

*Захарова В.А.,
студентка магистратуры
Федерального государственного бюджетного образовательного
учреждения высшего образования «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»
Россия, г. Москва*

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** В статье рассматриваются отдельные аспекты конституционно-правового статуса Счетной палаты Российской Федерации, в т. ч. ее значение для обеспечения конституционного права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства, рассматриваются проблемы определения места Счетной палаты Российской Федерации в системе публичной власти, анализируются вопросы развития на законодательном уровне конституционных положений о полномочиях Счетной палаты Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** Счетная палата РФ, правовой статус, внешний государственный финансовый контроль.*

***Annotation:** The article examines the constitutional and legal status of the Accounts Chamber of the Russian Federation, its importance for ensuring the constitutional right of citizens of the Russian Federation to participate in the management of state affairs, discusses the problems of determining the place of the Accounts Chamber of the Russian Federation in the system of public power, analyzes the issues of development in the legislation of constitutional norms on the powers of the Accounts Chamber of the Russian Federation.*

***Key words:** Accounts Chamber of the Russian Federation, legal status, external government financial control.*

В свете последних поправок в основной закон, внесенных Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, посвященных совершенствованию регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти, а также с учетом предстоящего реформирования законодательства о Счетной палате Российской Федерации (далее – Счетная палата) в связи с внесением Президентом Российской Федерации в Государственную Думу проекта федерального закона № 27388-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», исследование отдельных аспектов конституционно-правового статуса Счетной палаты представляется весьма актуальным.

Счетная палата является одним из немногих органов, создание, основы формирования и деятельности которых предусмотрены непосредственно положениями Конституции Российской Федерации.

Содержащаяся в части 5 статьи 101 Конституции Российской Федерации правовая формула, посредством которой в тексте основного закона выражен конституционно-правовой статус Счетной палаты, указывает на три определяющих аспекта этого статуса:

- 1) функция – контроль за исполнением федерального бюджета;
- 2) парламентский порядок создания – Счетную палату образуют Совет Федерации и Государственная Дума (Федеральное Собрание);
- 3) исключительная компетенция федерального законодателя определять состав и порядок деятельности Счетной палаты.

Из указанной конституционной нормы следует, что Счетная палата является контрольным органом (органом финансового контроля). Как справедливо отмечается в правовой литературе, создание иных контрольных

органов Конституция РФ не предусматривает [1]. Однако Конституция не дает ответ на вопрос о принадлежности Счетной палаты к органам государственной власти (в т. ч. к конкретной ветви власти), равно как и о публично-правовом статусе Счетной палаты в качестве федерального государственного органа.

Примечательно, что принятый во исполнение части 5 статьи 101 Конституции Российской Федерации Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» определял Счетную палату как постоянно действующий *орган государственного финансового контроля*. То есть на момент образования Счетной палаты в законодательстве был обойден стороной вопрос не только о принадлежности Счетной палаты к органам государственной власти (несмотря на ее очевидные властные полномочия, такие как направление представлений и предписаний, приостановление всех видов финансовых платежей и расчетных операций, опечатывание касс и т. д.), но и о статусе Счетной палаты как государственного органа.

Косвенно статус Счетной палаты в качестве государственного органа мог быть определен из подзаконных актов. Так, должности Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты и аудитора Счетной палаты были включены в сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 11.01.1995 № 32.

В отечественной правовой доктрине Счетная палата рассматривалась в качестве независимого государственного органа с особым статусом [2]. Возможность выхода за рамки традиционной для российского конституционного права триады, отражающей принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, выдвижение концепции отдельной контрольной ветви власти, что с неизбежностью повлекло бы за собой включение Счетной палаты в систему

органов государственной власти, имели широкое обсуждение в научной литературе [3, 4, 5, 6].

Так, видный российский правовед В.Е. Чиркин полагал, что «в основе контрольной власти лежат не только организационные качества, и главным образом не они, а единый характер деятельности, контрольная функция, выполняемая различными органами государства». В этой связи автор относил Счетную палату к специализированным органам контрольной власти (наряду с органами конституционного контроля, прокуратуры и т. д.) [5, с. 151].

Между тем, концепция контрольной власти не нашла своего должного применения в практике отечественного государственного строительства. В действующей конституционно-правовой модели государственного аппарата России контрольные полномочия являются элементом общих универсальных полномочий, присущих законодательной, исполнительной и судебной ветвям власти.

В действительности, исходя из основ конституционного строя России Счетная палата не может быть формально отнесена к органам государственной власти в том понимании, которое закреплено в статье 10 Конституции Российской Федерации. В то же время можно с уверенностью констатировать системную взаимосвязь власти парламента (Федерального Собрания) с теми контрольными полномочиями, которыми наделена Счетная палата в силу положений Конституции и федеральных законов, принимая также во внимание особый порядок взаимодействия Счетной палаты с палатами Федерального Собрания.

Такая конституционно-обусловленная взаимосвязь проявляется прежде всего в нормах Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» об образовании Счетной палаты и ее подотчетности Федеральному Собранию (ч. 1 ст. 2), невозможности приостановления деятельности Счетной палаты в связи с роспуском Государственной Думы (ч. 3 ст. 2), экспертизе проектов федеральных законов

о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов, иных категорий федеральных законов (п. 2, 3, 11 ч. 1 ст. 13, п. 3 ч. 1 ст. 24), осуществлении внешнего государственного аудита (контроля) по поручениям Совета Федерации и Государственной Думы (ч. 4 ст. 15, ч. 6, 7 ст. 33), направлении палатам Федерального Собрания отчетов о результатах мероприятий, представлении Совету Федерации и Государственной Думе ежегодного отчета о работе Счетной палаты (ч. 12 ст. 16, ч. 5, 6 ст. 17, ч. 2 ст. 31), ежеквартальном представлении палатам Федерального Собрания оперативного доклада о ходе исполнения федерального бюджета (ч. 2 ст. 19), предоставлении заключений на годовой отчет об исполнении федерального бюджета и на отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов в Государственную Думу и Совет Федерации (ч. 4, 6 ст. 20), осуществлении проверок финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка Российской Федерации, его структурных подразделений и учреждений в соответствии с решениями Государственной Думы (ч. 2 ст. 23), подготовке и представлении заключений или письменных ответов на основании поручений Совета Федерации или Государственной Думы, запросов комитетов и комиссий Совета Федерации и Государственной Думы, запросов сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы (п. 2, 3, 4 ч. 2 ст. 24), согласовании с Государственной Думой решений о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам объектов аудита (ч. 4 ст. 27), контроле за использованием Счетной палатой средств федерального бюджета на основании постановлений Совета Федерации и (или) Государственной Думы (ч. 3 ст. 41).

При рассмотрении указанных полномочий в совокупности с правовым регулированием состава и порядка деятельности Счетной палаты на первый план выходит конституционно-правовая проблема возможности и пределов допустимости расширения на законодательном уровне задач, функций и полномочий Счетной палаты. Вместе с тем вопрос соотношения всех

перечисленных полномочий Счетной палаты с ее основным (и единственным) конституционным полномочием – контролем за исполнением федерального бюджета – является, на наш взгляд, вопросом готовности федерального законодателя расширять содержание понятия контроля в сфере бюджетных правоотношений, дополняя его новыми смыслами применительно к сегодняшним потребностям государственного управления, экономическим реалиям и политическим вызовам.

В практике конституционного судопроизводства вопрос о конституционно-правовом статусе Счетной палаты впервые был рассмотрен в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского». В данном постановлении Конституционный Суд, рассмотрев вопрос о конституционности приостановления отдельных положений Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», указал, что парламентский контроль за исполнением федерального бюджета является неотъемлемой конституционной формой осуществления Федеральным Собранием государственной власти, одним из необходимых его полномочий как представительного и законодательного органа Российской Федерации и существенным элементом системы сдержек и противовесов в демократическом государстве, основанном на принципах господства права и разделения властей. При этом Счетная палата определена в качестве специализированного постоянно действующего *органа парламентского контроля* за исполнением федерального бюджета.

Данная логика прослеживалась при дальнейшем регулировании правового статуса Счетной палаты. Так, согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской

Федерации» целью названного закона является создание правовых основ для осуществления палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентского контроля посредством формирования Счетной палаты, призванной обеспечивать конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля).

Анализ приведенной нормы дает основание сделать вывод о том, что уже сам факт формирования Счетной палаты является актом парламентского контроля.

Более «сдержанную» формулировку на этот счет содержит Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле». Обозначив Счетную палату в качестве участника парламентского контроля (ч. 2 ст. 4), федеральный законодатель не включил ее в число субъектов парламентского контроля. Вероятно, в данном случае логика законодателя исходила из того, что Счетная палата является своего рода *инструментом* парламентского контроля при главенствующей роли палат Федерального Собрания в данном процессе.

Тем не менее, пусть опосредованно, через своих представителей – депутатов Государственной Думы и сенаторов Российской Федерации, граждане реализуют свое конституционное право на участие в управлении делами государства через формирование Счетной палаты. Это право не кажется таким уж опосредованным, если учесть, что согласно устоявшейся практике межфракционной работы Государственная Дума назначает аудиторов Счетной палаты исходя из необходимости пропорционального представительства каждой из фракций в Коллегии Счетной палаты (к примеру, при формировании нового состава Коллегии Счетной палаты в 2013 году три аудитора Счетной палаты были назначены от фракции Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» и по одному аудитору Счетной палаты от фракций Политических партий «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ

ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ», ЛДПР и «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»).

В 2020 году полномочия Президента Российской Федерации в области формирования Счетной палаты были закреплены на конституционном уровне: Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» статья 83 Конституции Российской Федерации была дополнена пунктом «е.4», наделяющим Президента Российской Федерации полномочием представлять Совету Федерации и Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность соответственно Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты и аудиторов Счетной палаты.

Кроме того, конституционная новелла состоит и в том, что освобождение от должности указанных лиц палатами Федерального Собрания также осуществляется по представлению Президента Российской Федерации (п. «и» ч. 1 ст. 102, п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ).

Стоит заметить, что роль Президента РФ в формировании и деятельности Счетной палаты этим не ограничивается. Так, часть 10.1 статьи 9 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» устанавливает обязанность Председателя Счетной палаты проинформировать Президента РФ, если выявляются основания для досрочного освобождения от должности аудитора Счетной палаты. Президент Российской Федерации наряду с палатами Федерального Собрания вправе направлять в Счетную палату обращения и поручения о проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, о даче заключений, а также принимает решения о проведении в отношении Счетной палаты мероприятий по контролю за использованием ею бюджетных средств (ч. 4 ст. 15, п. 1 ч. 2 ст. 24, ч. 6, 7 ст. 33, ч. 3 ст. 41 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»).

Между тем, следует признать, что влияние органов власти на процесс формирования и деятельность Счетной палаты ограничивается, во-первых, ее специальной и вполне определенно очерченной в законе компетенцией, предполагающей широкие возможности усмотрения и профессионального суждения, а во-вторых, - теми гарантиями независимости ее должностных лиц, в том числе гарантиями защиты от необоснованного уголовного преследования, предусмотренными Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» и уголовно-процессуальным законодательством.

Подытоживая изложенное, можно с уверенностью говорить об особом конституционно-правовом статусе Счетной палаты в государственном аппарате России, обусловленном ее местом на стыке взаимоотношений всех ветвей власти. Однако практика работы этого органа внешнего государственного аудита (контроля) показывает необходимость дальнейшего совершенствования правового статуса, в том числе с точки зрения субъектности в правоотношениях, связанных с осуществлением парламентского контроля.

Использованные источники:

1. Левакин И.В., Абрамов А.М. Совершенствование правовой основы деятельности Счетной палаты РФ и международные стандарты государственного аудита // Российская юстиция. 2011. № 1. С. 2 - 5.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2002. С. 353 - 355.
3. Степашин С.В. и др. Власть. Демократия. Контроль. М., 2005. С. 5.
4. Мельников Н.В. К вопросу о необходимости конституционного закрепления контрольной власти в России // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 4. С. 16 – 24.
5. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С. 150 – 151.
6. Даньшина Н.А. К вопросу о контрольной власти // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 2. С. 39 – 40.