

Е. М. Андреева\*

# Недостатки правового регулирования финансового контроля (на примере межбюджетных трансфертов)

**Аннотация.** Настоящая статья посвящена анализу правового регулирования государственного финансового контроля в Российской Федерации. Автор, не ставя цель рассмотреть все компоненты финансового контроля, остановился только на некоторых недостатках организации и осуществления бюджетного контроля. Так, в публикации исследованы вопросы распределения бюджетных полномочий между органами финансового контроля как различного уровня власти, так и ведомственной принадлежности, взаимодействия и координации планов проведения контрольных мероприятий органов финансового контроля, направления бюджетного контроля. Внесены предложения по совершенствованию бюджетного законодательства в рассматриваемой сфере, в частности, предлагается детализировать компетенцию отдельных органов бюджетного контроля, установить барьеры по дублированию контрольных мероприятий, уточнить формулировки Бюджетного кодекса РФ в части вертикального разграничения бюджетных полномочий органов финансового контроля. Исследование основано на анализе финансового контроля в области использования межбюджетных трансфертов.

**Ключевые слова:** межбюджетные трансферты, государственный финансовый контроль, органы государственного финансового контроля, бюджетный контроль.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2018.88.3.040-048**

Правовому институту финансового контроля посвящено много исследований, в том числе таких ведущих ученых, как О. В. Болтинова, Е. Ю. Грачева, А. Н. Козырин, Н. А. Саттарова, А. А. Ялбулганов и др. Само понятие финансового контроля отсутствует в законодательстве. Если обратиться к достижениям финансово-правовой науки, то можно привести определение финансового контроля, которое дается А. А. Ялбулгановым. По его мнению, финансовый контроль — это осуществляемая с помощью

специальных организационных форм и методов деятельность государственных органов, а в ряде случаев и негосударственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями, в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и обеспечения сохранности государственной собственности<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ялбулганов А. А. Финансовый контроль как институт финансового права // Юрист. 1999. № 4. С. 43.

© Андреева Е. М., 2018

\* Андреева Елена Михайловна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права Санкт-Петербургского государственного экономического университета  
Elenaandreeva09@mail.ru  
191014, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, д. 6/8

Поскольку автор придерживается широкого понимания финансового контроля, в рамках настоящей публикации будет говориться лишь об одной из его составляющих — бюджетном контроле на примере контроля за выделением, распределением и использованием межбюджетных трансфертов. В первоначальной редакции законопроекта «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации», разработанного Министерством экономического развития и торговли РФ в 2015 г., предполагалось, что все направления финансового контроля будут подпадать под действие названного закона. Так, государственный (муниципальный) финансовый контроль был указан как вид государственного (муниципального) контроля. Однако в последней редакции законопроекта, прошедшей публичное обсуждение, появился противоположный тезис о том, что «положения закона не применяются к вопросам организации и осуществления государственного и муниципального финансового контроля в соответствии с бюджетным законодательством»<sup>2</sup>. По мнению автора, оснований для выделения бюджетного контроля из сферы государственного контроля в целом не имеется.

Рассмотрим отдельные компоненты финансового контроля более детально.

## НАПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Законодатель, вопреки мнению большинства авторитетных специалистов, объекты финансового контроля рассматривает как лиц (субъектов), подлежащих контролю (ст. 266.1 БК РФ). Данное положение обоснованно критикуется в юридической литературе. Например, А. А. Ялбулганов указывает, что «объектами контроля стали глав-

ные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, а в российской финансово-правовой науке под объектами контроля понимался публичный фонд денежных средств: как бюджетные, так и государственные внебюджетные средства»<sup>3</sup>. О. Н. Горбунова определяет объекты финансового контроля как «денежные отношения, возникающие при формировании и использовании финансовых ресурсов в материальном производстве и непроизводственной сфере, во всех звеньях финансовой системы»<sup>4</sup>. Поэтому, основываясь на финансово-правовой доктрине, рассмотрим объекты финансового контроля как определенный круг финансовых отношений (процессов). Также представляется верным назвать их направлениями финансового контроля.

К сожалению, в законодательстве направления финансового контроля в области использования межбюджетных трансфертов не систематизированы. Проведем собственный анализ нормативных актов в этой сфере. Сложность данной работы заключается, во-первых, в том, что положения об объектах контроля в области межбюджетных трансфертов сосредоточены не только в БК РФ, но и других нормативных правовых актах, во-вторых, даже общие направления контроля не обобщены в какой-либо статье (норме). Исключение, пожалуй, составляет п. 2 ст. 266.1 БК РФ, однако и он не содержит полный список объектов, подтверждением чему являются **направления финансового контроля в области межбюджетных трансфертов**, приведенные ниже. В настоящее время согласно нормам бюджетного законодательства контролю подлежат:

- соблюдение целей, порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов (ст. 158, 266.1 БК РФ);
- исполнение бюджетов<sup>5</sup> (ст. 7—9 БК РФ);

<sup>2</sup> Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 02.07.2017).

<sup>3</sup> Ялбулганов А. А. Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля // Финансовое право. 2014. № 8. С. 10—16.

<sup>4</sup> Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М. : Юрист, 1996. С. 46.

<sup>5</sup> Поскольку бюджет исполняется и в части межбюджетных трансфертов, мы относим данное направление к предмету нашего исследования.

- использование межбюджетных трансфертов (ст. 266.1 БК РФ);
  - законность, результативность (эффективность и экономность) использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджета субъекта РФ бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории субъекта РФ (ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»<sup>6</sup>). Примечательно, что уточнение параметров контроля установлено только для контрольно-счетных органов субъектов РФ;
  - использование предоставленных финансовых средств на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст. 21 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup>). Существенно, что в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» аналогичной нормы о контроле за использованием субъектами РФ финансовых средств, предоставленных для осуществления федеральных полномочий, не содержится<sup>8</sup>;
  - соблюдение бюджетного законодательства и иных актов, регулирующих бюджетные правоотношения (ст. 268.1, 269.2 БК РФ);
  - непревышение суммы по операциям над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями (ст. 269.1 БК РФ);
  - соответствие содержания проводимой операции коду бюджетной классификации, указанному в платежном документе (ст. 269.1 БК РФ);
  - наличие документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета;
  - достоверность, полнота и соответствие нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета (ст. 268.1 БК РФ).
- Приведенный перечень демонстрирует разрозненность правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере контроля за средствами межбюджетных трансфертов.
- Следует отметить, что не вошли в «зону контроля» вопросы, связанные с:
- межбюджетными коммуникациями по расчетам и оценке потребности в финансовых ресурсах, передаваемых нижестоящим бюджетам, например в качестве финансового обеспечения делегируемых полномочий. Зачастую поступающее финансирование не компенсирует все расходы органов государственного (муниципального) управления по осуществлению делегированных мандатов;
  - соблюдением методик распределения межбюджетных трансфертов среди получателей — публично-правовых образований другого уровня;
  - взаимодействием субъектов публичной власти в области формирования и представления отчетности по использованию (расходу) средств межбюджетных трансфертов. Указанная документация является отдельным видом финансовой отчетности и не входит в бюджетную отчетность. Между тем требуется включить в предмет финансового контроля проверку достоверности, полноты составления, соблюдения сроков представления такой отчетности. Никаких норм по этому поводу в БК РФ нет. В связи с этим предлагаем дополнить п. 2 ст. 266.1 БК РФ предложением следующего содержания: «Финансовый контроль также осуществ-

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

вляется за формированием объемов потребности в межбюджетных трансфертах, в том числе достаточностью средств субвенций на выполнение переданных полномочий, распределением межбюджетных трансфертов среди получателей — публично-правовых образований другого уровня, расходованием (использованием) межбюджетных трансфертов, а также за достоверностью, полнотой составления, соблюдением сроков предоставления финансовой отчетности об использовании (расходование) межбюджетных трансфертов».

### **РАЗГРАНИЧЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ СУБЪЕКТАМИ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ПО УРОВНЯМ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Данное разграничение по уровням публичного управления проводится в ст. 7—9 БК РФ (**«вертикальное разграничение»**). Так, к бюджетным полномочиям Российской Федерации, кроме прочего, отнесено осуществление контроля за исполнением федерального бюджета; к полномочиям субъектов РФ — осуществление контроля за исполнением бюджетов субъектов РФ. Аналогичным образом определены бюджетные полномочия муниципальных образований. Исходя из принципа бюджетного федерализма, ограничение направлений контроля проверкой исполнения своего бюджета обоснованно. Однако такая постановка вопроса не учитывает межбюджетные отношения, в частности распределение **целевых** средств между бюджетами бюджетной системы РФ. Так, в случае, если указанные средства предназначены для реализации определенных задач, предполагается контроль за их целевым и эффективным использованием со стороны публично-правового образования, предоставившего данные средства. Существенно, что в приведенных основополагающих статьях БК РФ не предусмотрен контроль за использованием межбюджетных трансфертов, передаваемых в бюджеты другого уровня (например, контроль за исполнением бюджета

субъекта РФ в части предоставленных трансфертов со стороны Российской Федерации). Полагаем, что это является недопустимым упущением. В связи с этим представляется необходимым дополнить перечень бюджетных полномочий Российской Федерации (ст. 7 БК РФ) полномочием по контролю за использованием федеральных межбюджетных трансфертов всеми лицами, участвующими в данных отношениях, ст. 8 БК РФ о бюджетных полномочиях субъектов РФ контролем за использованием межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов субъектов РФ, всеми лицами, участвующими в данных отношениях. Аналогичное полномочие предлагается закрепить и за муниципальными образованиями в отношении межбюджетных трансфертов, предоставленных из местных бюджетов.

Положительно следует оценить тот факт, что с 2013 г., согласно ст. 13 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», к функциям Счетной палаты РФ отнесено проведение проверки **бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов — получателей межбюджетных трансфертов** из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ<sup>9</sup>. Соответственно, частично был устранен пробел правового регулирования. Однако данная редакция видится не совсем удачной, поскольку ограничивает круг подконтрольных субъектов только получателями межбюджетных трансфертов, исключая из сферы контроля, например, автономные и бюджетные учреждения, унитарные предприятия (не являющиеся участниками бюджетного процесса, но использующие межбюджетные трансферты). Также предлагаем добавить словосочетание «в части межбюджетных трансфертов» в воспроизведенные положения ст. 13 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», чтобы определить пределы контроля.

Похожая, но не дословно совпадающая формулировка имеется в Федеральном законе от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных ор-

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2013 № 14. Ст. 1649.

ганов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В статье 9 названного Закона за контрольно-счетными органами субъектов РФ закреплена функция контроля «за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации» (за целевым использованием контроля — не предусмотрено). Такое же полномочие закреплено и за контрольно-счетным органом муниципального района в части средств бюджета района, поступивших в бюджеты поселений.

В качестве критики редакции ст. 9 укажем, что межбюджетные трансферты могут перечисляться не только из вышестоящих бюджетов — нижестоящим, но и наоборот (так называемые «отрицательные трансферты»). В частности, имеют место субвенции, предоставляемые из бюджетов субъектов РФ федеральному центру на исполнение государственными органами исполнительной власти РФ полномочий субъектов РФ (ст. 138.2 БК РФ). Также статьей 142 БК РФ предусмотрены **муниципальные субсидии**, перечисляемые в бюджеты субъектов РФ для формирования региональных фондов финансовой поддержки отдельных муниципальных образований. Используя зеркальное правило, логично было бы симметрично установить право контрольно-счетных органов субъектов РФ проводить проверки исполнения федерального бюджета в части расходования межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджета субъекта РФ, а за контрольно-счетными органами муниципального района закрепить полномочие финансового контроля за расходованием субъектами РФ муниципальных трансфертов. Кроме того, сомнение вызывает подведомственность данного вопроса именно органам внешнего финансового контроля как представителям законодательного органа власти, поскольку их главная задача заключается в проведении экспертизы проекта закона о бюджете и последующей проверке отчетных документов.

Тем не менее последнее утверждение является дискуссионным.

Анализ нормативной базы, устанавливающей бюджетную правосубъектность органов финансового контроля, выявил «дефект» в выборе вида нормативного правового акта для закрепления их прав и обязанностей. Так, правовое положение органов внешнего финансового контроля детализируется названными выше федеральными законами, а внутреннего финансового контроля — подзаконными нормативными актами. При этом деятельность Федерального казначейства регулируется постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере»<sup>10</sup>, региональных и муниципальных органов внутреннего финансового контроля — соответствующими региональными (местными) нормативными документами. И здесь наблюдается некоторая правовая коллизия. Как уже констатировалось, в БК РФ за органами внутреннего финансового контроля одного уровня не закреплена функция контроля за бюджетами другого уровня. Данный пробел был восполнен уже упомянутым постановлением Правительства РФ № 1092, где в п. 7 в качестве направления контроля указывается соблюдение целей, порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов со стороны их получателей. Однако насколько правомерно такое дополнение? На наш взгляд, имеется противоречие федерального закона и подзаконного нормативного акта.

Проведенный мониторинг региональной нормативной базы показывает, что в субъектах РФ отсутствует единый подход к решению вопроса о возможности осуществления органами финансового контроля субъектов РФ контроля за использованием средств межбюджетных трансфертов, переданных другому бюджету бюджетной системы РФ. Некоторые субъекты РФ, например Курская область, Ленинградская область, Санкт-Петербург, указывают в положениях о внутреннем финансовом контроле полномочия по проверке деятельно-

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2013. № 49. Ст. 6435.

сти административных единиц другого уровня в части предоставляемых им межбюджетных трансфертов<sup>11</sup>, что, по нашему мнению, идет вразрез с правами, предоставленными им БК РФ. В других субъектах РФ, например Смоленской, Томской, Самарской, Ульяновской областях, наоборот, не детализируются направления контроля соответствующих органов, при этом делается ссылка на установленную компетенцию федеральным законодательством, что более верно<sup>12</sup>.

Несмотря на то, что выявленный нами дефект бюджетного законодательства частично устранен нормами законов о контрольно-счетных органах и подзаконных актов, именно БК РФ, являющийся основным источником бюджетного права, требует корректировки. В нем необходимо закрепить бюджетные полномочия как органов внутреннего, так и органов внешнего финансового контроля по проверке использования соответствующих средств межбюджетных трансфертов.

#### **РАСПРЕДЕЛЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ОТДЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ**

Действующее бюджетное законодательство недостаточно четко разграничивает функции между отдельными органами, осуществляющи-

ми финансовый контроль («*горизонтальное разграничение*»). Бюджетный контроль осуществляется:

- органами внешнего финансового контроля — Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований;
- органами внутреннего финансового контроля — Федеральным казначейством, органами финансового контроля, являющимися, соответственно, органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций), финансовыми органами субъектов РФ (муниципальных образований);
- иными органами, осуществляющими государственный финансовый контроль, — главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета.

Нормы БК РФ, регламентирующие их деятельность, рассредоточены по разным статьям и даже главам Кодекса, что вызывает нарекания с точки зрения правил юридической техники. Так, бюджетные полномочия контрольных органов определяются как в гл. 28 «Основы государственного (муниципального) финансового контроля», так и в гл. 26 «Полномочия участников бюджетного процесса». Критерии разграничения полномочий между органами

<sup>11</sup> См.: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2014 № 164 «О порядке осуществления Комитетом государственного финансового контроля Санкт-Петербурга полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю» // URL: <http://www.gov.spb.ru> (дата обращения: 18.03.2017); постановление Правительства Ленинградской области от 18.07.2014 № 319 «Об утверждении Порядка осуществления Комитетом государственного финансового контроля Ленинградской области полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю» // URL: <http://www.lenobl.ru>; постановление Администрации Курской области от 13.12.2013 № 950-ПА «Об утверждении Порядка осуществления Департаментом финансово-бюджетного контроля Курской области внутреннего государственного финансового контроля» // URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/52467641/9711897/?mode=full> (дата обращения: 05.07.2017).

<sup>12</sup> См.: постановление Администрации Томской области от 08.04.2014 № 123а «Об утверждении Порядка осуществления полномочий Комитетом государственного финансового контроля Томской области по внутреннему государственному финансовому контролю» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/467913117>; постановление Правительства Самарской области от 11.12.2013 № 748 «Об утверждении Порядка осуществления полномочий службой государственного финансового контроля Самарской области по внутреннему государственному финансовому контролю» // URL: <http://volga.news/article/>

внешнего и внутреннего финансового контроля сложно проследить. Трудность анализа заключается также в расхождении сформулированных направлений контроля, например, для органов внешнего контроля федерального и регионального уровней. По органам внутреннего финансового контроля всех уровней ситуация усугубляется отсутствием общих правил, устанавливающих основы такого контроля. Единственный вопрос, который однозначно урегулирован в бюджетном законодательстве, — это компетенция по осуществлению предварительного финансового контроля. Он проводится органами внутреннего финансового контроля.

Что касается последующего финансового контроля, то он осуществляется всеми указанными выше органами, при этом направления контроля пересекаются. Так, например, и Счетная палата РФ, и Федеральное казначейство осуществляют контроль за исполнением бюджета. Тем не менее данная стадия бюджетного процесса имеет внутреннюю этапность, которую можно было бы учесть при распределении их функций. Общим полномочием названных субъектов также является контроль за целевым использованием межбюджетных трансфертов. Нуждаются в уточнении положения ст. 268.1 и 269.2 БК РФ, в которых в качестве полномочия органов внешнего и внутреннего контроля указан «контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения». На наш взгляд, в них требуется детализировать, в каких областях этот контроль должен осуществляться. Кроме того, считаем нецелесообразным дублирование функций контроля с точки зрения необходимости рационального и экономного расходования бюджетных средств, поскольку

это ведет к увеличению бюджетных расходов на содержание соответствующих государственных органов.

### **МЕЖБЮДЖЕТНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

Поскольку передача межбюджетных трансфертов подразумевает участие публично-правовых образований как минимум двух уровней, данные отношения должны сопровождаться межбюджетным взаимодействием, в том числе и по вопросам проведения контрольных мероприятий. И здесь особенно остро возникает необходимость введения нормативных ограничений по дублированию, во-первых, полномочий контрольных органов, во-вторых, контрольных мероприятий в определенный период, проводимых разными органами финансового контроля, в том числе и разного уровня власти, но в отношении одних объектов и направлений контроля. По этому поводу в федеральных законах о статусе публично-правовых образований имеются определенные общие установки. Так, в них определено, что «не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней. Координацию деятельности по планированию и проведению проверок... осуществляют органы прокуратуры» (ст. 29.2 Федерального закона № 184-ФЗ и ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ). Комментируемые относительно новые нормы, на наш взгляд, имеют позитивную направленность. Следует упомянуть о письме Минфина РФ от 04.08.2015 г. № 02-10-09/45065, в котором, в частности, сказано, что «указанные положения статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ не распространяются на органы внутреннего государственного финансового кон-

---

284050.html ; постановление Правительства Ульяновской области от 13.12.2013 № 604-П «Об утверждении Порядка осуществления Контрольным управлением администрации Губернатора Ульяновской области полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю» // URL: <http://finkontrol73.ulgov.ru/control/regulation/161.html> ; постановление Администрации Смоленской области от 10.06.2014 № 428 «Об утверждении Порядка осуществления органом внутреннего финансового контроля Смоленской области полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» // URL: <http://kontrol.admin-smolensk.ru/docs> (дата обращения 05.07.2017).

троля... в отношении участников бюджетного процесса муниципальных образований». Одновременно отмечено, что «нецелесообразно проведение контрольных мероприятий территориального органа Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и государственного органа внутреннего финансового контроля субъекта РФ в отношении одних и тех же администраций муниципальных образований по одним и тем же вопросам за один и тот же период»<sup>13</sup>. В то же время многие авторы отмечают факт перегруженности контрольными мероприятиями объектов контроля, однако на нормативном уровне положение о запрете на дублирование контрольных мероприятий отсутствует. Например, Я. Ю. Королева пишет: «Анализируя действующую систему государственного (муниципального) финансового контроля, можно увидеть, что полномочия органов власти перегружены»<sup>14</sup>.

В целях придания сбалансированности законодательству, а также устранения правовой неопределенности в вопросе распространения приведенных норм на органы бюджетного контроля, следует внедрить аналогичный механизм в БК РФ. В связи с этим предлагаем на обсуждение дополнение к ст. 266.1 БК РФ следующего содержания: «Не допускается дублирование

контрольно-надзорных полномочий и мероприятий органов финансового контроля различных уровней. Координацию деятельности по планированию и проведению проверок объектов контроля осуществляют органы прокуратуры».

Предлагается на обсуждение и такой вариант: введение запрета дублирования полномочий между органами только внешнего или только внутреннего финансового контроля различных уровней. А в отношении всех органов финансового контроля можно установить ограничение на дублирование контрольных мероприятий в определенный период. Предлагаемая универсальная новелла распространяется на все объекты контроля, в том числе и на участников бюджетного процесса федерального уровня, поскольку федеральный бюджет также может быть получателем региональных субвенций, а значит, попасть в зону «двойного» контроля.

На основе проведенного исследования была подтверждена справедливость утверждения исследователей о том, что «уточнение функций и задач, разделение обязанностей, полномочий и ответственности между органами внутреннего и внешнего финансового контроля, а также формирование механизмов их взаимодействия являются актуальной проблемой, которая нуждается в законодательном урегулировании»<sup>15</sup>.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Контроль в финансово-бюджетной сфере : научно-практическое пособие / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, Н. Е. Абрамова [и др.] ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : ИЗИСП при Правительстве РФ ; Контракт, 2016.
2. Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля // Руководитель бюджетной организации. — 2012. — № 7.
3. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. — М. : Юрист, 1996.
4. Цуциев М. А. Новая система госфинконтроля // Бюджет. — 2013. — № 8.

<sup>13</sup> URL: <http://base.garant.ru/71167420/> (дата обращения: 07.07.2017).

<sup>14</sup> Королева Я. Ю. Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля // Руководитель бюджетной организации. 2012. № 7. С. 49. См. также: Цуциев М. А. Новая система госфинконтроля // Бюджет. 2013. № 8. С. 46—49.

<sup>15</sup> Контроль в финансово-бюджетной сфере : научно-практическое пособие / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, Н. Е. Абрамова [и др.] ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ ; Контракт, 2016. С. 176—177.

5. Ялбулганов А. А. Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля // Финансовое право. — 2014. — № 8.
6. Ялбулганов А. А. Финансовый контроль как институт финансового права // Юрист. — 1999. — № 4.

*Материал поступил в редакцию 12 января 2018 г.*

### **DRAWBACKS OF FINANCIAL CONTROL LEGAL REGULATION (ON THE EXAMPLE OF INTERBUDGETARY TRANSFERS)**

**ANDREEVA Elena Mikhailovna** — PhD in Law, Associate Professor of the Department of Financial Law at the Saint-Petersburg State University of Economics  
Elenaandreeva09@mail.ru  
191014, Russia, Sankt-Peterburg, ul. 7-ya Krasnoarmeyskaya, d. 6/8

**Abstract.** *The paper is devoted to the analysis of the legal regulation of state financial control in the Russian Federation. The author, not having the purpose to consider all the components of financial control, scrutinizes only certain drawbacks of organization and implementation of budget control. Thus, the paper examines the issues of allocation of budgetary powers between the bodies of financial control of different levels of governmental and departmental affiliation, of interaction and coordination of plans for carrying out inspections of financial control bodies, and of directions of budget control. The author makes suggestions for the improvement of the budget legislation in the field in question. In particular, it is proposed to detail the competence of certain bodies of budget control, to establish barriers to the duplication of control measures, to clarify the wording of the Budget Code of the Russian Federation in the part of vertical differentiation of budgetary powers of bodies of financial control. The study is based on financial control analysis in the field of inter-budget transfers.*

**Keywords:** *inter-budget transfers, governmental financial control, bodies of governmental financial control, budget control.*

### **REFERENCES (TRANSLITERATION)**

1. Kontrol' v finansovo-byudzhetnoj sfere : nauchno-prakticheskoe posobie / I. I. Kucherov, N. A. Povetkina, N. E. Abramova [i dr.] ; otv. red. I. I. Kucherov, N. A. Povetkina. — M. : IZiSP pri Pravitel'stve RF ; Kontrakt, 2016.
2. Razvitie sistemy gosudarstvennogo (municipal'nogo) finansovogo kontrolya // Rukovoditel' byudzhetnoj organizacii. — 2012. — № 7.
3. Finansovoe pravo : uchebnik / pod red. O. N. Gorbunovoj. — M. : Yurist, 1996.
4. Cuciev M. A. Novaya sistema gosfinkontrolya // Byudzhnet. — 2013. — № 8.
5. Yalbulganov A. A. Novyj kategorial'nyj apparat gosudarstvennogo finansovogo kontrolya // Finansovoe pravo. — 2014. — № 8.
6. Yalbulganov A. A. Finansovyj kontrol' kak institut finansovogo prava // Yurist. — 1999. — № 4.