

И. О. Антропцева

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ПУБЛИЧНОГО ФИНАНСОВОГО  
КОНТРОЛЯ



СТАТУТ  
МОСКВА 2024

УДК 347.734  
ББК 67.404  
А72

*Автор:*

**Антропцева Ирина Олеговна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения рыночной экономики Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, автор научных работ в области финансового права.

*Рецензенты:*

**Черникова Елена Вадимовна**, профессор, доктор юридических наук, кандидат экономических наук, заведующий кафедрой правового регулирования экономики и финансов Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

**Цинделиани Имеда Анатольевич**, доцент, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой финансового права, профессор кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия.

**Антропцева, Ирина Олеговна.**

А72 Правовое регулирование публичного финансового контроля : [монография] / И. О. Антропцева. — Москва : Статут, 2024. — 254 с.

ISBN 978-5-8354-2015-5 (в пер.)

Вопрос обеспечения эффективного функционирования всей финансовой системы государства является одним из важнейших для устойчивого развития государства и обеспечения его суверенитета, что приобрело особую актуальность в условиях санкционного давления. Автором монографии исследована категория публичного финансового контроля и его значение для обеспечения финансового суверенитета государства, проанализирован состав субъектов, которые осуществляют публичный финансовый контроль, включающий не только уполномоченные органы, но и отдельных субъектов частного права.

Для научных работников, преподавателей и обучающихся управленческих и юридических вузов, государственных и муниципальных служащих.

УДК 347.734  
ББК 67.404

ISBN 978-5-8354-2015-5

© Антропцева И. О., 2024  
© Рождественская Т. С., предисловие, 2024  
© Редподготовка, оформление. Издательство «Статут», 2024

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Представленная монография является первым комплексным исследованием публичного финансового контроля, в котором анализируются его особенности и содержание.

В отдельных работах в последнее время встречается упоминание публичного финансового контроля с учетом законодательного введения термина «публичная власть», но содержание и основные характеристики не раскрываются. В современных условиях наблюдается расширение предмета финансового права как в связи с появлением новых общественных отношений, так и в связи с изменением существующих, что сказывается и на контроле за движением финансовых потоков, формированием и использованием различных фондов денежных средств. Для решения грандиозных задач, стоящих перед Российской Федерацией, и качественного изменения развития экономики страны особое значение приобретает эффективность использования каждого рубля, что обеспечивается путем осуществления публичного финансового контроля.

В условиях внешних угроз и жесткого санкционного давления со стороны недружественных стран, которые направлены на дестабилизацию прежде всего финансовой сферы, возрастает потребность в обеспечении финансового суверенитета Российской Федерации, что является целью публичного финансового контроля.

Введение понятия «публичный финансовый контроль» ставит перед наукой финансового права задачу выяснения его соотношения с категорией «финансовый контроль», а также определение места в системе финансового права. Проведенное исследование показало, что отождествление данных терминов методологически неверно, целесообразнее рассматривать публичный финансовый контроль как составную часть финансового контроля. К особенностям публичного финансового контроля следует, по мнению автора, относить наличие особого субъектного состава, направленность на обеспечение достижения публичного интереса, применение новых методов наряду с традиционными.

Основу правового регулирования составляют принципы публичного финансового контроля, при этом их состав имеет свои особенности в зависимости от вида финансовых отношений, в которых осуществляется контрольно-надзорная деятельность.

В связи с нормативным правовым закреплением системы органов публичной власти отдельного осмысления требует и состав субъектов

публичного финансового контроля, которые включают в себя не только органы, входящие в систему органов публичной власти, но и иные уполномоченные субъекты, которые в силу особенности осуществляемой ими деятельности вовлечены в процесс осуществления контроля и надзора, направленного на обеспечение публичного интереса.

Следует также отметить, что с учетом комплексного характера института публичного финансового контроля, наличием регулирующих его норм в различных нормативных правовых актах представляется актуальным исследование вопросов особенностей осуществления публичного финансового контроля в бюджетной, налоговой и денежно-кредитной сфере. С учетом установленных приоритетов в развитии государства в последнее время приобретают все большее значение меры, направленные на предупреждение и пресечение финансовых нарушений, а также анализ причин их возникновения, что ведет к расширению осуществления экспертно-аналитической деятельности органами публичного финансового контроля. Результаты указанной деятельности становятся важным источником для совершенствования финансового законодательства, устранением пробелов правового регулирования, а также принятия управленческих решений.

Настоящая монография может быть использована в учебном процессе, при подготовке научных работ по заявленной проблематике, а также сделанные выводы и предложения могут быть полезными для нормотворческой деятельности.

**Т.Э. Рождественская,**

д-р юрид. наук, проф., профессор кафедры финансового права  
Московского государственного юридического университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

# ПУБЛИЧНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

### 1.1. Понятие и содержание публичного финансового контроля

Финансовый контроль является неотъемлемой составной частью осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований. На протяжении истории развития финансовой деятельности одновременно с изменением ее видов, развитием общественных отношений трансформировались формы и методы финансового контроля, появлялись новые субъекты, его осуществляющие.

В Конституцию РФ были внесены изменения, одобренные в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г., в части закрепления в подп. «г» ст. 71 организации публичной власти в качестве вопросов ведения Российской Федерации. Кроме того, согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ на Президента РФ возложены полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти. Также особое значение имеет ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, содержащая положения о включении в единую систему публичной власти в Российской Федерации органов государственной власти и органов местного самоуправления, поскольку до указанных изменений они фактически были отделены от системы власти в государстве, что в качестве недостатка отмечалось в правовой доктрине. Конституционные основы единой системы органов публичной власти нашли свое дальнейшее развитие в Федеральном законе от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»<sup>1</sup>, в котором было дано определение единой системы публичной власти. Как считает Е.Ю. Грачева, «принципиально важным стало использование наукой финансового права категорий «публичные финансы», «публичные интересы», что оказывает существенное влияние на определение предмета и метода финансового права, правовые основы, а также уточнение его системы»<sup>2</sup>. Соответственно,

<sup>1</sup> Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

<sup>2</sup> Грачева Е.Ю. Публичный финансовый контроль – веление времени // Финансовое право: проблемы теории и практики: Сб. науч. ст. / Отв. ред. А.В. Реут. М.: Проспект, 2016. С. 69.

законодательные нововведения требуют переосмысления категории «финансовый контроль» и введения понятия «публичный финансовый контроль». На наличие публичной составляющей финансового контроля в правовой доктрине неоднократно обращалось внимание<sup>1</sup>, например, С.О. Шохин при рассмотрении вопросов о необходимости разработки принципиально новых подходов к осуществлению государственного контроля над бюджетными потоками пришел к выводу о необходимости в будущем замены государственного финансового контроля на публичный финансовый контроль<sup>2</sup>. При этом комплексного исследования понятия «публичный финансовый контроль» и его содержания в правовой доктрине не проводилось. Таким образом, представляется целесообразным проанализировать и определить категорию «публичный финансовый контроль».

Несмотря на введение в нормативные правовые акты терминов «публичная власть», определения единой системы публичной власти, законодателем термин «публичный финансовый контроль» не используется. Действующее законодательство Российской Федерации оперирует категориями «государственный финансовый контроль», «налоговый контроль», «банковский надзор», «надзор и наблюдение в национальной платежной системе», «валютный контроль», «финансовый мониторинг». В настоящее время в нормативных правовых актах финансовый контроль употребляется исключительно применительно к сфере бюджетных отношений, что нашло свое отражение в статьях Бюджетного кодекса РФ. В науке финансового права детально рассматривается более широкое понятие «финансовый контроль» как собирательное для обозначения всей контрольно-надзорной деятельности в финансовой сфере, которое следует отличать от используемого в бюджетном законодательстве Российской Федерации термина «государственный финансовый контроль».

Одним из ключевых вопросов для определения понятия «публичный финансовый контроль» является определение его соотношения с понятием «финансовым контролем».

В науке финансового права термин «финансовый контроль», «государственный финансовый контроль» неоднократно исследовал-

---

<sup>1</sup> См.: *Грачева Е.Ю.* Публичный финансовый контроль – влечение времени // *Финансовое право: проблемы теории и практики: Сб. науч. ст. / Отв. ред. А.В. Реут.* М.: Проспект, 2016. С. 70.

<sup>2</sup> *Шохин С.О.* Правовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации (проблемы и перспективы): Дис. ... д-ра юрид. наук / С.О. Шохин. М., 1999. С. 27.

ся. По мнению Е.Ю. Грачевой, «финансовый контроль охватывает не только финансовую деятельность государственных, муниципальных, но и иных организаций, физических лиц, граждан-предпринимателей в целях поддержания законности и правопорядка в сфере публичных финансов, осуществляется не только государственными, муниципальными органами и их представителями, но и уполномоченными на то законодательством иными лицами»<sup>1</sup>. В Энциклопедии российского финансового права под финансовым контролем понимается «деятельность уполномоченных публичной властью органов, организаций и субъектов за соблюдение законности в процессе собирания, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств в целях эффективной финансовой политики для достижения стоящих перед обществом целей и задач»<sup>2</sup>. А.А. Ялбулганов определяет финансовый контроль следующим образом: «основанная на нормах финансового права система мероприятий по контролю за экономической обоснованностью использования государственных финансовых средств, соблюдением финансовой дисциплины и достоверностью финансовых операций, порядком формирования и использования федерального и регионального бюджетов, эффективностью использования налоговых льгот, соблюдением финансового законодательства, исполнением международных финансовых обязательств Российской Федерацией, состоянием государственного внутреннего долга»<sup>3</sup>. Е.В. Овчарова рассматривает финансовый контроль «как контрольную функцию финансов (с экономической точки зрения), функцию публичной финансовой деятельности, государственного и муниципального регулирования и управления (с правовой точки зрения)»<sup>4</sup>. И.И. Кучеров придерживается позиции, что «финансовый контроль можно определить как составную часть государственного контроля, представляющую собой целенаправленную деятельность уполномоченных лиц, которые обязаны выявлять в финансовой сфере в рамках проводимых проверочных мероприятий, предупреждать и пресекать нарушения финансового законодательства, привлекать

---

<sup>1</sup> Грачева Е.Ю. Публичный финансовый контроль – веление времени // Финансовое право: проблемы теории и практики: Сб. науч. ст. / Отв. ред. А.В. Реут. М.: Проспект, 2016. С. 70.

<sup>2</sup> Энциклопедия российского финансового права / Под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина. М.: Проспект, 2024. С. 793.

<sup>3</sup> Ялбулганов А.А. Предмет и система финансового права. М.: ИППИ, 2015. С. 164.

<sup>4</sup> Овчарова Е.В. Финансовый контроль в Российской Федерации. М.: Зерцало-М, 2019. С. 13.

виновных к ответственности посредством применения финансовых и иных санкций, возмещать финансовый ущерб в целях создания эффективного финансового механизма и построения стабильной финансовой системы»<sup>1</sup>.

Приведенные определения показывают многоаспектность<sup>2</sup> финансового контроля, что было выделено в диссертационном исследовании Е.Ю. Грачевой. При этом следует отметить доминирование деятельностного подхода при дефинировании рассматриваемой категории. И.А. Цинделиани методологически при рассмотрении понятия «финансовый контроль» предлагает применять следующие подходы: институциональный, процессуальный, комплексный, управленческий и деятельностный<sup>3</sup>, что только подтверждает многоаспектность рассматриваемого термина.

Анализ приведенных определений позволяет выделить основные черты финансового контроля:

- цель осуществления – обеспечение соблюдения финансового законодательства раскрывается через реализацию финансовой политики, достижение целей и задач, стоящих перед государством и обществом;
- непосредственная связь с финансовой деятельностью;
- субъекты финансового контроля – государственные и муниципальные органы, организации и иные уполномоченные субъекты;
- объекты финансового контроля – государственные, муниципальные и иные организации, физические лица, граждане-предприниматели.

Кроме того, в научной литературе при рассмотрении финансового контроля выделяют источники правового регулирования, предмет, принципы его осуществления, методы, формы.

По нашему мнению, публичный финансовый контроль является составной частью финансового контроля, поскольку, с одной стороны, для него характерны те же источники правового регулирования, принципы, цели осуществления, формы, предмет и содержание финан-

---

<sup>1</sup> Контроль в финансово-бюджетной сфере: Науч.-практ. пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; Отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2016. 320 с.

<sup>2</sup> Например: *Грачева Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: Дис. ... д-ра юрид. наук / Е.Ю. Грачева. М., 2000. С. 236; Актуальные проблемы финансового права / Под ред. А.Д. Селюкова, И.А. Цинделиани М.: Юстиция, 2019.

<sup>3</sup> Актуальные проблемы финансового права / Под ред. А.Д. Селюкова, И.А. Цинделиани. М.: Юстиция, 2019. С. 158.

сового контроля, с другой стороны, имеет свои особенности, которые позволяют его выделить в самостоятельную категорию.

Представляется, что публичный финансовый контроль охватывает более узкую совокупность общественных отношений. Разграничить два рассматриваемых понятия полагаем целесообразным по следующим основаниям:

**1) по субъектам:**

– финансовый контроль осуществляется системой органов публичной власти, аудиторскими организациями (независимыми аудиторами), структурными подразделениями хозяйствующих субъектов (бухгалтерией, финансовыми отделами), обществом. Учитывая, что финансовый контроль осуществляется и как внутрихозяйственный, общественный и аудиторский контроль, то у хозяйствующих субъектов, общества и аудиторских организаций (независимых аудиторов) отсутствует полномочие по возложению таких полномочий на иных лиц;

– публичный финансовый контроль осуществляется органами, входящими в систему органов публичной власти (федеральные органы, органы власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Банком России и иными органами, наделенными властными полномочиями в финансовой сфере), осуществляющими взаимодействие между собой по трем направлениям: организационно-правовому, финансовому и функциональному и привлекаемыми вспомогательными субъектами, имеющими особый правовой статус, на которых действующим финансовым законодательством возложены отдельные контрольные полномочия в связи с наличием публичной значимости осуществляемой ими деятельности и возможностью влиять на функционирование финансовой системы. Более детально состав субъектов публичного финансового контроля будет рассмотрен в гл. II настоящего исследования. Поскольку финансовый контроль осуществляется и как внутрихозяйственный контроль, то у хозяйствующих субъектов отсутствует полномочие по возложению таких полномочий на иных лиц;

**2) по методам:**

– в рамках финансового контроля используются следующие методы: ревизия, проверки, обследование, инвентаризация, мониторинг, анализ, запрос документов;

– публичный финансовый контроль характеризуется применением дополнительно к обозначенным новым методам, появление которых обусловлено процессами цифровизации: бюджетный конт-

роллинг, рейтингование, мониторинг (последний приобретает иное содержание, наблюдается процесс расширения сфер его применения, что привело к формированию следующих видов: налоговый, бюджетный, таможенный).

**1) по видам:**

– финансовый контроль включает в себя общественные отношения, возникающие при осуществлении в бюджетной, налоговой, банковской, финансовых рынков, государственных закупок, противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем и финансирования терроризма, валютной сфере и денежного обращения), негосударственный финансовый контроль (аудиторский, внутрихозяйственный и общественный);

– публичный финансовый контроль охватывает общественные отношения, складывающиеся при осуществлении исключительно государственного финансового контроля.

Соответственно, приведенные особенности позволяют делать вывод о том, что публичный финансовый контроль не является категорией, тождественной финансовому контролю, но составляет его неотъемлемую часть.

Приведенная ранее точка зрения о наличии многоаспектности финансовой деятельности является характерной и для публичного финансового контроля, в связи с этим целесообразно проанализировать различные аспекты непосредственно для определения публичного финансового контроля с целью определения его сущности. Основываясь на анализе существующих в доктрине подходов, видится возможным рассмотреть публичный финансовый контроль, используя управленческий, институциональный, системный подход, деятельностный, процессуальный и комплексный. Рассмотрим каждый из них подробнее.

Наиболее распространенный подход к раскрытию сущности понятия «финансовый контроль» осуществляется посредством раскрытия его взаимосвязи с управленческой деятельностью.

Е.Ю. Грачева в диссертационном исследовании пришла к выводу, что, с одной стороны, финансовый контроль является функцией государственного управления, с другой стороны, его можно рассматривать как управленческую деятельность<sup>1</sup>. С.О. Шохин, определяя специфи-

---

<sup>1</sup> Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: Дис. ... д-ра юрид. наук / Е.Ю. Грачева. М., 2000. С. 236.

ку финансового контроля, характеризует его как «звено (функцию управления»<sup>1</sup>. Данную точку зрения поддерживает и А.Н. Козырин<sup>2</sup>. Определение контроля как части управленческого процесса содержится в работах И.И. Кучерова<sup>3</sup>. С.В. Запольский рассматривает финансовый контроль как управленческую деятельность, которая отличается от контроля за социальными или технологическими процессами<sup>4</sup>.

Таким образом, анализ правовой доктрины показал, что возможно рассматривать публичный финансовый контроль как вид, функцию, форму и стадию управленческой деятельности. Данный вопрос требует отдельного исследования.

Функция — это явление, зависящее от другого, основного явления и служащее формой его проявления или осуществления, значение, назначение, роль<sup>5</sup>. Форма — это способ проявления, осуществления или выражения чего-либо, устройство, тип, структура, способ организации которых обусловлен содержанием.<sup>6</sup> Стадия — ступень, период, этап в развитии чего-либо, имеющие свои качественные особенности<sup>7</sup>. Управление имеет различные характеристики и является, в свою очередь, также многоаспектным понятием, что и становится причиной разных подходов при определении финансового контроля.

Изучением категории управления занимаются представители и административного права. Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов определяют управление как «целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления в целях создания эффективно функционирующей системы на основе информационных связей

---

<sup>1</sup> Шохин С.О. Правовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации (проблемы и перспективы): Дис. ... д-ра юрид. наук / С.О. Шохин. М., 1999. С. 42.

<sup>2</sup> Государственный финансовый контроль: федеральные институты: Учеб. пособие / Р.Е. Артюхин, А.Н. Козырин, А.А. Ялбулганов; Под ред. А.Н. Козырина. М.: Норма: Инфра-М, 2023. С. 11.

<sup>3</sup> Контроль в финансово-бюджетной сфере: Науч.-практ. пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; Отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2016. 320 с.

<sup>4</sup> Запольский С.В. О правовой природе финансового контроля // Финансовый контроль в сфере публичных и частных финансов: Мат-лы Междунар. науч.-практ. конф. Москва, 25 ноября 2016 г. / Под ред. И.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2017. С.73.

<sup>5</sup> Большой современный толковый словарь русского языка [Электронный ресурс]. URL: <https://slovar.cc/rus/tolk/124538.html> (дата обращения: 31.03.2024).

<sup>6</sup> Там же..

<sup>7</sup> Там же..

и взаимоотношений»<sup>1</sup>. Л.Л. Попов, основываясь на учении Н. Винера, под управлением понимает «организуемое, целенаправленное воздействие на тот или иной объект или процесс для приведения его в упорядоченное состояние»<sup>2</sup>. Г.В. Атаманчук относит контроль к функциям управления в теории управления<sup>3</sup>.

С учетом того, что осуществление контрольно-надзорной деятельности предполагает взаимодействие между субъектами и объектами, в котором властная, организующая роль отведена первым, предлагаем выделить следующие аспекты рассмотрения публичного финансового контроля во взаимосвязи с управленческой деятельностью:

а) функция организованной системы предполагает наличие облегченных в форму механизмов реализации, изменение организованной системы влечет изменение и формы. С этой точки зрения публичный финансовый контроль представляет собой форму управленческой деятельности, выражающуюся в воздействии субъектов публичного финансового контроля на подконтрольный объект. В то же время существует позиция, что сам финансовый контроль представляет собой «функцию государственного управления, по отношению к которому контроль выступает средством, инструментом реализации политики государства»<sup>4</sup>. Таким образом, можно говорить о том, что публичный финансовый контроль — это особое средство, направленное на обеспечение финансового суверенитета;

б) процесс, который включает в себя несколько стадий. Л.Л. Попов считает, что содержание социального управления складывается из семи элементов, которые представляют собой определенную логическую последовательность, одним из которых является наблюдение (контроль и надзор) за соответствием ее поставленным целям<sup>5</sup>. Соответственно, можно сделать вывод о том, что финансовый контроль является стадией управленческой деятельности, следовательно, публичный финансовый контроль представляет собой стадию публичного управления. Стадийность предполагает определенную последовательность дей-

<sup>1</sup> Административное право: Учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М.: Норма, 2020. С. 19.

<sup>2</sup> Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Инфра-М, 2024. С. 22.

<sup>3</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2006. С. 186.

<sup>4</sup> Грачева Е.Ю. Основные тенденции развития государственного финансового контроля в Российской Федерации // Финансовое право на рубеже веков. М., 2002. С. 74.

<sup>5</sup> Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Инфра-М, 2024. С. 24.

ствий, что влечет рассмотрение финансового контроля в узком смысле, которое сводится исключительно только к обеспечению правоохранительной функции. В условиях развития цифровизации, непрерывности применения отдельных форм контроля, открытости для общества возможности обсуждения формируемых управленческих решений, например, публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов, докладов<sup>1</sup> на стадии исполнения принятых решений, следует говорить о том, что публичный финансовый контроль пронизывает все стадии управленческой деятельности и не может рассматриваться как отдельная стадия;

в) внутреннее качество целостной системы – характеристика, предполагающая исследование организационной структуры и выстраивания связей между ее элементами. Следовательно, в таком аспекте публичный финансовый контроль – это отношения, возникающие между субъектами и объектами публичного финансового контроля, урегулированные нормами права;

г) «организационно-юридическое средство обеспечения законности в управленческой деятельности»<sup>2</sup>. Названный подход выделяет в качестве ключевой целевую установку, из приведенных ранее определений становится очевидным, что публичный финансовый контроль направлен на достижение той же управленческой цели, что и финансовый контроль, т.е. в широком понимании обеспечить достижение целей и решение задач, стоящих перед государством в процессе осуществления финансовой деятельности, которые в дальнейшем детализируются в зависимости от вида общественных отношений. Необходимо обратить внимание, что согласно ст. 1 Лимской декларации руководящих принципов контроля<sup>3</sup> организация контроля – это «элемент управления общественными финансовыми средствами». Таким образом, публичный финансовый контроль – это особо организованная в соответствии с правилами, установленными действующим законодательством, управленческая деятельность, целью которой является обеспечение осуществления финансовой деятельности на основе

---

<sup>1</sup> Например, публикация Банком России для публичного обсуждения механизма реализации цифрового рубля.

<sup>2</sup> *Голубев С.А.* Правовое регулирование государственного управления банковской системой в Российской Федерации и в зарубежных странах. М.: Юстицинформ, 2004. С. 37.

<sup>3</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля принята IX Конгрессом Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

принципа законности, что представляется не совсем верным в силу необходимости исследования вопроса цели публичного финансового контроля, а также анализа принципов осуществления публичного финансового контроля.

Попробуем проанализировать публичный финансовый контроль на основе институционального подхода<sup>1</sup>, который предполагает раскрытие структуры публичного финансового контроля, причем такими элементами могут быть «институты, инструменты и методы»<sup>2</sup>. Институт – комплекс юридических норм, регулирующих социально-правовые отношения<sup>3</sup>. Ею наш взгляд, целесообразно выделить следующие регулируемые нормами финансового законодательства группы общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением публичного финансового контроля:

- возникающие в процессе установления и реализации принципов, целей и задач публичного финансового контроля;
- складывающиеся в сфере установления и реализации правового статуса субъектов публичного финансового контроля;
- в сфере определения видов, форм и методов публичного финансового контроля, порядка и механизма их реализации;
- определяющие совокупность прав и обязанностей объектов публичного финансового контроля в процессе осуществления контрольных мероприятий.

Широкое распространение при рассмотрении категории «финансовый контроль» получил деятельностный подход, где доминирующим является определение взаимосвязи с финансовой деятельностью как отдельным ее направлением<sup>4</sup>. С данной позицией стоит согласиться, поскольку сама финансовая деятельность представляет собой процесс<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> Селюков А.Д., Цинделиани И.А. Актуальные проблемы финансового права: Учебник. М.: Юстиция, 2019. С. 158.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Файзуллин Т.Ф., Файзуллина А.И. Сущность институционализма и его значение в исследовании социально-экономических явлений // Вестник Омского государственного университета. 2007. № 9. С. 38.

<sup>4</sup> Ситник А.А. Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации: Монография. М.: Проспект, 2020. С. 11.

<sup>5</sup> Например, О.Н. Горбунова определяет финансовую деятельность как «деятельность по образованию, перераспределению и использованию фондов денежных средств» Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. М.: Юрист, 2000. С. 16; Грачева Е.Ю. определяет как «процесс по управлению финансами и воздействию на общественные процессы с помощью финансов». Грачева Е.Ю. Финансовая деятельность

а финансовый контроль осуществляется на всех ее этапах. Учитывая, что в настоящее время обоснованно используется термин «публичная финансовая деятельность»<sup>1</sup>, можно сделать вывод о том, что публичный финансовый контроль является направлением публичной финансовой деятельности. Кроме того, если в качестве ключевой характеристики использовать рассмотрение деятельности как «совокупности действий и операций»<sup>2</sup>, то возникает вопрос об отграничении его от процессного подхода, поскольку любой процесс включает в себя определенные стадии, состоящие из совокупности действий. Таким образом, публичный финансовый контроль можно определить как регулируемую нормами права деятельность органов публичного финансового контроля, осуществляемую на регулярной основе в разных формах и видах с использованием совокупности методов публичного финансового контроля с целью обеспечения публичного интереса в процессе осуществления публичной финансовой деятельности.

Финансовый контроль – это «совокупность регулярных и непрерывных процессов»<sup>3</sup>, что позволяет выделить процессный подход, т.е. наличие последовательных действий как составных частей единого непрерывного процесса. Как уже отмечалось, с учетом внедрения цифровых технологий процесс осуществления публичного финансового контроля приобретает постоянный, непрерывный процесс во всех видах финансовых отношений: бюджетной, налоговой, банковской, валютной, денежного обращения, финансовых рынков. Процесс аккумуляции, распределения и перераспределения и использования фондов денежных средств осуществляется непрерывно, на каждой этой стадии происходит реализация разных видов, форм и методов публичного финансового контроля. Например, проведение проверки со стороны налоговых органов включает в себя составление плана проверок, издание акта о проведении проверки, формировании комиссии, ознакомление объекта с актом о проведении проверки и т.д. Плановые мероприятия публичного финансового контроля реализуются на регулярной основе, т.е. каждый контрольный орган составляет

---

и финансовый контроль как система управления //Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9(70). С. 57.

<sup>1</sup> Финансовое право: Учебник для бакалавров / Под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2013. С. 5.

<sup>2</sup> Селюков А.Д., Цинделиани И.А. Актуальные проблемы финансового права: Учебник. М.: Юстиция, 2019. С. 158.

<sup>3</sup> Там же.

план проверок с определенной периодичностью в отношении объекта контроля. Например, проверка формирования и исполнения бюджета осуществляется ежегодно. Внутренний финансовый контроль реализуется на постоянной основе ежедневно со стороны Федерального казначейства.

В науке выделяют также комплексный подход, при котором акцент делается именно на рассмотрении многоаспектности деятельности<sup>1</sup>. Любое понятие, явление подлежит рассмотрению с разных сторон в зависимости от сути, характеристик, занимаемого места, взаимосвязи с другими понятиями и явлениями, поэтому многоаспектность характерна абсолютно всем процессам и явлениям, в связи с чем данный подход, по нашему мнению, позволяет выделить такую характеристику публичного финансового контроля, как многоаспектность.

Публичный финансовый контроль осуществляется внутри финансовой системы государства, которая включает не только бюджетную систему как совокупность фондов денежных средств (бюджетов) на федеральном уровне, уровне субъектов и муниципальных образований, государственных и территориальных государственных внебюджетных фондов, но и фондов страхования, кредита (государственного и банковского), финансов хозяйствующих субъектов. Все названные фонды денежных средств сохраняют публичность, поскольку цель их использования имеет публичный характер<sup>2</sup>. В настоящее время нормы действующего законодательства Российской Федерации содержат понятие налогового контроля, валютного контроля, банковского надзора, надзора в национальной платежной системе, надзора в сфере финансового рынка. Таким образом, публичный финансовый контроль осуществляется в отношении формирования, распределения и использования всех фондов денежных средств, составляющих финансовую систему государства для обеспечения реализации публичного интереса в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> См.: *Грачева Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: Дис. ... д-ра юрид. наук / Е.Ю. Грачева. М., 2000. С. 236; *Селюков А.Д., Цинделиани И.А.* Актуальные проблемы финансового права: Учебник. М.: Юстиция, 2019. С. 158.

<sup>2</sup> А.В. Турбанов в диссертации на соискание ученой степени доктора наук на тему «Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации» при рассмотрении фонда страхования вкладов указывает на публичный характер использования средств фонда (защита прав вкладчиков, повышения доверия к банковской системе и т.д.), фактически все фонды денежных средств в составе финансовой системы имеют также публичный характер (С. 109).

Отдельного внимания заслуживает рассмотрение публичного финансового контроля в условиях реализации принципа клиентоцентричности, который можно рассматривать, с одной стороны, ориентированным на человека как гражданина, собственника бизнеса, государственного гражданского служащего, с другой стороны, предполагающим их сотрудничество. Правовой предпосылкой использования данного подхода стало принятие Федерального закона от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Введение «экспериментального» правового регулирования в отношении определенного круга лиц осуществляется на основании их инициативы. Реализация проектов происходит при сотрудничестве и тесном взаимодействии уполномоченных органов и участников режима, в рамках которого вырабатывается оптимальное правовое регулирование, происходит выявление сильных сторон, а также не только положительного эффекта для государства и общества, но и негативного влияния и угроз. В России апробация указанного режима была осуществлена Банком России, что дало положительный эффект для развития финансовых технологий. Подобный экспериментальный подход позволяет совершенно иначе подойти к определению публичного финансового контроля, т.е. не как карающего инструмента, а превентивного инструмента, основанного на сотрудничестве общества и государства. Подобный процесс включает в себя мониторинг, оценку эффективности и результативности правового регулирования, совместное выявление неблагоприятных последствий, минимизацию рисков, позволяющих избежать впоследствии нарушений, причинение ущерба государству и обществу. Соответственно, можно сделать вывод об использовании диспозитивного метода правового регулирования публичного финансового контроля, проявляющегося в согласованности действий между субъектом и объектом контроля, а не императивного метода в форме установления жестких правил, власти и подчинения, запретов и применения мер ответственности в случае их нарушения. Кроме того, такой подход позволяет обеспечивать достижения согласованности частного и публичного интереса, а соответственно, обеспечивать развитие экономики. Таким образом, публичный финансовый контроль – это особая совместная партнер-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.

ская деятельность государства и общества с использованием наблюдения и мониторинга на всех стадиях установления и применения экспериментальных режимов, вводимых для развития и внедрения инновационных технологий во всех отраслях народного хозяйства, финансовых рынков, направленная на обеспечение безопасности личности, общества и государства.

Поскольку законодатель использовал в нормативных правовых актах, регулирующих финансовые отношения, термины «контроль» и «надзор» применительно к разным видам финансовых правоотношений, не закрепляя определение данных понятий и не устанавливая их соотношение, необходимость введения которых неоднократно указывалась правовым сообществом, то их изучение нашло отражение в ряде научных работ. В то же время в законодательстве используется термин «аудит» применительно к финансовому контролю в бюджетных правоотношениях, а также термин «наблюдение» в рамках правоотношений, возникающих в национальной платежной системе. Представляется целесообразным рассмотреть соотношение всех названных понятий с понятием «публичный финансовый контроль».

Термин «надзор» используется в сфере банковских правоотношений, правоотношений, возникающих в национальной платежной системе, на финансовом рынке в отношении надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций, а также в налоговом законодательстве. «Контроль» — применительно к бюджетным, налоговым, валютным правоотношениям. Учитывая, что в ряде нормативных правовых актов после слова «контроль» в скобках указывается слово «надзор», а применительно к отдельным правоотношениям данные термины используются через союз «и», то это породило споры в научном сообществе и необходимость осмысления соотношения понятий. Исследование данного вопроса проводилось в рамках административного права и финансового права. В настоящее время можно встретить несколько точек зрения:

- отождествление данных понятий и использование их как синонимов;
- надзор является составной частью контроля;
- являются самостоятельными<sup>1</sup>;
- надзор шире контроля.

---

<sup>1</sup> Шохин С.О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере // Финансовое право. 2018. № 12. С. 7–8.

С.О. Шохин<sup>1</sup> указывает, что различия государственного финансового контроля и государственного надзора в финансовой сфере через разграничение времени их осуществления (предварительный и последующий) и определение их целей, а именно: цель контроля – выявить нарушение и провести меры по их устранению, цель надзора – выявление возможных нарушений в финансовых правоотношениях в рамках постоянного наблюдения за ними, чтобы в последующем провести более «углубленный контроль»<sup>2</sup>. А.Г. Гузнов рассматривает надзор как вид, способ организации и осуществления контроля<sup>3</sup>. Понятия «надзор» и «контроль» он разграничивает по парадигме: «в рамках контроля деятельность органа осуществляется в парадигме «правило – оценка состояния объекта на основании полученной информации – сопоставления этой оценки с правилом – принятие мер в случае расхождения между правилом и состоянием объекта – контроль за исполнением». В рамках надзора в системе финансового рынка нужно говорить о прямоте несколько иной парадигмы, а именно: «цель (принцип) регулирования и надзора в системе финансового рынка – оценка состояния объекта на основании полученной информации, включая оценку состояния финансового рынка как объекта особого рода, – выявления, предупреждения, купирования «зон риска» – принятие специальных мер воздействия – контроль их исполнения»<sup>4</sup>. А.Д. Селюков и И.А. Цинделиани используют несколько критериев сравнения для разграничения этих понятий: по предмету осуществления (при контроле – законность, эффективность и целесообразность, при надзоре только законность); по вмешательству в деятельность объекта (при контроле – возможно, а при надзоре – нет); по последствиям реализации полномочий (при контроле – привлечение к ответственности, при надзоре – предписание или обращение в вышестоящий орган), а также по организационному подчинению (при надзоре – есть), из чего делают вывод о том, что понятие контроля более широкое<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Шохин С.О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере // Финансовое право. 2018. № 12. С. 7–8.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. Регулирование, контроль и надзор на финансовом рынке в Российской Федерации. М.: Юрайт, 2019. С. 224.

<sup>4</sup> Там же. С. 227.

<sup>5</sup> Актуальные проблемы финансового права / Под ред. А.Д. Селюкова, И.А. Цинделиани. М.: Юстиция, 2019. С. 161–162.

В действующем законодательстве используется также термин «аудит» применительно к полномочиям Счетной палаты согласно ст. 157 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ)<sup>1</sup> в сочетании с термином «аудит эффективности», а также термин «внутренний финансовый аудит», осуществляемый главными распорядителями и администраторами, Федеральным казначейством.

В то же время в Федеральном законе от 05.04.2013 № 41-ФЗ<sup>2</sup> термин «контроль» употребляется в скобках после термина «аудит», при этом законодатель использует термин «аудит» исключительно применительно к внешнему государственному финансовому контролю, что влечет за собой смешение понятий аудита и контроля. На наличие названной проблемы также обращает внимание С.О. Шохин, указывая, что «термины употребляются вперемешку и произвольно»<sup>3</sup>, причем, по его мнению, это связано с тем, что «международная организация высших органов финансового контроля использует термин «аудит» в качестве обозначения финансового контроля»<sup>4</sup>. В ст. 1 Федерального закона от 30.12.2008 № 308-ФЗ «Об аудиторской деятельности»<sup>5</sup> аудит определен как независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности в целях выражения мнения о ее достоверности. В то же время п. 5.15(4) Положения о Федеральном казначействе РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703<sup>6</sup>, содержит термины «внутренний финансовый контроль» и «внутренний финансовый аудит». В Приказе Казначейства России от 29.06.2020 № 200 «Об утверждении Положения об управлении внутренними (операционными) казначейскими рисками, внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе»<sup>7</sup> под-

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс РФ // СЗ РФ. 1998. 331. Ст. 3832.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

<sup>3</sup> Шохин С.О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере // Финансовое право. 2018. № 12. С. 7–8.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 30.12.2008 № 308-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

<sup>7</sup> Приказ Казначейства России от 29.06.2020 № 200 «Об утверждении Положения об управлении внутренними (операционными) казначейскими рисками, внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе» // СПС «Консультант-Плюс».