

УДК 351.72

Ключевые слова:

финансовый контроль,
кодекс финансового контроля,
система государственного контроля,
правовая основа, Счетная палата,
Росфиннадзор

Л. Н. Овсянников, к. э. н.,

вед. науч. сотр. Центра международных финансов
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: lovsyannikov@nifi.ru)

О единой правовой основе финансового контроля

Правительство страны по поручению Президента Российской Федерации В. В. Путина готовит Концепцию повышения результативности и оптимизации контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Одним из основных ее положений будет установка на формирование единой правовой основы деятельности контрольных и надзорных органов¹.

В связи с этим представляет большой интерес предложение о разработке и принятии Федерального закона «О системе государственного контроля», изложенное в докладе Института государства и права РАН на Международной конференции в РСПП «Система государственного контроля в сфере экономической деятельности: зарубежный опыт и пределы его применения в России» в ноябре прошлого года. Авторы видят новый закон как конкретизацию предлагаемого ими «закрепления в Конституции Российской Федерации статуса вневедомственного государственного контроля в качестве самостоятельной (четвертой) ветви государственной власти»².

В развитие норм названного акта авторы доклада полагают целесообразным одновременно подготовить и принять ряд специализированных законов, первым из которых назван Федеральный закон «О финансовом контроле». Он предусматривает единые принципы и процедуры финансового контроля всех уровней и видов, т. е. будет выступать в качестве единой правовой основы контрольной деятельности государства и уполномоченных им органов в финансовой сфере.

Инициатива необходимости разработки такого закона проявлена не впервые. В 2008 г. ее обосновал Е. М. Гутцайт, предложивший «ввиду большой общности

¹ Совещание по вопросам совершенствования государственного контроля / Официальный сайт Президента России (<http://state.kremlin.ru/administration/19862>).

² Российская система государственного контроля в сфере экономической деятельности и основные модели ее развития / Институт государства и права РАН (<http://www.igpran.ru/public/events/07.11.2013/Doklad.IGP.pdf>).

различных видов финансового контроля и их проблем» подготовить закон «широкого плана, охватывающий весь финансовый контроль (с примерным названием «О финансовом контроле»)»³. За прошедшие годы актуальность этой задачи возросла, о чем не раз писали другие специалисты, в их числе и автор этой статьи, предлагавший принять Кодекс финансового контроля Российской Федерации⁴. Некоторые коллеги полагают необходимым первоначально сформировать Концепцию финансового контроля⁵.

Тут может возникнуть вопрос о том, что педалирование необходимости принятия одного из профильных законов в условиях, когда остаются нерешенными общие проблемы организации и систематизации государственного контроля в целом, преждевременно. Но если предметно рассмотреть, как обстоят дела с правовым обеспечением контрольной деятельности в финансовой сфере, то на первый план выдвигается насущная необходимость заняться его упорядочением. Надо иметь в виду и то, что подготовка любого документа требует времени. Поэтому предложение о разработке проекта федерального закона о финансовом контроле нужно рассматривать не с точки зрения временных рамок, а с точки зрения необходимости данного документа и обеспечения его должного качества.

Экономическая наука давно пришла к пониманию того, что «в обществе, где экономическая деятельность строго подчинена денежным мотивам, господство этих мотивов в отношениях между хозяйственной фирмой и государством представляется нормальным»⁶. Финансовая сфера обеспечивает денежными ресурсами (в наличной и безналичной форме) всех, кто так или иначе связан с рынком: граждан, организации, государство. Отсюда и роль финансового контроля как одного из обязательных инструментов проведения активной экономической политики государства.

С точки зрения экономической природы и предметной направленности финансовый контроль, осуществляемый в рамках государства, можно с некоторой долей условности разделить на три основных вида или блока: государственный и муниципальный финансовый контроль, аудиторская деятельность, внутренний финансовый контроль. Каждый блок имеет свою организационную структуру и свои составляющие. Тем не менее между ними нет границ, напротив, блоки взаимосвязаны. Обязательность их взаимодействия определяется тем, что в целом финансовый контроль — объективная составляющая экономики страны.

Чтобы контроль носил конструктивный характер, успешно решал свою задачу, способствовал экономическому росту, государство его институционализирует, создает правовую основу, т. е. определяет, что оно контролирует само, силами своих учреждений, а что поручает другим организациям, но по установленным властью правилам. «Главная роль, которую институты играют в обществе, заключается в уменьшении неопределенности путем установления устойчивой (хотя необязательно эффективной) структуры взаимодействия между людьми»⁷.

³ Гутцайт Е. М. *Финансовый контроль: концепция и проблемы*. — М.: АБик, 2008. — С. 80.

⁴ Овсянников Л. Н. *Становление государственного финансового контроля: продолжение темы // Финансы*. — 2013. — № 10. — С. 54.

⁵ Арабян К. К. *Единая концепция финансового контроля в Российской Федерации // Аудитор*. — 2014. — № 2.

⁶ Гэлбрейт Д. К. *Новое индустриальное общество*. — М.: Прогресс, 1969. — С. 353.

⁷ Норт Д. *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. — С. 21.

Сегодня единой правовой основы финансового контроля, устойчивой структуры взаимодействия организаций, участвующих в контрольной деятельности, в стране нет. Аспекты финансового контроля в большей или меньшей степени регулируют несколько десятков федеральных законов. А для перечисления подзаконных актов этой направленности не хватило бы количества страниц, отведенных для этой статьи. Между собой действующие акты увязаны слабо и скоординированы недостаточно, их нормы нередко противоречивы. Только в прошедшем году в набор законов, посредством которых государство регулирует контрольную деятельность в финансовой сфере, добавлены еще четыре существенных документа.

Вступили в силу федеральные законы «О бухгалтерском учете» от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ (действует с 1 января 2013 г.), «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ, «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ. Они, как и их многочисленные предшественники, не отличаются необходимой взаимной увязкой, которая ввиду направленности новых актов должна была бы рассматриваться при их принятии как обязательная.

К названным примыкает Федеральный закон «О парламентском контроле» от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ. Он относится в основном не к финансовой сфере, но вносит свою лепту и в разнообразие проявлений финансового контроля. Закон провозгласил Счетную палату РФ субъектом парламентского контроля, регламентировал осуществление палатами Федерального собрания парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений, формы контроля парламентариев за деятельностью Банка России. Установив, что парламентский контроль за бюджетом включает предварительный, текущий и последующий контроль, законодатели не посчитались с тем, что из действующей редакции Бюджетного кодекса текущий контроль расходования бюджетных средств исключен.

Появление новых актов не только не устраняет неупорядоченность действующих норм, но порой и усугубляет ее. Основные недостатки законодательных актов, регламентирующих контроль, — бессистемность и противоречивость правовых требований, отсутствие некоторых необходимых норм, определений, понятий, аморфность формулировок, неправомерность употребления в разных значениях одних и тех же терминов. Все это в конечном счете прямо влияет на качество финансового контроля, деформирует его практику, снижает оперативность и результативность.

В первую очередь данная ситуация связана с тем, что финансовый контроль как функция государства слабо отражен в Конституции РФ. Там определены только цель образования Счетной палаты РФ и способ ее формирования. Все остальное, что нужно было бы сказать о контроле в финансовой сфере, растворено в таких более общих понятиях, как финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование. В то же время в самостоятельный предмет ведения Российской Федерации выделен бухгалтерский учет, хотя он важен не столько сам по себе, сколько в качестве документальной основы для финансового контроля.

Сказанное не следует понимать как призыв к незамедлительному внесению поправок в Конституцию. Но при закреплении в ней предлагаемого правоведами статуса государственного контроля в качестве самостоятельной ветви власти пробел в отношении финансового контроля легко устраним.

Отсутствие конституционных норм позволяет в законодательных и иных правовых актах формулировать требования к финансовому контролю не в соответствии

с установками основного закона, а узкофункционально, приспособлявая их к целевой направленности конкретного документа. Или, что еще хуже, — в рамках специфических представлений его составителей. Возникает возможность использования понятий, вообще не имеющих установленного правового определения, разного толкования одних и тех же требований и терминов в различных документах и, как следствие, произвольного применения действующих норм и правил при проведении контрольных мероприятий. В основных блоках финансового контроля влияние отсутствия его единой правовой базы проявляется в неодинаковой степени, но всякий раз деструктивно, начиная с формулировок и кончая изъятиями в проведении контрольных мероприятий, в оценке их результатов.

СИСТЕМА ГФК В ПРАВОВЫХ АКТАХ

В публикациях, отечественной управленческой практике распространено употребление понятия «система государственного финансового контроля» (далее — система ГФК). На самом деле в настоящее время в стране организационно-правовая конструкция, которую можно было бы правомерно считать системой ГФК, отсутствует.

Для сравнения укажем, что Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ в качестве одного из основных принципов этой деятельности устанавливает «единство системы валютного регулирования и валютного контроля» (ст. 3, п. 4). Здесь налицо все основные составляющие системы: правовая база, органы контроля, формы и методы его осуществления.

То, что именуется системой ГФК, на самом деле представляет собой совокупность обособленных контрольно-надзорных органов различных ветвей власти федерального уровня и уровня субъектов Федерации. Каждый из этих органов действует по-своему, на основании законодательных и других нормативных правовых актов, регламентирующих именно его функции и полномочия (закон о Счетной палате РФ, Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) и т. д.). Ни один из подготовленных в первые постсоветские годы (в т. ч. с участием нашего института) проектов федерального закона о ГФК так и не стал законом.

Более того, в действующем законодательстве до сих пор окончательно не определено, что такое ГФК. В нынешней редакции Бюджетного кодекса РФ (ст. 265, п. 1) реализована по существу ограничительная трактовка ГФК. Согласно ей ГФК представляет собой контрольную деятельность государства исключительно в бюджетной сфере. Такой подход ограничивает контрольные возможности власти и не совпадает с определением содержания ГФК, данным в Указе Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля» от 27 июля 1996 г. № 1095, не корреспондируется с лучшим опытом развитых государств, нормами Лидской декларации.

То, что регламентирует БК РФ в качестве контрольной деятельности законодательной и исполнительной власти, формируемых ими органов контроля в бюджетной сфере, следовало бы именовать бюджетным контролем. Однако это понятие официально, как правило, не употребляется. Более того, из состава государственного и муниципального финансового контроля исключена внутренняя контрольная деятельность главных администраторов бюджетных средств (ст. 160.2-1 БК РФ), которые в подавляющем большинстве являются исполнительными органами государственной власти и муниципалитетов.

Отсутствие определения ГФК приводит к тому, что установленного законодательством перечня его органов в современном виде не существует. Он есть только в упомянутом Указе Президента РФ 1996 г. Назначение, функции и полномочия государственных финансово-контрольных органов устанавливаются в различных актах по-разному.

В БК РФ Росфиннадзор определен как орган государственного финансового контроля (ст. 157, п. 1). А Положение о Росфиннадзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 4 февраля 2014 г. № 77, представляет его как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, функции органа валютного контроля, а также функции внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенные Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».

Дальнейшее знакомство с Положением показывает, что функции надзора службе на самом деле не предписаны. В перечне полномочий Росфиннадзора и других разделах документа употребляется только термин «контроль». Одновременно подчеркнем, что содержательная разница между понятиями «контроль» и «надзор» действующим законодательством не установлена ни в финансовой, ни в других сферах.

Остается нерешенным вопрос, являются ли видами ГФК налоговый, валютный, таможенный контроль. На неправомочность исключения их из ГФК исследователи указывали неоднократно. Например, В. В. Бурцев писал, что, поскольку деятельность специализированных по этим направлениям контрольных органов представляет собой проверку «соблюдения отдельных финансовых норм, действующих в различных отраслях и сферах управления, независимо от ведомственных границ, нет оснований для исключения их из системы ГФК»⁸.

Нет достаточной ясности и в том, как ГФК соотносится с банковской системой, с ее собственными нормами контроля и надзора, установленными соответствующим разделом законодательства.

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В действующей редакции БК РФ и новом законе о Счетной палате РФ от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ст. 2) Счетная палата определена как «высший орган внешнего государственного аудита (контроля)». А определения, что такое государственный аудит, в отечественных законодательных актах нет. Однако Стандарт государственного аудита СГА 201 «Предварительный аудит формирования федерального бюджета», утвержденный Коллегией Счетной палаты (протокол от 28 июня 2013 г. № 30К (921)), ставит знак равенства между аудитом и ГФК. Документ сообщает, что «предварительный аудит формирования федерального бюджета является формой государственного финансового контроля, осуществляемого Счетной палатой в рамках единой системы контроля формирования и исполнения федерального бюджета»⁹.

⁸ Бурцев В. В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. — М.: ИТК «Дашков и КО», 2002. — С. 81.

⁹ Стандарт государственного аудита СГА 201 «Предварительный аудит формирования федерального бюджета» / Счетная палата Российской Федерации (http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/sga_201-tree_files-ff-770.pdf).

Такая трактовка не соответствует ни экономической природе названных разновидностей финансового контроля, ни нормам действующего законодательства.

Со своей стороны, аудиторский блок является, пожалуй, наиболее упорядоченной и систематизированной разновидностью финансового контроля в РФ. Его правовые основы установлены Федеральным законом от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. от 04.03.2014) «Об аудиторской деятельности». Аудиторская деятельность (аудиторские услуги) определена в законе (ст. 1) как деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих ему услуг. Осуществляют ее аудиторские организации и индивидуальные аудиторы.

Сам аудит, согласно закону, — независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. Аудиторская деятельность не подменяет контроля достоверности отчетности, осуществляемого в соответствии с законодательством страны уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления.

Существуют два основных вида аудита — обязательный и добровольный. Требования к порядку осуществления аудиторской деятельности определяют федеральные стандарты аудиторской деятельности, а также стандарты аудиторских организаций. Стандарты также регулируют некоторые иные вопросы, предусмотренные законом об аудите. Если строго следовать этому закону, то использование основной терминологии аудиторского блока финансового контроля в других его блоках, тем более без содержательного правового определения используемых терминов, неправомерно.

Однако это, как уже показано применительно к ГФК, практикуется. Представлен термин «аудит» в БК РФ и в другом смысле, также отличающемся от того, что определено в законе «Об аудиторской деятельности». Статья 160.2-1 Кодекса устанавливает, что главные администраторы (администраторы) бюджетных средств осуществляют на основе функциональной независимости внутренний финансовый аудит прежде всего в целях оценки надежности внутреннего финансового контроля и подготовки рекомендаций по повышению его эффективности. Кроме того, цель этого внутреннего аудита — подтверждение достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета, установленным Минфином России, и подготовка предложений по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств. И функциональная независимость аудита в этом случае вовсе не та, что предусматривает закон «Об аудиторской деятельности».

Такими образом, термин «аудит» в различных правовых актах контрольно-финансовой направленности имеет разное содержание. И определяется оно не тем смыслом, который заложен в термин изначально, а зависит от предшествующего ему прилагательного.

Здесь есть проблема, связанная как с латинским происхождением этого слова, так и со сложившимся его использованием применительно к разным видам деятельности. Вполне определенно говорят, к примеру, об экологическом аудите. Но поскольку в стране действует федеральный закон, содержательно с экономической и правовой точки зрения определяющий, что такое аудит и аудиторская деятельность, полезно было бы, используя богатство русского языка и специфику международной терминологии, разобраться в различиях частнопредпринимательской аудиторской деятельности и государственного контроля.

НОРМАТИВНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ

Еще один крупный блок финансового контроля — внутренний контроль. В отечественных условиях осуществление внутреннего контроля экономическими субъектами стало общеобязательным только в текущем году с вступлением в силу нового закона «О бухгалтерском учете». Прежде в нормативно-правовых документах разного уровня, начиная в ряде случаев с федеральных законов, некоторые организации обязывали осуществлять внутренний контроль применительно к направлениям их деятельности. В то же время в отдельных подзаконных актах ситуация отображалась таким образом, будто бы внутренний контроль уже существует во всех без исключения организациях. Статья 19 нового закона о бухучете установила, что:

«1. Экономический субъект обязан организовать и осуществлять внутренний контроль совершаемых фактов хозяйственной жизни.

2. Экономический субъект, бухгалтерская (финансовая) отчетность которого подлежит обязательному аудиту, обязан организовать и осуществлять внутренний контроль ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской (финансовой) отчетности (за исключением случаев, когда его руководитель принял обязанность ведения бухгалтерского учета на себя)¹⁰.

Значение вновь введенной нормы определяется, во-первых, ее жесткой обязательностью, характерной далеко не для всех отечественных законодательных актов, регулирующих отношения в области финансового контроля; во-вторых, тем, что действие закона о бухучете распространяется практически на все экономические субъекты.

Вместе с тем формулировка нормы сразу вызвала справедливые упреки специалистов. «Ни что такое внутренний контроль, ни как его организовать, в Законе не говорится. То есть обязанность вроде бы есть, а что именно нужно сделать — непонятно»¹¹. Более того, экономические субъекты поставлены в заведомо неодинаковое положение. Все должны контролировать совершаемые факты хозяйственной жизни, а ведение бухучета и составление отчетности проверять нужно только тем, чья отчетность подлежит обязательному аудиту. Такая разорванность не оправдана ни назначением бухгалтерского учета, ни экономической природой внутреннего финансового контроля.

Факты, то есть содержание хозяйственной жизни, невозможно контролировать и оценивать без понимания того, как — полно, неполно, достоверно или нет — результаты финансово-хозяйственной деятельности отражены в бухгалтерской (финансовой) отчетности организации. А оценка достоверности отчетности без проверки (в необходимых случаях ревизии) и оценки всего массива фактов хозяйственной жизни или обоснованно достаточной его части тоже будет бездоказательной. Возникает риск проглядеть недостоверность отчетности, к примеру, из-за того, что в ней не отражены изменения финансовых результатов, произошедшие в связи с совершением каких-либо неправомερных действий.

То, что сказано в п. 2 статьи 19 закона о бухучете, само по себе правильно. Но место этому требованию не в законе, а в методических рекомендациях по его

¹⁰ Федеральный закон Российской Федерации от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // Российская газета — Федеральный выпуск № 5654.

¹¹ Сухарева О. А. О внутреннем контроле // Главная книга. Конференц-зал. — 2012. — № 12 (<http://www.audit-it.ru/articles/account/buhaccounting/a6/530377.html>).

выполнению: организация должна быть уверена в достоверности своей отчетности прежде, чем ее положат для проверки на стол внешнему аудитору. А закон должен регулировать внутренний контроль, осуществляемый экономическим субъектом, как целостный процесс, который начинается проверкой фактов, а завершается оценкой отчетности.

Названные недостатки правовых актов имеют негативные практические последствия. Так, до сих пор нет единого перечня видов финансовых нарушений. Даже два ведущих органа ГФК — Счетная палата Российской Федерации и Росфиннадзор — представляют виды выявленных ими нарушений по-разному, хотя предмет их контрольной деятельности один и тот же. Они проверяют формирование и расходование средств федерального бюджета, работу занятых этим органов исполнительной власти.

Счетная палата называет следующие виды нарушений:

— нарушения законодательства, устранение которых требует возмещения бюджетных средств;

— нарушения бюджетного законодательства;

— нарушения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах;

— нарушения законодательства о бухгалтерском учете и финансовой отчетности;

— нарушения законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд;

— нарушения при распоряжении и управлении государственной собственностью;

— несвоевременная передача пенсионных накоплений в доверительное управление управляющим компаниям и в негосударственные пенсионные фонды;

— иные нарушения, выявленные при использовании средств бюджетной системы;

— нецелевое использование средств бюджетной системы¹².

Росфиннадзор же ограничивается такими нарушениями, как:

— неправомерное расходование денежных средств и материальных ресурсов, в т. ч. нецелевое использование бюджетных средств;

— неэффективное использование материальных ресурсов и денежных средств;

— недопоступление налоговых и неналоговых платежей в бюджеты различных уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

— расхождение фактического наличия денежных средств и материальных ресурсов с данными бухгалтерского учета;

— нарушения порядка ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и отчетности;

— нарушения порядка учета государственного имущества и ведения реестра государственного имущества;

— другие нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере¹³.

В целом вся эта чересполосица и неувязки мешают достижению конечной цели финансового контроля, которая во всех его разновидностях одна: своевременное выявление нарушений законности в использовании финансов и управлении ими, с тем чтобы устранить негативные последствия и предотвратить нарушения в дальнейшем. В экономике финансовый контроль должен способствовать наиболее рациональному

¹² Итоги работы Счетной палаты Российской Федерации за 2012 год (http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/report-2012-1-tree_files-fl-657.pdf).

¹³ Сведения о результатах исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и ее территориальными органами государственной функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере за первое полугодие 2013 года / Росфиннадзор (<http://rosfinnadzor.ru/html/prikaz/pr.pdf>).

использованию денежных и материальных ресурсов в интересах общества и каждого гражданина независимого от того, олигарх он или рядовой налогоплательщик.

У всех финансовых контролеров два основных способа решения стоящей перед ними задачи — ревизия и проверка. Каждый из них — государственный инспектор, частный аудитор, внутренний контролер — должен быть профессионалом, владеть навыками правильного применения норм законодательства, знать свойства объекта контроля. По времени осуществления любой вид контроля может быть предварительным, текущим и последующим. Любое контрольное мероприятие заканчивается оценкой положения дел на объекте контроля. Ее обсуждают с руководством объекта, докладывают тому, кто назначил мероприятие. Все это признаки финансового контроля как единого вида экономической деятельности, требующей единой правовой основы.

Текущее состояние финансового контроля, напротив, характеризуется отсутствием обязательных для всех органов контроля принципов деятельности, их четкого взаимодействия и даже наличием трений между ними. Происходит дублирование контрольных мероприятий, которые проводятся слишком часто, увлечение проверяющих формальными аспектами деятельности объектов контроля, что мешает выявлению нарушений, наносящих реальный ущерб. Распространен узковедомственный подход к квалификации финансовых контролеров и ее повышению, расплывчатость критериев профессиональной ответственности контролеров всех рангов.

В заключение уместно напомнить, что «...контроль — функция всегда конфликтная, поскольку связана с несовпадением и даже противопоставлением интересов субъектов, находящихся в отношениях «контролер — подконтрольный»¹⁴. Интересы у подконтрольных субъектов тоже могут быть вполне законными. Об этой стороне дела сегодня (за редким исключением) при формировании правовых норм финансового контроля вспоминают мало.

Существует Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», но его положения, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, при проведении финансового контроля не применяются. И это еще один довод в пользу разработки и принятия Кодекса финансового контроля Российской Федерации, который стал бы единой правовой основой этой деятельности в современных условиях и в некоторой перспективе, регламентировал бы права и обязанности всех его участников. Кодекс должен упорядочить организацию и осуществление финансового контроля в стране на основе единых требований с учетом специфических особенностей его разновидностей.

Говорить о конструкции Кодекса, основных его разделах, полном содержании еще рано. Нужно лишь признать необходимость нового акта. Для подготовки проекта Кодекса с его последующим широким публичным обсуждением следовало бы сформировать распоряжением Правительства РФ группу квалифицированных специалистов — практиков и ученых, но не при каком-то из ведомств, специализирующихся на финансовом контроле либо являющихся одним из его основных объектов, а при научном или высшем учебном учреждении финансово-экономического профиля.

¹⁴ Институциональные аспекты бухгалтерского учета и контроля. — М.: ГОУ ВПО «РЭА им. Г. В. Плеханова», 2009. — С. 275.

Библиография

1. Федеральный закон Российской Федерации от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // Российская газета — Федеральный выпуск № 5654.
2. Совещание по вопросам совершенствования государственного контроля [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. — Режим доступа: <http://state.kremlin.ru/administration/19862>.
3. Стандарт государственного аудита СГА 201 «Предварительный аудит формирования федерального бюджета» [Электронный ресурс] / Счетная палата Российской Федерации. — Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/sga_201-tree_files-fl-770.pdf.
4. Российская система государственного контроля в сфере экономической деятельности и основные модели ее развития [Электронный ресурс] / Институт государства и права РАН. — Режим доступа: <http://www.igpran.ru/public/events/07.11.2013/Doklad.IGP.pdf>.
5. Арабян К. К. Единая концепция финансового контроля в Российской Федерации // Аудитор. — 2014. — № 2.
6. Бурцев В. В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. — М.: ИТК «Дашков и КО», 2002.
7. Гутцайт Е. М. Финансовый контроль: концепция и проблемы. — М.: АБик, 2008.
8. Гэлбрейт Д. К. Новое индустриальное общество. — М.: Прогресс, 1969.
9. Институциональные аспекты бухгалтерского учета и контроля. — М.: ГОУ ВПО «РЭА им. Г. В. Плеханова», 2009.
10. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.
11. Овсянников Л. Н. Становление государственного финансового контроля: продолжение темы // Финансы. — 2013. — № 10.
12. Итоги работы Счетной палаты Российской Федерации за 2012 год [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/report-2012-1-tree_files-fl-657.pdf.
13. Сухарева О. А. О внутреннем контроле [Электронный ресурс] // Главная книга. Конференц-зал. — 2012. — № 12. — Режим доступа: <http://www.audit-it.ru/articles/account/buhaccounting/a6/530377.html>
14. Сведения о результатах исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и ее территориальными органами государственной функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере за первое полугодие 2013 года [Электронный ресурс] / Росфиннадзор. — Режим доступа: <http://rosfinnadzor.ru/html/prikaz/pr.pdf>.