

**Шохин Сергей Олегович,
доктор юрид. наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ**

**(1994-1999 г.г. – Председатель
Контрольно-счетной палаты
Москвы,
2001-2005 г.г. – Аудитор
Счетной палаты РФ,
Почетный работник
Счетной палаты РФ)**

Новый этап в развитии финансового контроля.

В апреле 2013 года принят и вступил в силу новый Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»*(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), а к октябрю с.г. реализованы все процессуальные нормы закона, включая новый порядок формирования Коллегии Счетной палаты, выдвижения и назначения на должность Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты. Новый закон существенно отличается от предыдущего, действовавшего с 1995 года, он 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.

В первую очередь обращает на себя внимание принципиальное изменение статуса Счетной палаты. Если в законе 1995 года Палата характеризовалась в качестве просто органа государственного финансового контроля, то теперь она является «высшим органом внешнего

государственного аудита (контроля)»*(ст. 1, 2) с исключением термина «финансового».

В Европейском Союзе, нашем главном торгово-экономическом партнере, применяется широкое толкование аудита: финансовый аудит (financial audit), управленческий аудит (management audit), аудит эффективности (efficiency audit). Новый закон приближает предмет и методы деятельности Счетной палаты Российской Федерации к общепринятым европейским стандартам.

Таким образом, функции и полномочия Счетной палаты Российской Федерации 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. Это существенно расширяет функционал Счетной палаты, вопрос только в том, насколько такое расширение будет на практике признаваться в пределах российской юрисдикции.

Очень важным новшеством является упоминание в законе среди традиционных объектов контроля Палаты «иных ресурсов»*(ст.1) в пределах компетенции Палаты, обеспечивающих «безопасность и социально экономическое развитие Российской Федерации», но не только, а также «задачи, функции, полномочия» Палаты. Указанные «иные ресурсы» упоминаются по тексту закона многократно.

В начале 2000-х годов в практической деятельности контрольно-счетных органов вставал вопрос о том, до какого предела бюджетные средства продолжают оставаться бюджетными и подлежат государственному контролю. Тогда финансовые органы исполнительной власти настояли на той позиции, что после перечисления, например, в рамках госзаказа или при оказании услуг при аутсорсинге, бюджетных средств на счета коммерческих организаций и предприятий, эти средства перестают быть бюджетными со всеми вытекающими последствиями, включая их не подконтрольность

органам государственного контроля. Нынешняя редакция закона позволяет отследить использование бюджетных средств по всей вертикали, что логично по сути и, к тому же, должно существенно снизить коррупционную составляющую и возможность злоупотреблений. С другой стороны, подобное масштабное расширение полномочий контролирующего государственного органа говорит о нарастающем усилении роли государства в экономике, о последовательном углублении процесса придания публичного характера гражданско-правовым отношениям, что, разумеется, не способствует развитию свободного рынка. Государство все больше становится не только особым, но и доминирующим субъектом гражданско-правовых отношений. Но с точки зрения реального контроля использования бюджетных средств это, безусловно, положительная новация.

Нормы нового закона прямо устанавливают право Счетной палаты контролировать любые хозяйствующие субъекты «в части соблюдения ими условий договоров (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. ***(п.п. 3, 4 ст. 15)**

Законом значительно усилена экспертно-аналитическая функция Счетной палаты. 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. **(ст. 5)**

Среди функций Палаты «подготовка предложений по формированию системы ключевых национальных показателей (индикаторов), определяющих уровень и качество социально-экономического развития РФ, а также выбор критериев и методов их оценки». Палата производит оценку влияния внутренних и внешних условий на фактический уровень достижения целей социально-экономического развития страны, оценивает эффективность формирования, управления и распоряжения федеральными ресурсами в целях обеспечения безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации. ***(п. 7-9 ст. 13)** Счетная палата теперь также проводит экспертизу документов стратегического планирования, государственных программ и межгосударственных целевых программ. ***(п. 16 ст. 13)** Это особенно важно и актуально в связи с намерением Правительства РФ перейти к программному методу бюджетного планирования.

Среди полномочий Счетной палаты появилась новация – уведомления о применении бюджетных мер принуждения. ***(ч. 1 п. 2 ст. 14)** Очевидно имеются в виду меры, предусмотренные ст. 282 Бюджетного Кодекса Российской Федерации. Эта норма предоставляет Счетной палате очень эффективное право воздействовать на финансовое состояние подконтрольного объекта, которым ранее наделялись только органы исполнительной власти. При этом в Законе не прописан механизм применения этого права и весь комплекс связанных с ним процессуальных вопросов, что требует дальнейшей доработки.

Существенно расширяет возможности Счетной палаты при реализации своих функций включение в состав полномочий Палаты права на доступ к федеральным государственным информационным системам и возможность запрашивать сведения о составе данных ведомственных информационных систем объектов аудита. ***(ч. 1 п. 4, 5 ст. 14)** В современных условиях это является важной предпосылкой и обязательным условием повышения эффективности работы Счетной палаты.

Новый закон значительно расширил законодательное закрепление взаимодействия Счетной палаты с внешней средой на всех уровнях.

Очень важно, в том числе в связи с вступлением России в ВТО и развитием интеграционных процессов на постсоветском пространстве и за его пределами, широкое закрепление в законе международных аспектов, связанных с деятельностью Палаты.

Новый закон устанавливает, что наряду с российским законодательством правовой основой деятельности Счетной палаты являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международно-правовые принципы независимого аудита (контроля).*(п. 1 ст. 3) Это позволяет использовать в контрольной и аналитической деятельности Счетной палаты новейшие зарубежные практики.

Счетная палата РФ всегда активно развивала сотрудничество с иными федеральными госорганами, справедливо полагая, что такое сотрудничество способствует реализации ее целей и задач. Между Счетной палатой и иными государственными органами подписано и реализуется несколько десятков соглашений о сотрудничестве. Закон развивает это направление деятельности Палаты и устанавливает более тесную и предметную связь между ними. А именно, Закон предписывает Палате уделять большее внимание организации внутреннего аудита в федеральных государственных органах, проверять и анализировать его эффективность, оказывать ему методологическую и методическую помощь.*(ст.ст. 17, 18)

Большую позитивную роль играет установление в законе принципиально новых взаимоотношений между Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований на уровне, который позволяет говорить о системе контрольно-счетных органов на определенном этапе ее, не только формирования, но и развития. При этом наблюдаемые изменения идут в рамках общей тенденции усиления вертикальных связей.

На заре зарождения контрольно-счетных органов в середине 90-х годов Счетная палата РФ жестко соблюдала дистанцию в отношении региональных контрольно-счетных органов, опасаясь обвинений во вмешательстве в дела субъектов федерации. В результате образуемые в регионах контрольно-счетные органы были лишены идеологической и методической поддержки на федеральном уровне. В 2001 году ситуация изменилась, Председатель Счетной палаты РФ возглавил Ассоциацию контрольно-счетных органов, и это положило начало их конструктивному и плодотворному сотрудничеству.

В новом законе взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, заключение с ними соглашений о сотрудничестве является одной из задач Счетной палаты.***(п. 22 ст.13)** К тому же, Коллегия Счетной палаты Российской Федерации в соответствии с Законом утверждает общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального аудита, которые, надо понимать, должны быть обязательными для всех контрольно-счетных органов.***(п. 1, ст. 11)** Закреплено право Счетной палаты проводить совместные и параллельные контрольные и экспертно-аналитические мероприятия с региональными и муниципальными контрольно-счетными органами, содействовать профессиональной подготовке и повышению квалификации их работников.***(п. 8, 9 ч. 1 ст.14)**

Правда в этом вопросе встречаются и сомнительные новации. Так, например, Счетная палата наделяется правом осуществлять оценку деятельности региональных и муниципальных контрольно-счетных органов, давать заключения о соответствии деятельности этих органов законодательству о внешнем контроле, хотя и по обращениям самих контрольно-счетных органов и местных представительных органов. Эти полномочия вызывают неоднозначную оценку с точки зрения принципов федерализма и законодательства о местном самоуправлении.

В последние годы Президент и Правительство Российской Федерации предпринимают решительные усилия по борьбе с коррупцией. В связи с этим в новый закон о Счетной палате включен большой объем норм, распространяющих на работников Палаты набор ограничений и обязанностей, установленных для федеральных государственных служащих в целом, включая предоставление сведений о доходах и расходах.

(См:

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"

//СЗ РФ от 2 августа 2004 г. N 31 ст. 3215

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции"

// СЗ РФ от 29 декабря 2008 г. N 52 (часть I) ст. 6228

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам"

// СЗ РФ от 10 декабря 2012 г. N 50 (часть IV) ст. 6953

Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. N 558 "О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера"

//СЗ РФ от 25 мая 2009 г. N 21 ст. 2543)

В то же время следует отметить, что новый закон допускает определенные противоречия в отношении статуса Счетной палаты.

Целью закона провозглашается создание правовых основ для осуществления парламентского контроля посредством формирования парламентом состава Коллегии Счетной палаты. ***(п. 2 ст. 1).**

Вместе с тем, в соответствии с законом, в формировании Счетной палаты участвует не только парламент, но и Президент Российской Федерации. Более того, ему отведена решающая роль при назначении высших чиновников Палаты: именно он выбирает одну из выдвинутых палатами парламента кандидатур, а может и вовсе выдвинуть свою кандидатуру. ***(ст.ст. 7-9).** То же касается и досрочного освобождения от должности руководителей и аудиторов Счетной палаты, которое

производится по представлению Президента Российской Федерации*(п. 9 ст. 7, п. 9 ст. 8, п. 11 ст. 9). При этом надо учитывать, что решения о назначении и досрочном освобождении от должности высших должностных лиц Палаты принимаются палатами Парламента простым, а не квалифицированным большинством, что объективно усиливает позиции Президента.

Действительно, Федеральный закон «О парламентском контроле» предусматривает использование Парламентом Счетной палаты в целях парламентского контроля*(Федеральный закон от 7 мая 2013 г. N 77-ФЗ "О парламентском контроле" //СЗ РФ от 13 мая 2013 г. N 19 ст. 2304), но этим задачи, функции и полномочия Палаты не ограничиваются – они значительно шире. К примеру, закон подтверждает, что «обязательному рассмотрению при формировании планов работы Счетной палаты подлежат запросы Президента Российской Федерации»*(п. 6 ст. 33), при этом Президент упомянут в списке первым

Роль Президента Российской Федерации ничуть не меньше роли Парламента, а может быть и более решающая с учетом реалий политической жизни. Учитывая эти обстоятельства, а также объем вновь установленных функций и полномочий Счетной палаты, назвать ее органом парламентского контроля было бы большой натяжкой.

С точки зрения независимости и, соответственно, эффективности работы Счетной палаты очень важны принципиальные вопросы планирования ее деятельности. *(ст. 33) Однако вопросы планирования изложены в законе поверхностно. Отсутствует принципиальное положение о самостоятельности Счетной палаты при формировании планов, не ясна процедура утверждения планов, нет четких условий включения в план работы внеплановых мероприятий. Полностью отсутствуют нормы о повторных проверках – основной формы обратной связи, получения информации по исправлению ранее обнаруженных недостатков и нарушений.

Возникают вопросы и в отношении отдельных аспектов финансовой независимости Счетной палаты. Закон провозглашает, что Счетная палата

обладает финансовой независимостью*(п. 2 ст. 2), однако из закона каким-то образом выпала норма, реально обеспечивающая эту независимость, а именно, что средства на содержание Палаты предусматриваются отдельной строкой в бюджете. Существующий порядок формирования и утверждения сметы Палаты оставляет большие возможности для оказания на нее внешнего воздействия. В принципе, наилучшим вариантом было бы использовать американский опыт и автоматически, без обсуждений где бы то ни было и с кем бы то ни было выделять на содержание Счетной палаты законодательно определенный процент от суммы государственного бюджета, что реально обеспечило бы финансовую независимость этого органа.

Не очень четко, только в общем виде прописаны вопросы гласности в работе Счетной палаты, а гласность является основой эффективной работы Палаты и гарантией ее независимости. Гласность провозглашена как один из принципов внешнего государственного аудита, осуществляемого Счетной палатой.*(ст. 4) Но учитывая возрастающее количество закрытых документов по итогам работы инспекторов Палаты, возникают сомнения, дойдет ли информация до налогоплательщиков и в каком виде и объеме. Этому вопросу уделено в Законе явно недостаточно внимания.

Наряду с уточнением в законодательном порядке отдельных позиций, и принципиальных, и технических, в статусе и полномочиях Счетной палаты, на мой взгляд, приходит пора более внимательно подойти и к вопросам конституционного позиционирования высшего органа государственного финансового контроля страны, а также и ряда других ключевых звеньев в структуре государственного управления и регулирования.

В течение двадцати лет со времени принятия действующей Конституции Российской Федерации и политики, и ученые строго придерживались мнения, что Конституцию трогать нельзя. Сейчас в связи с инициативой Президента Российской Федерации о слиянии арбитражных и общегражданских судов положение изменилось. На мой взгляд, было бы целесообразно воспользоваться этой ситуацией и произвести еще некоторые

организационно-структурные изменения в системе организации государственной власти, а именно выделить в отдельные структурные звенья разделения властей и системы сдержек и противовесов ряд органов, имеющих недостаточно четко определенный или размытый, двусмысленный статус. Подобные прецеденты в конституционном праве зарубежных, в том числе европейских государств имеются. **(См. напр. Раздел III Вспомогательные органы Конституции Итальянской Республики. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2 / М. : Изд-во НОРМА, 2001. Стр. 120).**

Можно было бы ввести в Конституцию отдельный раздел, где более определенно зафиксировать место в государстве органов, не входящих в законодательную, исполнительную или судебную ветви власти, но наделенных специфической государственной функцией, которую, кстати, ни одной из ветвей власти доверить нельзя в силу ее важности и значения.

В первую очередь имеются в виду органы, имеющие конституционный статус, такие как Счетная палата РФ (финансовый контроль) и Центральный Банк РФ (стабильность финансовой системы). В эту же группу целесообразно поместить Генеральную прокуратуру РФ (надзор за законностью), выведя ее из формального нахождения в системе судебной власти, к которой она не имеет прямого отношения.

В этот раздел можно также было бы поместить органы, не имеющие конституционного статуса, не являющиеся государственными и не наделенные властными полномочиями, но играющие большую роль в жизни государства и общества и функционирующие на основе законов или Указов Президента РФ. В эту группу можно было бы включить Государственный совет Российской Федерации. **(Указ президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602.),** Общественную палату Российской Федерации **(Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»)** и Торгово-промышленную Палату РФ

(Федеральный закон от 7 июля 1993 года N 5340-1 «О Торгово-промышленных палатах в Российской Федерации».

Это способствовало бы большей стройности структуры государственного управления и определенности места и роли в этой структуре указанных органов, особенно характерных для демократически устроенного государства.

Возвращаясь непосредственно к вопросу о Счетной палате в качестве резюме можно отметить, что 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.