

**С.А. Афанасьева,
М.А. Орлов**

Некоторые особенности организации и деятельности Счетной палаты Российской Федерации

В статье сопоставлены нормы ранее действовавшего Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», определяющего правовой статус Счетной палаты РФ в настоящее время. Выявлены позитивные и негативные последствия изменений законодательства о Счетной палате, определены некоторые пробелы в правовом регулировании деятельности данного органа.

Ключевые слова: государственный аудит; высший контрольный орган; независимость; закон; правовой статус; Счетная палата.

В условиях, когда экономическая ситуация заставляет особенно бережно относиться к расходованию бюджетных средств, важное значение имеет правовое регулирование финансово-контрольной деятельности. В качестве одного из базовых составных элементов государственного контроля финансовой действительности выступает государственный аудит. Органом внешнего государственного аудита в Российской Федерации является Счетная палата, которая начала работу в июне 1995 года после принятия соответствующего закона и назначения аудиторов Счетной палаты. Формировалась Счетная палата Российской Федерации в переходный период, характеризующийся политической, социальной и экономической нестабильностью в обществе, что во многом объясняет причину недостаточно четкого определения ее правового статуса и полномочий. Федеральный закон от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» за время своего действия неоднократно изменялся, однако в нем всегда оставались спорные моменты, требующие уточнения. С целью исправить такое положение, привести правовое регулирование к международным стандартам, зафиксированным в Лимской декларации [6: с. 26], и был принят новый Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [3].

Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году, закрепляет необходимость наличия в каждом государстве высшего контрольного органа [6: с. 26]. В России до 2013 года единственным контрольным органом являлась Счетная палата Российской Федерации. Вместе с тем Федеральный закон 1995 года не определял Счетную палату как высший контрольный орган. Согласно закону 2013 года Счетная палата приобрела статус высшего органа внешнего государственного аудита (контроля). Экс-глава Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин прокомментировал данное изменение следующим образом: «С инициативой новой редакции выступила сама Счетная палата. Поправки разработаны на основе 17-летнего опыта деятельности и прямо вытекают из поставленных Президентом задач по радикальной модернизации всей системы государственного управления. Государственный контроль — часть госуправления, и его эффективность прямо влияет на результаты социально-экономического развития. В этом плане закон о Счетной палате должен замкнуть и обеспечить устойчивость нового, более эффективного и конкурентоспособного контура управления страной» [8: с. 77].

Сравнивая структуру законов 1995 и 2013 годов, необходимо отметить, что существенные отличия практически отсутствуют. Оба закона содержат главы «Общие положения» и «Состав и структура Счетной палаты». Незначительно изменены названия некоторых глав, например: «Порядок деятельности Счетной палаты» изменен на «Содержание деятельности и полномочия Счетной палаты», «Заключительные положения» на «Обеспечение деятельности Счетной палаты». В законе 2013 года появилась глава «Организация деятельности Счетной палаты», которая содержит новые положения об организации работы Счетной палаты, вместе с тем глава напоминает статью 10 ранее действовавшего закона. В главу 1 Федерального закона от 5 апреля 2013 года добавлены статьи, определяющие предмет (ст. 1) и правовые основы деятельности (ст. 3) Счетной палаты Российской Федерации.

Существенно расширены задачи Счетной палаты, в число которых входят следующие:

- 1) целевой и эффективный контроль использования средств федерального бюджета (вместо своевременного контроля);
- 2) аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития России;
- 3) развитие возможностей и методов аудита;
- 4) оценка эффективности предоставления налоговых льгот, бюджетных кредитов;
- 5) оценка достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета;
- 6) обеспечение мер по противодействию коррупции.

При этом финансовую экспертизу проектов федеральных законов законодатель решил перевести из категории «задачи» в категорию «виды деятельности».

Такое решение вполне логично и обоснованно с точки зрения законодательной техники и дальнейшей реализации данного вида деятельности.

Глава 2 также претерпела существенные изменения. Были пересмотрены порядок назначения на должность, права и обязанности Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя, аудиторов, инспекторов и иных сотрудников Счетной палаты, определен порядок досрочного снятия с должности Председателя, заместителя Председателя, аудитора. При этом структура должностей Счетной палаты осталась прежней.

Председатель, как и прежде, назначается Государственной Думой, а заместитель Председателя — Советом Федерации сроком на 6 лет. Однако теперь в назначении на данные должности определяющую роль играет Президент Российской Федерации, которому представляют кандидатуры для замещения на эту должность. При отказе от трех кандидатур, предложенных Президенту, он может сам назвать кандидатуру и внести это предложение на рассмотрение в Государственную Думу. Председатель и заместитель Председателя, согласно новому закону, не могут иметь гражданства иностранного государства или вида на жительство в иностранном государстве.

Для назначения на должность Председателя или заместителя Председателя Счетной палаты кандидатурам на данные должности необходимо иметь высшее образование в сфере государственного управления, контроля, экономики, финансов или юриспруденции и стаж работы не менее 5 лет. Ранее действующий закон не предусматривал таких требований, как наличие стажа работы и высшего образования по специальности «юриспруденция». Подобные нововведения, безусловно, должны позитивно отразиться на эффективности работы Счетной палаты, повысив профессиональный уровень ее сотрудников.

Правовой статус кандидатов в аудиторы Счетной палаты также претерпел похожие изменения. Аудиторами теперь могут быть назначены граждане РФ, которые отвечают следующим требованиям: не имеют иностранного гражданства или вида на жительство в иностранном государстве; имеют высшее образование в сфере государственного управления, контроля, экономики, финансов или юриспруденции и стаж работы не менее 5 лет.

Ранее действовавший Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» в пределах одной четверти от общего числа аудиторов допускал назначение на должность аудиторов лиц, не имеющих соответствующего профиля подготовки по программам высшего образования.

Аудитор, так же как Председатель и заместитель Председателя Счетной палаты, не может состоять в родственных связях с лицами, занимающими высшие государственные должности Российской Федерации. В Федеральном законе 1995 года такая норма отсутствовала.

Статья 10 закона 2013 года предусматривает полный список видов деятельности, запрещенных для аудиторов, заместителя Председателя и Председателя Счетной палаты. Ранее действовало универсальное правило о недопустимости занятия любой другой деятельностью, кроме преподавательской, творческой и научной.

Также в статье 10 нового закона закреплена обязанность для вышеуказанных лиц, их супругов и несовершеннолетних детей представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и имущественных обязательствах.

Правовой статус Коллегии Счетной палаты также претерпел некоторые изменения. Так, в состав Коллегии закон 2013 года, помимо Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты, аудиторов, включили Руководителя аппарата Счетной палаты. Полномочие принятия Регламента Счетной палаты в законе 2013 года теперь отсутствует. Члены Коллегии или группа членов Коллегии Счетной палаты, несогласные с ее решением, как и прежде, вправе подать Председателю Счетной палаты свое особое мнение.

Аппарат Счетной палаты, согласно действующему закону, включает в себя Руководителя и сотрудников (штатных и внештатных); по закону 1995 года все сотрудники аппарата должны были находиться в штате.

В статье 13 Федерального закона 2013 года «О Счетной палате Российской Федерации» перечислены функции Счетной палаты. Их количество заметно увеличилось (с 6 до 26), однако в целом новые функции являются логическим продолжением старых. Например, неизменными остались такие функции, как экспертиза проектов законов федеральных бюджетов, внешняя проверка годовой бюджетной отчетности, проверки бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, оценка влияния внутренних и внешних условий на фактический уровень достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, проведение аудита систем финансовых расчетов. Вместе с тем появились и совершенно новые функции: контроль состояния долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета, или взаимодействие с высшими органами государственного аудита (контроля) иностранных государств и их международными объединениями на двусторонней и многосторонней основе. На Счетную палату могут быть возложены и иные функции, не предусмотренные новым Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» (ч. 2 ст. 13).

Полномочия Счетной палаты, закрепленные в статье 14 Закона 2013 года, обусловлены ее функциями, перечисленными в статье 13. Что касается области действия контрольных полномочий Счетной палаты, то она была расширена путем включения в Закон 2013 года норм, позволяющих проводить Счетной палате внешний государственный финансовый аудит в отношении всех категорий юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, которые занимаются торговлей с использованием средств государственных бюджетов, а также иных организаций (ч. 4 ст. 15 Закона). Включение в объекты контроля Счетной палаты индивидуальных предпринимателей, физических лиц, осуществляющих торговлю с использованием средств государственных бюджетов, обосновано принятием Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего

предпринимательства в Российской Федерации», статья 17 которого предусматривает финансовую помощь субъектам предпринимательства [2].

Закон о Счетной палате 2013 года регламентирует методы контроля, используемые Счетной палатой, — ревизию, мониторинг, обследование и анализ. Действующий закон «О Счетной палате Российской Федерации» закрепляет порядок проведения предварительного, оперативного и последующего контроля формирования и использования средств федерального бюджета (ст. 18–20), в то время как закон 1995 года — только оперативного контроля. Следует учесть, что в период действия Закона 1995 года детальная регламентация предварительного и последующего контроля происходила на уровне подзаконных актов — Регламента Счетной палаты и Стандарта финансового контроля (СФК)¹. Регламентация предварительного и последующего контроля федеральным законом обеспечит стабильность и эффективность его проведения.

Усилен государственный аудит (контроль) со стороны Счетной палаты Российской Федерации над банковской системой. Помимо контроля основной хозяйственной деятельности Центрального банка стало возможным проверять и операции, относящиеся к государственной тайне. При этом определены основания проверок хозяйственной деятельности ЦБ РФ и его структурных подразделений и учреждений. Проверка производится по решению Государственной Думы РФ, принимаемому на основании предложения Национального финансового совета.

Глава 4 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» 2013 года посвящена организации деятельности Счетной палаты, которая включает в себя утверждение Регламента Счетной палаты (ранее такой порядок был прописан в статьях 7 и 11 Федерального закона 1995 года «О Счетной палате Российской Федерации»), определяющего основные направления деятельности Счетной палаты. Новеллой Закона 2013 года стали нормы, определяющие порядок создания стандартов Счетной палаты (ст. 35). В Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации» 1995 года о стандартах было только одно положение в статье 10, где говорилось, что планирование работы Счетной палаты осуществляется на основе разрабатываемых Счетной палатой для этих целей технико-экономических норм и нормативов, контрольных и ревизионных стандартов, методических указаний. Также было введено обязательное страхование для работников Счетной палаты, были расширены права, обязанности и ответственность инспекторов при выполнении ими служебных проверок (например, направлять запросы в органы государственной власти или требовать от руководителей организаций письменных объяснений), при этом эксперт не имеет права вмешиваться в хозяйственную деятельность проверяемой организации.

Практически без изменений остались гарантии при исполнении должностными лицами Счетной палаты своих обязанностей (гл. 5 Закона 2013 г.). Сохранены гарантии при увольнении и последующем содержании членов Счетной палаты Российской Федерации.

¹ Регламент Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://audit.gov.ru/about/document/> (дата обращения: 25.03.2015).

Существенному изменению подверглась статья 30 Федерального закона 1995 года, которая предписывала предусматривать средства на содержание Счетной палаты отдельной строкой в бюджете. В Законе 2013 года предусмотрено, что «финансовое обеспечение деятельности Счетной палаты осуществляется в объеме, позволяющем обеспечить возможность осуществления возложенных на нее полномочий». Также бюджетные ассигнования на обеспечение деятельности Счетной палаты предусматриваются в Федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период [4].

Закон 2013 года, безусловно, в большей степени соответствует требованиям законодательной техники, закрепляет множество правил, которые ранее были предусмотрены только регламентом Счетной палаты. Это не могло не сказаться и на объеме закона (42 статьи вместо 34). При этом по количеству печатных знаков закон 2013 года превосходит закон 1995 года более чем в два раза.

Несмотря на то что в целом законодательство о Счетной палате Российской Федерации приобрело устойчивый и вполне законченный характер, не стоит забывать и о таком критерии хорошего закона, как его ясность и доступность для понимания. В этом отношении пока еще остаются некоторые проблемы.

При принятии Федерального закона 2013 года некоторые пробелы и спорные вопросы, имевшиеся в прежнем законе, так и не были устранены [7: с. 9]. Например, одно из противоречий касается проблемы реализации Счетной палатой РФ принципа независимости. Способ формирования Счетной палаты, образуемой палатами Федерального Собрания, предполагает ее независимость и главенствующее положение в системе других контрольных органов государства. Вместе с тем Счетная палата остается зависимой от законодательного органа не только в вопросе ее образования, но и в подотчетности, что в принципе противоречит Конституции РФ. Таким образом, есть основания полагать, что Счетная палата Российской Федерации относительно, а не абсолютно самостоятельный орган.

По-прежнему открыт вопрос о финансовой независимости Счетной палаты Российской Федерации. В Законе 2013 года сохранилась норма статьи 30 Закона 1995 года, в соответствии с которой контроль использования Счетной палатой средств федерального бюджета осуществляется на основании решений Президента Российской Федерации, постановлений Совета Федерации и (или) постановлений Государственной Думы (ст. 41 Закона 2013 г.). Так, для проведения контрольных мероприятий необходимы соответствующие решения Президента РФ, а также постановления Совета Федерации и Государственной Думы. Постановления Государственной Думы и Совета Федерации принимаются по инициативе не менее одной пятой общего числа членов Совета Федерации и (или) депутатов Государственной Думы. На наш взгляд, целесообразно было бы регламентировать порядок проведения мероприятий по контролю использования Счетной палатой средств федерального бюджета, указать орган, уполномоченный контролировать исполнение Счетной палатой средств федерального бюджета, например, специально созданную для этих целей ревизионную комиссию из аудиторов или иных лиц.

Таким образом, Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» устранил некоторые недостатки Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», позитивно повлиял на законность и целесообразность распределения и использования бюджетных средств и иного государственного имущества. Но и он в силу ряда отмеченных выше обстоятельств требует дальнейшего совершенствования в целях повышения эффективности контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности органов внешнего финансового аудита (контроля).

Литература

1. Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 167.
2. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.
3. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 16. Ст. 1829.
4. Приложение 16 к Федеральному закону от 02.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 49 (ч. V). Ст. 6350.
5. Комментарий к Конституции Российской Федерации // Сборник постановлений Конституционного Суда РФ / под ред. Г.А. Жилина. М.: Омега-ЭЛ, 2000. 208 с.
6. Пашенцев Д.А. Система и принципы организации финансового контроля в европейских странах // Евразийский юридический журнал. 2012. № 46. С. 26–28.
7. Саунин А.Н. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»: новая редакция с новыми проблемами // Финансовое право. 2014. № 5. С. 8–14.
8. Точка отсчета: интервью Сергея Степашина «Российской газете» // Российская газета. 2013. Федеральный выпуск. № 6053 (77).

Literatura

1. Federal'ny'j zakon ot 11.01.1995 № 4-FZ «O Schetnoj palate Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1995. № 3. St. 167.
2. Federal'ny'j zakon ot 24.07.2007 № 209-FZ «O razvitii malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2007. № 31. St. 4006.
3. Federal'ny'j zakon ot 05.04.2013 № 41-FZ «O Schetnoj palate Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2007. № 16. St. 1829.
4. Prilozhenie 16 k Federal'nomu zakonu ot 02.12.2013 № 349-FZ «O federal'nom byudzhete na 2014 god i na planovy'i period 2015 i 2016 godov» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2013. № 49 (ch.' V). St. 6350.
5. Kommentarij Konstitucii Rossijskoj Federacii // Sbornik postanovlenii Konstitucionnogo Suda RF / pod red. G.A. Zhilina. M.: Omega-E'L, 2000. 208 s.
6. Pashencev D.A. Sistema i principy' organizacii finansovogo kontrolya v evropejskix stranax // Evrazijskii yuridicheskij zhurnal. 2012. № 46. S. 26–28.

7. Saunin A.N. Federal'ny'j zakon «O Schetnoj palate Rossijskoj Federacii»: novaya redakciya s novy'mi problemami // Finansovoe pravo. 2014. № 5. S. 814.

8. Tochka otscheta: interv'yu Sergeya Stepashina «Rossijskoj gazete» // Rossijskaya gazeta. 2013. Federal'ny'j vy'pusk. № 6053 (77).

S.A. Afanasyeva,

M.A. Orlov

Some Features of the Organization and Activities of the Accounts Chamber of the Russian Federation

The article compares the pre-existing rules of the Federal Law of January 11, 1995 № 4-FZ «About the Accounts Chamber of the Russian Federation» and the Federal Law of 05.04.2013 № 41-FZ «On the Accounts Chamber of the Russian Federation», which determines the current legal status of the Accounts Chamber of the Russian Federation. Positive and negative effects of changes in the law on the Audit Chamber are revealed, some gaps in the legal regulation of the activities of this body are identified.

Keywords: state audit; the Supreme Audit Institution; independence; law; legal status; Audit Chamber.