

*Ибрагимов Д.И.,
Студент 3 курса магистратуры,
Филиал «РЭУ им. Г.В. Плеханова» в г. Пятигорске,
Россия, г. Пятигорск*

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РФ КАК ОРГАНА НЕЗАВИСИМОГО ПАРЛАМЕНТСКОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы о правовом положении Счетной палаты как особого органа государственного финансового контроля. Проанализированы правовые гарантии организационной и функциональной независимости. Выявлено и обосновано, что Счетная палата РФ в настоящее время не обладает системой территориальных органов.

Ключевые слова: Счетная палата; финансовый контроль; функциональная независимость; федеральный бюджет.

*Ibragimov D.I.,
3rd year student of magistracy,
The Pyatigorsk branch of the Plekhanov Russian University of Economics,
Russia, Pyatigorsk*

PROBLEM ASPECTS OF ACTIVITY OF ACCOUNTS CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION AS BODY OF INDEPENDENT PARLIAMENTARY FINANCIAL CONTROL

Abstract. In article questions of a legal status of Audit Chamber as special body of the state financial control are considered. Legal safeguards of organizational and functional independence are analysed. It is revealed and proved that the Audit Chamber of the Russian Federation doesn't possess the

system of territorial authorities now.

Keywords: *Audit Chamber; financial control; functional independence; federal budget.*

Постоянно действующим органом финансового контроля в РФ является Счетная палата РФ (далее – Счетная палата), состав и порядок деятельности которой определяются Федеральным законом от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) (далее – Закон N 41-ФЗ). Такое правовое положение Счетной палаты соответствует основным положениям Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой в 1977 г. в Лиме на IX Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (INTOSAI), где указано, что «основные контрольные полномочия высшего контрольного органа должны быть определены конституцией, детали могут быть установлены законом»¹.

Говоря о правовом положении Счетной палаты, отметим, что хотя ее контрольные полномочия в положениях Конституции РФ полностью не раскрыты, но уже и такое ее правовое положение позволяет сделать вывод о том, что Счетная палата как особый орган государственного финансового контроля образована и способствует осуществлению парламентом РФ контроля за исполнением федерального бюджета. Однако в современной правовой науке мнения по проблеме определения правового статуса Счетной палаты в системе органов государственной власти неоднозначны. Так, ряд авторов, отмечая специфику направленности функций этого органа, относят ее к законодательной ветви власти². Другие авторы пишут об «отпочковании» Счетной палаты от существующей традиционной

¹ Лимская декларация руководящих принципов контроля // Контролинг. 1991. № 1. С. 56-65.

² Демин А.А. Правовой статус Счетной палаты Российской Федерации и проблема административной юстиции по финансовым вопросам // Гражданин и право. 2001. № 8. С. 27.

триады властей – навои ветви власти – контрольной³. При этом, полагаем следует согласиться с точкой зрения тех авторов по определению которых Счетная палата это постоянно действующий орган государственного финансового контроля, подотчетный Федеральному Собранию РФ, выделяющийся своим правовым статусом среди специальных органов контроля, который и позволяет охарактеризовать ее как высший контрольный орган в стране⁴.

Следует отметить, что в большинстве стран в системе органов государственного финансового контроля образованы органы для осуществления финансового контроля от имени парламента над расходами, так, например, Управление Генерального аудитора – The Office of the Auditor General (OAG); Le Bureau du verificateur general (BVG) – высший орган государственного финансового контроля в Канаде⁵, Высшая контрольная палата в Республике Польша и т.п.

Вместе с тем установленные российским законодательством правовые гарантии организационной и функциональной независимости Счетной палаты согласно Лимской декларации руководящих принципов контроля полностью не раскрыты, поскольку в качестве основополагающего принципа организации парламентского финансового контроля в последней закрепляется независимость контрольных органов от иных органов власти государства и организаций. Так, гарантией независимости органа финансового контроля выступает юридическая защита со стороны Верховного Суда государства от любого вмешательства, подрывающего независимость и полномочия высшего органа. Однако действующее

³ Чиркни В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 18.

⁴ Караев Р.Ш., Караев М.Ш. Тенденция развития счетной палаты РФ // Материалы всероссийской научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Нальчик, 2005. С.183-185.

⁵ Караев Р.Ш. Сравнительный анализ парламентского контроля за исполнительной властью в зарубежных странах // Сборник научных трудов молодых ученых. Нальчик, 2006. С. 238-242.; Козырин А.Н. Управление Генерального аудитора: Канадский опыт аудита эффективности // Публичные финансы и финансовое право: Сборник статей / Государственный университет – Высшая школа экономики; Под ред. А.Н. Козырина. М., 2005. С. 4-14.

российское законодательство такой нормы не содержит⁶. При этом и Председатель Счетной палаты С.В. Степашин отмечал, что предпринимавшиеся попытки законодательного закрепления независимости счетной палаты получали отрицательные ответы власти⁷.

Наряду с этим следует отметить и установленные в настоящее время действующим российским законодательством правовые гарантии организационной и функциональной независимости Счетной палаты от парламента РФ, как то:

1. В связи с роспуском ГД РФ ее контрольная деятельность в области финансов не приостанавливается (ст. 29 Закон N 41-ФЗ).

2. Финансирование ее контрольной деятельности осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделенных отдельной строкой на ее содержание в законах о федеральном бюджете (ст. 30 Закон N 41-ФЗ).

3. В соответствии с действующим законодательством по своему правовому статусу Счетная палата является юридическим лицом (ст. 1 Закон N 41-ФЗ), поэтому ее статус должен соответствовать нормам Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), так, согласно ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, в хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанность и быть истцом и ответчиком в суде. В соответствии со ст. 50 ГК РФ юридические лица могут существовать в качестве коммерческих, в целях извлечения прибыли, или некоммерческих организаций, которые не преследуют извлечение прибыли. Следовательно, Счетную палату можно

⁶ Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации. Монография. Ростов н/Д. Изд-во «Ростиздат». 2007. С. 62-87.

⁷ Панина Т. Аудит от сэра Джона // Российская газета. 2005. 31 октября.

отнести к некоммерческой организации в области финансового контроля, при этом результаты контрольных мероприятий должны отвечать интересам государства в целом и как следствие ее контрольная деятельность как юридического лица носит публичный характер.

Таким образом, Счетная палата является особым органом финансового контроля специальной компетенции, который выделяется своим правовым статусом и своим значением. При этом контрольная деятельность Счетной палаты носит публичный характер, в том числе ее контрольная деятельность как юридического лица.

С первых дней своей деятельности Счетная палата делает основной акцент на обеспечение контрольной деятельности по исполнению федерального бюджета и использованию федеральной собственности. С каждым годом масштабы ее контрольной деятельности увеличиваются в аспекте качества контрольных мероприятий и количества объектов, охваченных проверкой⁸. Это связано с увеличением количества контрольных мероприятий с использованием перспективных форм (видов) контроля как аудита эффективности или стратегического аудита.

При осуществлении финансового контроля Счетной палатой как органа единой системы финансового контроля в РФ его главной целью является обеспечение реализации единой финансово-правовой политики государства при осуществлении контроля за исполнением федерального бюджета, бюджетов внебюджетных фондов, использованием федеральной собственности.

В процессе реализации своих задач Счетная палата осуществляет не только контрольно-ревизионную, но также экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности (ст. 9 Закона N 41-ФЗ). В целях повышения эффективности работы последняя вправе выбрать

⁸ Актуальные проблемы современного конституционного права России. Учебн. пособие. Ростов Н/Д: СКАГС, 2005. С. 113-131.

«консультанта» для обработки исходной информации как из числа государственных контрольных органов, так и на возмездной основе аудиторские фирмы, а также научные организации, занимающиеся вопросами экономики⁹.

Необходимо также отметить, что контрольным полномочиям субъектов финансового контроля, Счетной палаты в частности, уделено огромное внимание не только законодателя, но и в современной научной литературе эта проблема является актуальной в рамках нового, трехлетнего финансового планирования и особых правил осуществления контроля за исполнением бюджета каждого финансового года, состоящего из предварительного, оперативного (текущего) и последующего контроля. В связи с вышесказанным, полагаем остановиться на актуальной проблеме определения контрольных полномочий Счетной палаты в новом ее качестве.

В области функционирования банковской системы Счетная палата осуществляет контроль за деятельностью Центрального банка РФ, его структурных подразделений, других банков и кредитно-финансовых учреждений в части обслуживания ими федерального бюджета и за деятельностью Центрального банка РФ по обслуживанию государственного долга Российской Федерации (ст. 19 Закона N 41-ФЗ).

Таким образом, полагаем, что контрольные полномочия Счетной палаты в области финансов следует рассматривать не только как часть ее специальной компетенции, но и как часть ее финансово-правового статуса.

Важно отметить и то, что при осуществлении Счетной палатой финансового контроля, она не только контролирует органы исполнительной и судебной ветви власти, но и активно взаимодействует с ними (ст. 22 Закона N 41-ФЗ).

⁹ Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью В Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, Северо-Кавказская академия государственной службы, 2005. С. 13-15.

Так, Счетная палата активно взаимодействует с Президентом РФ (например, при формировании планов и программ работы Счетной палаты (п. ст. 10 Закона N 41-ФЗ), Министерством финансов РФ – федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в бюджетной, налоговой и других сферах, и с подведомственными ему органами финансового контроля¹⁰. Кроме того, Счетная палата, не имея своих подразделений в субъектах Федерации, активно использует потенциал Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзора) для проведения контрольных мероприятий. В 2006 г. впервые силами двух органов государственного финансового контроля было осуществлено проведение комплексной совместной проверки использования средств федерального бюджета ФГУП «Российская телевизионная и радиовещательная сеть» за 2005 г. В ходе проверки Счетная палата проверяла центральный аппарат ФГУП РТРС, а территориальными органами Росфиннадзора проверялись региональные филиалы РТРС¹¹.

Заслуживает положительной оценки взаимодействие Счетной палаты и с Федеральной налоговой службой, с Министерством сельского хозяйства РФ, Министерством обороны РФ, а также с аудиторскими ведомствами других стран мира.

В целях укрепления сотрудничества между контрольно-счетными органами субъектов РФ, а также для повышения качества деятельности в области финансового контроля в РФ 9 декабря 2000 г. на первом Всероссийском совещании руководителей контрольно-счетных органов РФ была создана Ассоциация контрольно-счетных органов РФ (АКСОР)

¹⁰ Караев Р.Ш. Контрольные формы воздействия парламента за исполнительной властью в РФ: Конституционно-правовое закрепление и тенденция развития // «Мир права» еженедельник северокавказское отделение Российской академии юридических наук. Ростов н/Д., 2005. №7-8. С. 48-50.

¹¹ Семиколенных А. Дело не в канате // Российская газета. 2006. 17 октября.

которая эффективно функционирует по сей день. Основные задачи АКСОП: содействовать разработке и внедрению унифицированной системы контроля за формированием и исполнением бюджетов различных уровней, вырабатывать единые стандарты и методики контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности, организовывать обмен опытом и повышение профессиональной подготовки специалистов¹². Счетная палата РФ оказывает контрольно-счетным органам субъектов РФ на основе соглашений необходимую правовую, консультационную и методическую помощь. Одно из основных направлений взаимодействия проведение совместных контрольных мероприятий, количество и тематика которых расширяются из года в год¹³. При этом в Ассоциацию контрольно-счетных органов РФ (АКСОР) входят контрольно-счетные органы 85 субъектов РФ, Счетная палата РФ и Союз муниципальных контрольно-счетных органов РФ, объединяющий муниципальные контрольно-счетные органы.

В современных условиях развития государства и общества известен и опыт заключения соглашений о сотрудничестве Счетной палаты с рядом регионов¹⁴. Так, например, заключили Соглашение о сотрудничестве Счетная палата с Московской областью (Московской областной Думой), Псковской областью и т.п.

Исходя из изложенного, следует сформулировать вывод о том, что Счетная палата РФ – это независимый орган парламентского финансового контроля в области исполнения бюджета, бюджетов внебюджетных фондов, использованию федеральной собственности, который свои контрольные

¹² Караев Р.Ш. Контрольные формы воздействия законодательного (представительного) органа за исполнительной властью в субъектах ЮФО РФ // Сборник научных трудов юридического факультета РГТЭУ (Пятигорский филиал) № 2. Пятигорск, «РИА-КМВ», 2009. С. 75-79.

¹³ Караев Р.Ш. Контрольно-счетные механизмы обеспечения административной реформы на юге России: конституционно (уставный) – правовой анализ (статья). // Административная реформа (региональный уровень): Российский и европейский опыт. Сборник тезисов выступлений на российско-германской конференции. Ростов н/Д.: СКАГС, 2005. С. 63-67.

¹⁴ Караев Р.Ш. Понятие и классификация форм парламентского контроля в РФ // Сборник научных трудов. Пятигорск, «РИА-КМВ», 2010. С. 205-213.

функции и полномочия осуществляет независимо от федеральных и региональных органов государственной исполнительной и судебной власти, органов прокуратуры и органов местного самоуправления. При этом в качестве отрицательного момента следует отметить, что Счетная палата в настоящее время не обладает системой территориальных органов.

Использованные источники:

1. Актуальные проблемы современного конституционного права России. Учебн. пособие. Ростов Н/Д: СКАГС, 2005.

2. Демин А.А. Правовой статус Счетной палаты Российской Федерации и проблема административной юстиции по финансовым вопросам // Гражданин и право. 2001. № 8.

3. Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации. Монография. Ростов н/Д. Изд-во «Ростиздат». 2007.

4. Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, Северо-Кавказская академия государственной службы, 2005.

5. Караев Р.Ш. Контрольно-счетные механизмы обеспечения административной реформы на юге России: конституционно (уставный) – правовой анализ (статья). // Административная реформа (региональный уровень): Российский и европейский опыт. Сборник тезисов выступлений на российско-германской конференции. Ростов н/Д.: СКАГС, 2005.

6. Караев Р.Ш. Контрольные формы воздействия законодательного (представительного) органа за исполнительной властью в субъектах ЮФО РФ // Сборник научных трудов юридического факультета РГТЭУ (Пятигорский филиал) № 2. Пятигорск, «РИА-КМВ», 2009.

7. Караев Р.Ш. Контрольные формы воздействия парламента за

исполнительной властью в РФ: Конституционно-правовое закрепление и тенденция развития // «Мир права» еженедельник северокавказское отделение Российской академии юридических наук. Ростов н/Д., 2005. №7-8.

8. Караев Р.Ш. Понятие и классификация форм парламентского контроля в РФ // Сборник научных трудов. Пятигорск, «РИА-КМВ», 2010.

9. Караев Р.Ш. Сравнительный анализ парламентского контроля за исполнительной властью в зарубежных странах // Сборник научных трудов молодых ученых. Нальчик, 2006.

10. Караев Р.Ш., Караев М.Ш. Тенденция развития счетной палаты РФ // Материалы всероссийской научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Нальчик, 2005.

11. Козырин А.Н. Управление Генерального аудитора: Канадский опыт аудита эффективности // Публичные финансы и финансовое право: Сборник статей / Государственный университет – Высшая школа экономики; Под ред. А.Н. Козырина. М., 2005.

12. Лимская декларация руководящих принципов контроля // Контролинг. 1991. № 1.

13. Панина Т. Аудит от сэра Джона // Российская газета. 2005. 31 октября.

14. Семиколенных А. Дело не в канате // Российская газета. 2006. 17 октября.

15. Чиркни В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4.