.3. Развитие правового обеспечения государственного финансового контроля и аудита в Российской Федерации в 1993–2018 гг. 20
1.4. Законодательство Российской Федерации о государственном финансовом контроле и международные стандарты 29
Глава 2. Правовое регулирование государственного финансового контроля и аудита нормативными правовыми актами на федеральном уровне 36
2.1. Конституционные основы государственного финансового контроля 36
2.2. Парламентский контроль в сфере бюджетных правоотношений.....37
2.3. Бюджетный кодекс Российской Федерации как основной правовой акт, регулирующий осуществление государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений 39
2.4. Законодательная основа деятельности Счетной палаты Российской Федерации....52
2.5. Законодательная основа деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований....58
2.6. Правовое регулирование внутреннего государственного финансового контроля....66
Глава 3. Правовое регулирование государственного финансового контроля и аудита на субфедеральном уровне 68
3.1. Законодательное регулирование внешнего государственного финансового контроля на региональном уровне 68
3.2. Правовое регулирование внутреннего государственного финансового контроля на региональном уровне 79
3.3. Правовые акты в сфере муниципального финансового контроля.....88
Глава 4. Правовое регулирование контроля и аудита в сфере закупок....93
4.1. Контроль в сфере закупок 93
4.2. Аудит в сфере закупок....99
Глава 5. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства....104
Библиографический список....109

Учебное издание

Измоденов Андрей Константинович,
Колоткина Оксана Анатольевна

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И АУДИТА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

Учебное пособие

Редактор и корректор *М. Ю. Воронина*
Компьютерная верстка *И. В. Засухиной*

Поз. 111. Подписано в печать 17.12.2018.
Формат 60 × 84 1/16. Бумага офсетная. Печать плоская.
Уч.-изд. л. 5,0. Усл. печ. л. 6,8. Печ. л. 7,3. Заказ 22. Тираж 18 экз.
Издательство Уральского государственного экономического университета
620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45

Отпечатано с готового оригинал-макета в подразделении оперативной полиграфии
Уральского государственного экономического университета

УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ