УДК 342

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-1-50-55

А.З. Арсланбекова, М.Т. Ахмедов

Проблемы правового статуса Счетной палаты РФ как органа государственного финансового контроля

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; tanima22@mail.ru, mahach_95@bk.ru

В статье рассматриваются проблемы правового статуса Счетной палаты РФ, а также проблемы, с которыми сталкивается Счетная палата РФ при осуществлении государственного финансового контроля, и недостатки, существующие в действующем Федеральном законе от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Актуальность темы обусловлена тем, что в настоящее время в условиях финансового кризиса и нестабильной международной обстановки на органы, осуществляющие финансовый контроль, ложится особая ответственность, поскольку в сложившейся ситуации очень важна экономическая и финансовая безопасность государства. Целью данной статьи является анализ законодательства, закрепляющего правовой статус Счетной палаты РФ, а также изучение проблем, с которыми сталкивается данный орган при осуществлении государственного финансового контроля.

Научная новизна заключается в том, что в статье на основе анализа Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате РФ» выявлены недостатки правового статуса Счетной палаты и предлагаются меры по совершенствованию деятельности Счетной палаты РФ в целях повышения эффективности государственного финансового контроля.

При написании статьи были использованы логический, формально-юридический, системный, сравнительно-правовой методы исследования и метод анализа.

В заключение делается вывод, что Счетная палата РФ как орган государственного финансового контроля выполняет очень важную функцию, но вместе с тем законодательство, закрепляющее правовой статус этого органа, далеко не идеально. Безусловно, можно отметить, что совершенствование финансового контроля в целом и работа Счетной палаты РФ в частности ориентированы на нормы, установленные Европейской организацией высших органов финансового контроля и Международной организацией высших органов финансового контроля, достижение которых позволит повысить эффективность проведения государственного финансового контроля в нашей стране.

Ключевые слова: *Счетная палата РФ, государственный финансовый контроль, внутренний и внешний контроль, финансовые правоотношения, бюджетное законодательство, административная ответственность.*

В настоящее время в нашем государстве особо актуальным является вопрос, связанный с обеспечением финансовой стабильности экономики страны. К сожалению, число финансовых правонарушений увеличивается, а значит, ущерб, который они приносят государству, растет с каждым годом. В связи с этим большая нагрузка ложится на органы, осуществляющие финансовый контроль, т. к. в контрольно-надзорной деятельности государственных органов проявляется их характерная черта – непосредственная связь с социальным назначением и сущностью государства [1, с. 13]. Одним из важнейших органов государственного финансового контроля является Счетная палата РФ. Поэтому актуальным является исследование проблем правового статуса Счетной палаты РФ как органа финансового контроля.

Деятельность Счетной палаты РФ регулируется Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате РФ» [2], который по сути закрепил Счетную палату РФ в качестве основного органа государственного финансового контроля. Вместе с тем укрепление всей системы государственного финансового контроля началось еще в 2011 году, когда был принят Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований» [3], поскольку до принятия данного закона на федеральном уровне оставались не урегулированными вопросы организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ [4, с. 43]. Данный закон стал основой формирования административно-правового механизма функционирования контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований. По мнению С.В. Степашина, бывшего Председателя Счетной палаты РФ, «по сути, с принятием данного закона создается конституционно независимая вертикаль финансового контроля в масштабах страны...» [5, с. 50].

Итак, в соответствии с ФЗ «О Счетной палате РФ» Счетная Палата РФ – это постоянно действующий высший орган внешнего государственного аудита (контроля). Вместе с тем, несмотря на сравнительно недавнее принятие данного закона, остается много проблем связанных как с теорией (самой редакцией нормативно-правового акта), так и с практической составляющей деятельности Счетной палаты РФ.

В первую очередь представляется абстрактной цель ФЗ «О Счетной палате РФ», которая сформулирована следующим образом: создание правовых основ для осуществления палатами Федерального Собрания РФ 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). Исходя из этой формулировки, стоит отметить, что данная цель никак не отражает наименование закона и предмет его правового регулирования, которым в соответствии с п. 1 ст. 1 ФЗ «О Счетной палате РФ» выступают отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой РФ внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие РФ, а также задачи, функции, полномочия и организацию деятельности Счетной палаты.

Несомненно, цель любого закона должна быть установлена исходя из предмета регулирования данного закона и отражать содержание его норм, реализация которых позволит достичь поставленную цель. В связи с этим целесообразно внести изменения в законодательство и указать «создание правовых основ для осуществления палатами Федерального Собрания РФ парламентского контроля» целью Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» [6].

Что же касается ФЗ «О Счетной палате РФ», то тут целью, как представляется, должно выступать создание правовых основ деятельности Счетной палаты РФ, определяющих порядок ее формирования, задачи, функции и организацию деятельности.

В отношении парламентского контроля, осуществляемого палатами Федерального Собрания РФ посредством формирования Счетной палаты, необходимо отметить, что данная трактовка противоречит ч. 5 ст. 101 Конституции РФ, в соответствии с которой Федеральное Собрание образует Счетную палату для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета, а не парламентского контроля [7, с. 9].

Еще одной проблемой, связанной с целью ФЗ «О Счетной палате РФ» является то, что существующая формулировка не дает четкого ответа на вопрос, который интересует многих правоведов, о месте Счетной палаты в системе органов государственной власти. Подразумевает ли формулировка, используемая в законе, что Счетная палата является органом законодательной ветви власти, либо Счетная палата все-таки не входит ни в одну из трех ветвей власти и обладает особым правовым статусом, являясь независимым государственным органом [8]? Думается, если опираться на нормы о статусе, функциях, задачах и полномочиях Счетной Палаты, есть все основания считать Счетную палату РФ независимым государственным органом, который подотчетен Федеральному Собранию РФ, но вместе с тем обладает и собственными властными полномочиями в отношении органов государственной власти.

Еще одним недостатком ФЗ «О Счетной палате РФ» является отсутствие в нем указаний на правовые акты Счетной палаты, которые являются основанием возникновения, изменения и прекращения бюджетно-контрольных правоотношений. Например, акты аудиторов в ФЗ «О Счетной палате» не предусмотрены. Но вместе с тем аудиторы Счетной палаты имеют право по своему усмотрению разрешать все задачи, встающие при организации деятельности возглавляемых ими направлений в пределах своей компетенции в соответствии с Регламентом Счетной палаты [9, с. 142]. Данная ситуация может приводить к возникновению конфликтов и споров при осуществлении Счетной палатой финансового контроля.

В целях исключения возможных проявлений конфликтных и спорных ситуаций при осуществлении Счетной палатой финансового контроля следует закрепить в ФЗ «О Счетной палате РФ» перечень индивидуальных правовых актов, которые издаются Счетной палатой и ее должностными лицами, уполномоченными принимать такие акты, вызывающие возникновение, изменение и прекращение бюджетно-контрольных правоотношений.

Кроме того, в настоящее время сложилась ситуация, при которой Счетная палата после выявления нарушений передает материалы дела в соответствующие правоохранительные органы, а те в свою очередь проводят проверки, передают дела в суд, выступают в суде и т. д. Все это затягивает возмещение ущерба, причиненного государственным интересам, снижает эффективность контроля и в целом обременяет работу многих государственных органов. Думается, в возникшей ситуации есть два варианта возможного развития событий: 1) Счетной палате предоставить право обращаться в суд по всем делам о правонарушениях, которые она возбуждает; 2) внести изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях, в частности, предоставить Счетной палате РФ право рассматривать в качестве уполномоченного органа дела об административных правонарушениях. Так, например, Банк России в настоящее время рассматривает правонарушения, совершаемые в банковской сфере [10, с. 1027].

Вместе с тем, существует еще одна проблема, связанная с привлечением к административной ответственности. В соответствии с КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства составляет 2 года со дня совершения административного правонарушения. Учитывая огромный объем работы, который в настоящее время ложится на Счетную палату РФ, а также то, что планирование социально-экономического развития и осуществление управления на основе государственных программ предусматривается на длительные сроки, целесооб-

разно увеличить срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства до 3 лет, а возможно, и до 5 лет.

Интересной представляется практика, которая сложилась в Счетной палате (Суде Счетов) Испании. В современных условиях в работе данного органа отмечается тенденция в отчете о проверке конкретного органа или учреждения не только выделять выявленные нарушения в финансовой сфере, но и проводить анализ на наличие недостатков в методах управления, организационной структуре, контроле над деятельностью органа или учреждения [11, с. 39]. Кроме того, Суд Счетов Испании в ходе проверок дает рекомендации по преодолению данных недостатков, что играет положительную роль в работе проверяемых организаций в будущем.

Одной из проблем деятельности Счетной палаты РФ является также отсутствие ее территориальных подразделений в субъектах РФ. Данная проблема, безусловно, ограничивает практические возможности при осуществлении деятельности Счетной палаты, поскольку для проведения проверки инспекторы палаты вынуждены отправляться в командировки по регионам страны. Это вызывает сложности в финансовом плане, поскольку такие поездки обходятся дорого, кроме того, проведение проверки в таких случаях осложняется временными ограничениями и недостатком кадров.

Данная проблема немного ослабляется системой взаимодействия Счетной палаты с контрольно-счетными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления. Подтверждением тому служит отчет о деятельности Счетной палаты РФ в 2015 году, в котором закреплено, что одна из важнейших задач для Счетной палаты РФ – это укрепление системы взаимодействия с органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления.

В связи с этим особую значимость приобретают общие проверки с участием Счетной палаты РФ и счетными органами регионов. В 2016 году такие проверки коснулись:

- 1) изучения положения бюджетов регионов с учетом выполнения ими обязанностей, возложенных федеральным центром;
- 2) ревизии осуществления долговой политики в регионах с крупнейшими долговыми обязательствами;
- 3) оценки расходования субъектами субсидий из вышестоящего бюджета.

Актуальной проблемой совершенствования деятельности Счетной палаты РФ является также улучшение качества работы контрольных органов, а также экспертов, предоставление помощи при составлении стандартов внутреннего аудита, учитывая опыт международных органов, так как это играет значимую роль в работе органов финансового контроля субъектов РФ [12, с. 35–39].

В заключение следует отметить, что Счетная палата РФ как орган государственного финансового контроля выполняет очень важную функцию, но вместе с тем законодательство, регулирующее данную сферу, еще далеко не идеально. Безусловно, можно отметить, что совершенствование финансового контроля в целом и работа Счетной палаты РФ в частности, направлены на ориентиры, установленные Европейской организацией высших органов финансового контроля и Международной организацией высших органов финансового контроля [13, с. 49], достижение которых позволит повысить эффективность проведения государственного финансового контроля в нашей стране.

Литература

1. Епифанов А.Е. К вопросу о сущности и правовой природе государственного контроля и надзора // Вестник Дагестанского государственного университета. – 2014. – Вып. 2.
2. СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.
3. СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 903.
4. Янкевич С.В. Счетная палата Российской Федерации и законодательная реформа внешнего государственного финансового контроля // Финансовое право. – 2014. – № 9.
5. Расулов Т.Ф. Некоторые проблемы реализации положений Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Юридический вестник ДГУ. – 2013. – № 2.
6. СЗ РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2304.
7. Саунин А.Н. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»: новая редакция с новыми проблемами // Финансовое право. – 2014. – № 5.
8. Соломатина Н.Н. Счетная палата Российской Федерации в системе органов государственной власти // Конституционализм и государство. – 2008. – № 4.
9. Зилов А.Ф. Счетная палата как субъект финансового контроля // Право и управление. XXI век. – 2015. – № 4.
10. Лапина М.А. Совершенствование законодательства, регламентирующего юрисдикционную деятельность Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 10.
11. Чхиквадзе В.В. Правовой статус суда счетов (Счетной палаты) в Испании // Финансовое право. – 2011. – № 12.
12. Расулов Т.Ф. Счетная палата РД: новый этап развития внешнего государственного финансового контроля // Юридический вестник ДГУ. – 2012. – № 2.
13. Алиева Э.Б. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля // Юридический вестник ДГУ. – 2016. – № 1.

References

1. Epifanov A.E. K voprosu o sushchnosti i pravovoy prirode gosudarstvennogo kontrol'ya i nadzora // Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2014. – Vyp. 2.
2. SZ RF. – 2013. – № 14. – St. 1649.
3. SZ RF. – 2011. – № 7. – St. 903.
4. YAnkevich S.V. Schetnaya palata Rossiyskoy Federacii i zakonodatelnaya reforma vneshnego gosudarstvennogo finansovogo kontrolya // Finansovoe pravo. – 2014. – № 9.
5. Rasulov T.F. Nekotorye problemy realizacii polozheniy Federalnogo zakona ot 7 fevralya 2011 goda № 6-FZ «Ob obshchikh principakh organizacii i deyatel'nosti kontrol'no-schetnykh organov sub'ektov Rossiyskoy Federacii i municipalnykh obrazovaniy» // Yuridicheskiy vestnik DGU. – 2013. – № 2.
6. SZ RF. – 2013. – № 19. – St. 2304.
7. Saunin A.N. Federalnyy zakon «O Schetnoy palate Rossiyskoy Federacii»: novaya redakciya s novymi problemami // Finansovoe pravo. – 2014. – № 5.
8. Solomatina N.N. Schetnaya palata Rossiyskoy Federacii v sisteme organov gosudarstvennoy vlasti // Konstitucianolizm i gosudarstvovedenie. – 2008. – № 4.

9. Zilov A.F. Schetnaya palata kak sub'ekt finansovogo kontrolya // Pravo i upravlenie. XXI vek. – 2015. – № 4.

10. Lapina M.A. Sovershenstvovanie zakonodatel'stva, reglamentiruyushchego yurisdikcionnyuyu deyatel'nost' Schetnoy palaty Rossiyskoy Federacii i kontrol'no-schetnykh organov sub'ektov Rossiyskoy Federacii // Administrativnoe i municipal'noe pravo. – 2015. – № 10.

11. Chkhikvadze V.V. Pravovoy status suda schetov (Schetnoy palaty) v Ispanii // Finansovoe pravo. – 2011. – № 12.

12. Rasulov T.F. Schetnaya palata RD: Novyy etap razvitiya vneshnego gosudarstvennogo finansovogo kontrolya // Yuridicheskiy vestnik DGU. – 2012. – № 2.

13. Alieva E.B. Problemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya // Yuridicheskiy vestnik DGU. – 2016. – № 1.

Поступила в редакцию 27 января 2017 г.

UDC 342

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-1-50-55

Problems of legal status of the Russian Audit Chamber as a body of state financial control

A.Z. Arslanbekova, M.T. Akhmedov

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiyev st., 43a; tanima22@mail.ru, mahach_95@bk.ru

The article deals with the problems of the legal status of the Accounts Chamber of the Russian Federation, the problems the Accounts Chamber of the Russian Federation face in the implementation of state financial control, and drawbacks that exist in the current Federal Law of April 5, 2013 № 41-FZ "On the Russian Federation Chamber of Accounts." In the financial crisis and volatile international situation special responsibility lies on the authorities enforcing financial control, because economic and financial security of the state is urgent in the current situation. The purpose of the article is the analysis of the legislation, securing the legal status of the Accounts Chamber of the Russian Federation, as well as the research of the problems this body faces in carrying out state financial control. Scientific novelty lies in the fact that the article based on the analysis of the Federal Law of April 5, 2013 № 41-FZ "On the Accounts Chamber of the Russian Federation", the drawbacks of the legal status of the Accounts Chamber are revealed and to measures to improve the activity of the Russian Audit Chamber for increasing the efficiency of the state financial control are proposed. Following research methods were used: logical, formal-legal, system, comparative and legal analysis.

In conclusion, the authors assume that the Accounts Chamber of the Russian Federation, as an organ of the State Financial Control performs a very important function, but still the legislation is far from ideal. The improvement of financial control in general and the work of the Accounts Chamber of the Russian Federation in particular aim at norms set by the European Organization of Supreme Audit Institutions and the International Organization of Supreme Audit Institutions, the achievement of which will improve the efficiency of the state financial control in our country.

Keywords: *Audit Chamber, state financial control, internal and external control, financial legal relationship, budget legislation, administrative responsibility.*

Received 27 January, 2017