

)

**Шохин Сергей Олегович,**  
доктор юридических наук,  
профессор МГИМО МИД России,  
Заслуженный юрист РФ,  
академик РАЕН

### **Счетные палаты – нужна ли властная вертикаль.**

В последние годы, наряду с тем, что правовая база государственного финансового контроля в общем и целом уже сложилась, продолжается совершенствование законодательства, регулирующего вопросы взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Напомню, что со времени принятия первых законодательных актов о контрольно-счетных органах, взаимоотношения между ними строились строго в рамках конституционного принципа федерализма в организационной области и, соответственно, бюджетного федерализма в области финансовой.

Федеративное государственное устройство является одной из основ конституционного строя России. В Конституции установлено, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, но разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Подробно определено распределение полномочий по предметам ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных органов власти.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ст. 1, 5, 71-73 Конституции Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 14.04.2014. - № 15. – Ст. 1691.

Соответственно, правовое регулирование бюджетных отношений основано на принципе бюджетного федерализма, что показывает анализ норм Бюджетного кодекса. Так, бюджетные полномочия Российской Федерации включают только «определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением». Непосредственно осуществление контроля за исполнением бюджета и бюджетов внебюджетных фондов, их внешняя проверка распространяются только на федеральный уровень.

Контрольные полномочия в отношении бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований недвусмысленно отнесены Бюджетным кодексом соответственно к этим уровням бюджетной системы.

Проникнуты идеологией федерализма и принципы бюджетной системы Российской Федерации.<sup>2</sup>

Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ (ред. от 25.12.2008) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также устанавливает, что составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно.<sup>3</sup>

Со временем в развитии законодательства и практики в этой сфере обозначился устойчивый тренд в сторону централизации системы внешних

---

<sup>2</sup> Ст. 7-10, 13-15, Глава 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ //СЗ РФ от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3823

<sup>3</sup> Ст. 52, Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ (ред. от 25.12.2008) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. - № 40. – Ст. 3822.

органов государственного контроля, что соответствует общей тенденции укрепления вертикали власти в государстве.

В этом направлении вносятся изменения в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» и соответственно в Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».<sup>4</sup>

Счетная палата Российской Федерации всегда имела законодательно закрепленное право взаимодействовать с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Это абсолютно понятно, логично и необходимо, учитывая огромное количество и диверсифицированный характер государственных средств, перемещающихся между звеньями бюджетной системы.

Одной из функций Счетной палаты прямо определено взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в рамках выполнения своих задач, в том числе по вопросам внешнего государственного аудита (контроля), заключение с ними соглашений о сотрудничестве. Это было особенно важно на этапе становления Счетной палаты, к примеру, для проведения первых проверок в 1995 году она использовала кадровый потенциал уже сформированной в это время Контрольно-счетной палаты Московской городской Думы.

Установленные законом полномочия Счетной палаты позволяют ей организовывать взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе по вопросам планирования и проведения на территориях соответствующих

---

<sup>4</sup> См. напр. Федеральный закон от 7 февраля 2017 г. № 11-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» и статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Соответствующие предложения о внесении изменений в ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»

субъектов Российской Федерации и муниципальных образований совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Положительным фактором является то, что Счетная палата получила право оказывать контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь, содействовать им в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников.

Вместе с тем в последние годы полномочия Счетной палаты Российской Федерации в отношении «младших коллег» существенно расширены. Счетная палата получила право довольно основательно вмешиваться в дела региональных контрольных органов или, по крайней мере, существенно влиять на их работу.<sup>5</sup>

Теперь Счетная палата имеет право и должна осуществлять по обращениям контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований или законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления оценку (анализ) деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, и даже давать заключения о соответствии деятельности этих органов законодательству о внешнем государственном (муниципальном) финансовом контроле и рекомендации по повышению ее эффективности.

Более того, по обращениям законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации дает заключения о соответствии кандидатур на должность председателя контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации требованиям, установленным Федеральным законом от 7 февраля 2011 года N 6-ФЗ "Об

---

<sup>5</sup> См.: п.п. 7, 8 Ст. 14 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1649.

общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований"<sup>6</sup>

Дело доходит до того, что внутренним актом, Регламентом Счетной палаты руководителю аппарата Счетной палаты предписано докладывать Председателю Счетной палаты согласованные предложения о включении в годовой план работы Счетной палаты мероприятий по оценке и анализу деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.<sup>7</sup>

Таким образом, Счетная палата Российской Федерации практически оказывается на вершине пирамиды контрольно-счетных органов, что серьезно ущемляет их независимость, а, следовательно, и объективность, так как косвенно допускает возможность внешнего воздействия, и откровенно противоречит конституционным принципам и принципам построения бюджетной системы.

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" устанавливает, что контрольно-счетные органы самостоятельно утверждают стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Теперь они ограничены в этом праве и должны следовать методическим указаниям Счетной палаты Российской Федерации. По крайней мере в отношении органов государственной власти и государственных органов, органов территориальных государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и муниципальных органов, государственных и муниципальных учреждений и унитарных предприятий субъектов

---

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 903.

<sup>7</sup> Ст. 47 Регламента Счетной палаты Российской Федерации (в ред. от 7 сентября 2017 г.)

Официальный интернет-сайт Счетной палаты Российской Федерации: <http://www.audit.gov.ru>

Российской Федерации или муниципальных образований должны применяться стандарты в соответствии с общими требованиями, утвержденными Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации.

Соответственно, требуется внести изменения в ныне действующее законодательство по всем упомянутым вопросам.

### **Список использованных нормативных актов.**

1. Лимская декларация руководящих принципов контроля INTOSAI 1977 г. // Ж-л Контроллинг № 1 1991 г., стр. 56-65; Официальный сайт ИНТОСАИ: <http://www.intosai.org/>

2. Мексиканская декларация независимости, XIX Конгресс INTOSAI, ноябрь 2007 года // Официальный сайт ИНТОСАИ: <http://www.intosai.org/>

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 14.04.2014. - № 15. – Ст. 1691.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ //СЗ РФ от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3823

5. Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ (ред. от 25.12.2008) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. - № 40. – Ст. 3822.

6. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1649.

7. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" // Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 903.

8. Регламент Счетной палаты Российской Федерации (в ред. от 7 сентября 2017 г.) // Официальный интернет-сайт Счетной палаты Российской Федерации: <http://www.audit.gov.ru>

### **Интернет-ресурсы.**

1. Официальный интернет-сайт Счетной палаты Российской Федерации: <http://www.audit.gov.ru>

2. Официальный портал Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов Российской Федерации: <http://www.portalkso.ru>

3. Официальный сайт ИНТОСАИ: <http://www.intosai.org/>

### **Аннотация.**

Автор рассматривает новые тенденции в законодательстве, регулирующем взаимоотношения органов внешнего государственного финансового контроля разных уровней бюджетной системы. Отмечаются начальные признаки выстраивания вертикали власти в системе контроля, вопреки закрепленному законодательством принципу федерального государственного устройства.

### **Ключевые слова.**

Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований, принципы бюджетной системы, федерализм, финансовое законодательство.