

**Шохин Сергей Олегович,  
доктор юридических наук,  
профессор Финансового Университета  
при Правительстве РФ,  
Заслуженный юрист РФ.**

### **Внешний государственный финансовый контроль:**

#### **20 лет – образование, становление, развитие.**

Возникновение контрольно-счетных органов в России связано с конституционной реформой 1993 года. В новой Конституции страны появилась статья, предусматривающая создание Счетной палаты Российской Федерации для контроля за федеральным бюджетом. (\*1) Вышедший еще в преддверье принятия Конституции Указ Президента Российской Федерации от 24 октября 1993 года № 1738 «О поддержке мер Правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области» (\*2) предписывал образование в Москве как субъекте РФ образование Контрольно-счетной палаты. Демократически настроенное руководство России посчитало необходимым дополнить систему государственного управления одним из важнейших атрибутов гражданского общества, характеризующих уровень развития народовластия.

Рождение нового федеративного российского государства на новой политической основе вдохнуло в это начинание новую жизнь. Власти демократической России почувствовали острую необходимость строительства контрольных финансовых органов, отвечающих духу и потребностям времени. К тому же наиболее эффективные звенья советской системы контроля были ликвидированы, а задачи финансового контроля все усложнялись.

Российская политическая и юридическая культура не давала ответа на вопрос, какой должна быть Контрольно-счетная палата. Зарубежный опыт предлагал широкое разнообразие в организации контрольно-счетных органов, которые строили свою работу порой на противоположных управленческих методах. В результате глубокой творческой переработки удалось сконструировать организационную модель, сочетающую американское единоначалие и немецкую коллегиальность. Принципиальную основу организации и деятельности палаты составили положения Лимской декларации об основных принципах контроля. (\*3) В области идеологии отправной точкой стало положение французской Конституции, гласившей, что Счетная палата государства должна стремиться вносить вклад в гармонизацию деятельности властей, помогать правительству эффективно управлять экономическими процессами, а законодателям страны вырабатывать наиболее обоснованные экономические решения. (\*4)

Общими усилиями 18 мая 1994 года Московской городской Думой был принят первый в истории России законодательный акт о контрольно-счетном органе, который еще дважды перерабатывался и совершенствовался. (\*5) А в 1995 году правовой статус Контрольно-счетной палаты был окончательно закреплён в Уставе города Москвы. (\*6)

В то время Москва была первопроходцем в строительстве контрольно-счетных органов. Ни в российских регионах, ни на федеральном уровне их не было, да и сама необходимость создания таковых была предметом дискуссий. Так что Контрольно-счетная палата Москвы, двадцатилетие которой мы отмечаем в этом году, стала первой в новой России. Опыт создания Контрольно-счетной палаты Москвы, ее методологические наработки стал базой и примером для образования аналогичных органов в других субъектах Российской Федерации. По просьбе коллег со всех концов страны Контрольно-счетная палата Москвы способствовала образованию Ассоциации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации

и в течение всего труднейшего периода становления региональных контрольно-счетных органов была ее лидером и локомотивом.

Контрольно-счетная палата Москвы получила широкое международное признание и пользуется заслуженным авторитетом у зарубежных коллег. Об этом свидетельствуют ее широкие международные связи и стремление региональных счетных органов различных стран мира изучать и использовать ее опыт. В 1998 году Контрольно-счетная палата Москвы была принята в Европейскую организацию региональных контрольных органов (EURORAI), подтвердив, таким образом, соответствие организации и деятельности Палаты международно-признанным стандартам. Пройдя серьезную проверку, она стала первым российским членом EURORAI, положила начало сотрудничеству российских и европейских счетных палат на региональном уровне. В настоящее время она является одним из самых активных участников этой организации.

Следующим важнейшим шагом в становлении и развитии контрольно-счетных органов стала их институализация на федеральном уровне. В январе 2005 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации». (\*7)

Принципиально важным этапом в развитии государственного финансового контроля в России стало закрепление основных положений о бюджетном финансовом контроле в Бюджетном кодексе Российской Федерации, вступившем в силу с 1 января 2000 года. (\*8) С этого момента можно сказать, что система государственного финансового контроля в России вступила в этап зрелости. Контрольно-счетные органы стали полноправными участниками бюджетных отношений и бюджетного процесса.

Государственному и муниципальному финансовому контролю в Бюджетном кодексе посвящен целый Раздел IX. Кодекс регулирует основы государственного и муниципального финансового контроля, устанавливает

его виды, объекты, методы осуществления, полномочия органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля, полномочия органов внутреннего государственного и муниципального финансового контроля, форму и порядок оформления результатов контрольных мероприятий.

Установлены цели государственного финансового контроля, а именно - обеспечение соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. Государственный финансовый контроль подразделен на внешний и внутренний, предварительный и последующий. Было установлено, что внешний государственный и муниципальный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которые в совокупности определяются как органы внешнего финансового контроля. Внутренний государственный и муниципальный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов финансового контроля, являющихся соответственно органами или должностными лицами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций и Федерального казначейства.

Согласно Бюджетному кодексу предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности. При этом следует отметить, что вопрос о текущем контроле в силу своей дискуссионности в Кодексе отражения не нашел.

Кодексом определены объекты государственного и муниципального финансового контроля, к которым в первую очередь отнесены финансовые органы и главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета. Кроме того в круг объектов контроля вошли государственные (муниципальные) учреждения, государственные (муниципальные) унитарные предприятия, государственные корпорации и государственные компании, хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах. Полномочия органов государственного финансового контроля также распространяются на органы управления государственными внебюджетными фондами и на юридических лиц, получающих средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования.

Определены условия, при которых под контрольные полномочия органов государственного финансового контроля могут подпадать частнопредпринимательские структуры. Так, контролю подлежат любые юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица в части соблюдения ими условий договоров и соглашений о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также договоров и соглашений о предоставлении государственных или муниципальных гарантий. Кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий договоров и соглашений о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации также подконтрольны органам государственного финансового контроля. При этом, государственный и муниципальный финансовый контроль в отношении

негосударственных объектов контроля осуществляется только в части соблюдения ими условий предоставления средств из бюджета, в процессе проверки главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств, их предоставивших.

Основными методами осуществления государственного и муниципального финансового контроля являются проверка, ревизия и обследование. Под проверкой понимается совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного и бухгалтерского учета и отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период. Под ревизией понимается комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной и бухгалтерской отчетности.

Результаты проверки или ревизии оформляются актом, который признается полноценным юридическим документом и имеет доказательственную силу в суде.

Проверки подразделяются на камеральные и выездные, в том числе встречные проверки. Под камеральными проверками понимаются проверки, проводимые по месту нахождения органа государственного или муниципального финансового контроля на основании бюджетной и бухгалтерской отчетности и иных документов, представленных по его запросу. Под выездными проверками понимаются проверки, проводимые по месту нахождения объекта контроля, в ходе которых в том числе определяется фактическое соответствие совершенных операций данным бюджетной и бухгалтерской отчетности и первичных документов. Под встречными проверками понимаются проверки, проводимые в рамках

выездных или камеральных проверок в целях установления или подтверждения фактов, связанных с деятельностью объекта контроля.

Под обследованием понимаются анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля. Результаты обследования оформляются заключением.

По результатам контрольных мероприятий органами государственного и муниципального финансового контроля составляются обязательные для рассмотрения представления или обязательные для исполнения предписания.

Параллельно была проведена административная реформа системы исполнительных органов власти 2004 года. (\*9) Взамен привычного еще с советских времен КРУ Минфина образована Федеральная служба финансово-бюджетного надзора с более широкими полномочиями. В частности, она стала одним из двух органов валютного контроля. По своим функциям и полномочиям она была максимально приближена к Счетной палате Российской Федерации, но на уровне органа внутреннего государственного контроля. (\*10)

В последние годы завершилось юридическое оформление системы контрольно-счетных органов, положившее конец дискуссиям о том, нужны они или нет на региональном и муниципальном уровне, в каком статусе и с какими полномочиями. Был принят Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований". (\*11)

Закон закрепил статус контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как постоянно действующих органов внешнего государственного финансового контроля. Очень важно положение закона о том, что контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно.

С начала их возникновения в 1994 году контрольно-счетные органы в субъектах Российской Федерации образовывались в самых различных организационно-правовых формах, вплоть до отделов аппарата того или иного законодательного собрания. Теперь же четко установлено, что они должны обладать правами юридического лица.

Хотя региональные контрольно-счетные органы образуются представительными органами власти, закон предполагает определенную равноудаленность от обеих ветвей власти. Так, предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации вносятся в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Основные полномочия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации практически повторяют полномочия Счетной палаты Российской Федерации. Закон также разрешил спорные вопросы, наделив региональные палаты правами по контролю за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта Российской Федерации, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими субъекту Российской Федерации, дал им право осуществлять оценку эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, а также оценку законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации.



В апреле 2013 года принят и вступил в силу новый Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации». (\*12) Новый закон в большей степени отражает современные реалии и соответствует тенденциям развития государственного контроля. Можно с уверенностью сказать, что его разработка основывалась на опыте уже сложившейся практики, а его принятие ознаменовало качественно новый этап в развитии государственного финансового контроля в России.

Закон существенно расширяет статус Счетной палаты, ее функции и полномочия выходят за пределы собственно финансового контроля в привычном ранее понимании и распространяются на анализ эффективности систем управления бюджетными средствами и оценку качества разработки и эффективности исполнения финансово-экономических программ.

Закон в действующей редакции позволяет отследить использование бюджетных средств по всей вертикали. Нормы закона прямо устанавливают право Счетной палаты контролировать любые хозяйствующие субъекты в части соблюдения ими условий договоров и соглашений о предоставлении средств из федерального бюджета в любой форме, предоставлении государственных гарантий, а также при аналогичных условиях контролировать кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами федерального бюджета. Некоммерческие организации, использующие бюджетные средства и/или имущество, также подпадают под действие этой нормы. Это масштабное расширение полномочий контролирующего государственного органа

За счет усиления экспертно-аналитической функции Счетная палата практически превращается в один из центров макроэкономического анализа перспектив и результатов принятия стратегических и тактических решений в области развития экономики страны. Среди задач Палаты аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей, выбор и оценка ключевых национальных показателей и индикаторов социально-экономического развития страны.

В целом, новый закон о Счетной палате Российской Федерации, несмотря на содержащиеся в нем отдельные противоречия, неопределенности и пробелы, стал важным шагом в законодательном развитии государственного финансового контроля. Его недостатки не умаляют его значения. Тем более что он оставляет возможности для дальнейшего развития, хотя, скорее всего, в рамках сложившейся политики и практики государственного управления он уже в нынешнем виде максимально отражает статус и компетенцию высшего органа государственного контроля страны, как они представляются российской политической элите.

За прошедшие двадцать лет правовое регулирование государственного финансового контроля прошло огромный путь эволюционного развития. Оно вобрало в себя все лучшее из отечественной практики и зарубежного опыта. Контроль стал системным, полномочным, взаимоувязанным. Принципы, функции, задачи, методы его реализации получили полноценное теоретическое осмысление и адекватное организационное оформление. Дальнейшее развитие системы государственного финансового контроля, как представляется, должно происходить на ином качественном уровне в тесной увязке с совершенствованием финансовой политики российского государства.

### Сноски:

(\*1) Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года. М.: Юридическая литература, 1996.

(\*2) Указ Президента Российской Федерации от 24 октября 1993 года № 1738 «О поддержке мер Правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. - № 44. – Ст. 4187

(\*3) Лимская декларация руководящих принципов контроля 1977 г. // Ж-л Контролинг № 1 1991 г., стр. 56-65

(\*4) Конституция Французской Республики, 4 октября 1958 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. Стр. 401-434.

(\*5) Закон г. Москвы от 18 мая 1994 г. N 8-39 "О Контрольно-счетной палате Московской городской Думы". Постановление МГД, 18 мая 1994, № 39 // Ведомости Московской Думы. – 1994, № 4.

Закон г. Москвы от 1 ноября 1995 г. N 23-73 "О Контрольно-счетной палате Москвы" // Ведомости Московской городской Думы, 1996, N 1

Закон г. Москвы от 30 июня 2010 г. N 30 "О Контрольно-счетной палате Москвы" // "Вестник Мэра и Правительства Москвы", июль 2010 г., N 41; газета "Тверская, 13" от 29 июля 2010 г. N 90

(\*6) Устав города Москвы. Принят Московской городской Думой 28 июня 1995 года // Ведомости Московской городской Думы, N 4, 1995 г., "Вестник мэрии Москвы", N 9, май 2000 г.

(\*7) Федеральный закон от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" // СЗ РФ 1995. N 3. Ст. 167

(\*8) Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст.3823.

(\*9) Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» / Российская газета от 12 марта 2004 года № 50 (3427)

(\*10) Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2004 г. № 278 / СЗ РФ, 2004 г., № 25, Ст. 2561

Инструкция о порядке проведения ревизий и проверок Федеральной службой финансово-бюджетного надзора. Приложение к Приказу Министерства финансов Российской Федерации от 2 мая 2007 г. N 39н // См.: Официальный сайт Министерства финансов РФ [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)

Административный регламент исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности. Утвержден Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 4 сентября 2007 г. N 75н // См.: Официальный сайт Министерства финансов РФ [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)

(\*11) Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" // СЗ РФ от 14 февраля 2011, N 7, ст. 903

(\*12) Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" //СЗ РФ от 8 апреля 2013 г. N 14 ст. 1649

**Аннотация.**

Статья посвящена эволюции правового регулирования государственного финансового контроля за последние двадцать лет. Показан процесс формирования органов государственного финансового контроля и юридических основ их деятельности. Обозначено важное значение этого института для функционирования всей системы государственного управления. Показаны достоинства и недостатки правовой базы государственного финансового контроля в настоящее время, направления ее совершенствования.

**Ключевые слова.**

Государственный финансовый контроль, бюджетный контроль, органы внешнего и внутреннего финансового контроля, Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.