

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

государственно - правовой

(направленность (профиль)/специализация)

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему «Конституционно-правовой статус Счетной палаты Российской Федерации»

Студент

В.Д. Зверев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Н.А. Блохина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

к.ю.н., доцент Н. В. Олиндер

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019

АННОТАЦИЯ

Тема дипломной работы – «Конституционно-правовой статус Счетной палаты Российской Федерации».

Актуальность темы дипломной работы – прошедший 2018 год стал для Счетной палаты Российской Федерации годом начала больших перемен. Произошла смена Председателя и четырех аудиторов – трети аудиторского состава. Была принята Стратегия развития Счетной палаты на 2018-2024 годы. Началась серьезная трансформация палаты.

Объект исследования – общественные отношения, формирующиеся по вопросам правового статуса Счетной палаты Российской Федерации.

Предмет исследования – нормативные правовые акты, регулирующие деятельность Счетной палаты Российской Федерации.

Цель дипломной работы – теоретико-правовой анализ конституционно-правового статуса Счетной палаты Российской Федерации как высшего органа финансового контроля.

Задачи: 1) рассмотреть историю развития института финансового контроля в России; 2) определить правовой статус, принципы и цель деятельности Счетной палаты Российской Федерации; 3) проанализировать состав и порядок формирования Счетной палаты Российской Федерации; 4) выявить компетенцию Счетной палаты Российской Федерации в части регулирования государственного бюджета; 5) охарактеризовать объекты контрольной деятельности Счетной палаты Российской Федерации; 6) исследовать совершенствование механизма санкций Счетной палаты Российской Федерации; 7) определить основные направления деятельности Счетной палаты Российской Федерации в 2019 году.

Структура дипломной работы – введение, три главы, семь параграфов, заключение и список используемых источников.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИЯ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	7
1.1. История развития института финансового контроля в России.....	7
1.2. Правовой статус, принципы и цели деятельности Счетной палаты Российской Федерации.....	16
1.3. Состав и порядок формирования Счетной палаты Российской Федерации.....	25
ГЛАВА 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	32
2.1. Компетенция Счетной палаты Российской Федерации в части регулирования государственного бюджета.....	32
2.2. Объекты контрольной деятельности Счетной палаты Российской Федерации.....	43
ГЛАВА 3. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	54
3.1. Совершенствование механизма санкций Счетной палаты Российской Федерации.....	54
3.2. Основные направления деятельности Счетной палаты Российской Федерации в 2019 году	64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	71
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	75

ВВЕДЕНИЕ

Как известно, контроль в сфере финансов находит свое отражение абсолютно во всех областях общественного воспроизводства и обуславливает весь механизм работы финансовых фондов, включая и стадию подведения итогов конечных финансовых результатов. В целом следует признать, что финансовый контроль является основополагающим механизмом обеспечения политики государства в области финансов и напрямую обеспечивает экономическую и финансовую стабильность.

Так Г.Ю. Царегородцева отмечает, что «...ни одна из острейших социально-экономических задач не будет решена, пока не будет обеспечен контроль в бюджетно-финансовой сфере. Эта функция определяет и бюджетную дисциплину и заставляет анализировать ошибки в области бюджетного и финансово-экономического планирования. Поэтому эффективный финансовый контроль является необходимым условием сильной экономики и ответственного государства»¹.

Глава 5 Конституции РФ закрепляет положение Счетной палаты Российской Федерации как высшего конституционного органа финансового контроля, который является основополагающим инструментом парламента страны по контролю за финансовыми средствами и имуществом государства.

Наличие высокоорганизованного, эффективного высшего органа финансового контроля способствует планомерному и быстрому развитию экономической составляющей государства. Исполненные по назначению финансовые средства, способствуют развитию инфраструктуры государства, технологического прогресса, сферы социального обеспечения и т.д.

Актуальность темы настоящей дипломной работы – «Конституционно-правовой статус Счетной палаты Российской Федерации» заключается в том, что прошедший 2018 год стал для Счетной палаты Российской Федерации

¹ Финансовый контроль: учебное пособие / Г.Ю. Царегородцева. М-во обр. и науки РФ, Вологодский государственный университет. – Вологда: ВоГУ, 2016. – С. 3.

годом начала больших перемен. Произошла смена Председателя и четырех аудиторов – трети аудиторского состава. Была принята Стратегия развития Счетной палаты на 2018-2024 годы. Началась серьезная трансформация палаты.

Такие коренные изменения обусловлены прежде всего новыми глобальными вызовами для государственного управления. Во всем мире государственное управление не поспевает за скоростью социальных изменений, взрывным развитием цифровых технологий, появлением новых сфер деятельности и коренным преобразованием старых. В этом контексте начинают серьезно меняться и подходы высших органов аудита к своей деятельности. Если на протяжении столетий они в основном занимались финансовым контролем и аудитом соответствия, то теперь во главу угла становятся вопросы аудита эффективности, увязки поставленных целей и выделенных средств с результатами деятельности. Речь идет о переходе к стратегическому аудиту, когда высшие органы аудита становятся консультантами и стратегическими партнерами власти, советуя, как более эффективно для всех расходовать государственные средства.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, формирующиеся по вопросам правового статуса Счетной палаты Российской Федерации.

Предмет исследования составляют нормативные правовые акты, регулирующие деятельность Счетной палаты Российской Федерации.

Цель дипломной работы – провести теоретико-правовой анализ конституционно-правового статуса Счетной палаты Российской Федерации как высшего органа финансового контроля.

Для достижения данной цели были определены следующие задачи:

- 1) рассмотреть историю развития института финансового контроля в России;
- 2) определить правовой статус, принципы и цель деятельности Счетной палаты Российской Федерации;

3) проанализировать состав и порядок формирования Счетной палаты Российской Федерации;

4) выявить компетенцию Счетной палаты Российской Федерации в части регулирования государственного бюджета;

5) охарактеризовать объекты контрольной деятельности Счетной палаты Российской Федерации;

6) исследовать совершенствование механизма санкций Счетной палаты Российской Федерации;

7) определить основные направления деятельности Счетной палаты Российской Федерации в 2019 году.

Теоретической базой исследования послужили труды следующих ученых: Ю.В. Арбатской, Н.А. Бобровой, А.Н. Борисова, Е.Ю. Грачевой, А.Е. Кирпичева, Р.В. Колесова, А.В. Насимова, Э.Д. Соколовой, С.О. Шохина и др.

Методологическую основу исследования составили: логический метод, включающий методы индукции, дедукции, анализа и синтеза; технико-юридический метод, предусматривающий толкование норм права и правовое моделирование.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что разработанные положения могут послужить основой при дальнейших научных исследованиях проблем, касающихся конституционно-правового статуса Счетной палаты Российской Федерации. Полученные выводы могут способствовать совершенствованию действующего законодательства.

Работа состоит из введения, трех глав, которые включают семь параграфов, заключения и списка используемых источников.

ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИЯ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. История развития института финансового контроля в России

Процесс становления финансового контроля был связан с развитием единого централизованного государства с конца XV века и завершается в XVII веке. Возникновение финансового контроля, как непосредственной функции государства обусловлено было развитием и усложнением аппарата государственной власти, и разрастанием товарно-денежных отношений.

В древнерусском государстве органы финансового контроля, в том виде, который мы знаем сейчас, попросту отсутствовали ввиду примитивности государственного управления того времени. Управление финансами осуществлялось представительным органом – Боярской думой.

Р.В. Колесов и А.В. Юрченко отмечают, что «в 1113-1125 гг., когда на русском престоле княжил Владимир Мономах, создается «Устав» Владимира Мономаха, который дополнил «Русскую правду». Нормы, содержащиеся в Уставе, придавали финансовому контролю более строгий и упорядоченный характер. Управление княжескими финансами было очень несложное»².

Важнейший виток развития в области государственного финансового контроля произошел в XVII в. В эпоху абсолютизма получила расцвет приказная система управления государством. В это время появился Счетный приказ, в ведение которого входил контроль за финансами и их упорядочивание. Данный приказ был первым специализированным контрольным финансовым органом.

Приблизительно в начале XVI века учреждается финансовый приказ Большого Прихода, который отвечал за сбор таможенных пошлин и налогов на территории государства. С принятием Судебника Ивана VI и формированием

² Колесов Р.В., Юрченко А.В. Система государственного финансового контроля РФ: проблемы и перспективы. Монография. - Ярославль: ЯФ МФЮА, 2013. – С. 100.

опричины, состоящей из тысяч человек, была укреплена централизация Российского государства, а также ужесточен контроль за всеми финансовыми средствами. Понимая всю сложность и ответственность в сфере осуществления финансового контроля, Иван IV, в этом случае, опирался на представительный орган. «По мере возрастания налоговых поступлений взимания кормового оброка в 60-70-е годы XVI века обособляется в приходные кассы, называемые четвертями («четями»)³. К концу века они трансформируются в обособленные финансовые приказы, за которыми были закреплены определенные территории, подчиненные им как в административном, так и в финансовом отношении. Также, «к числу финансовых относились: приказ Большого прихода, приказ Новой четверти, приказ Большой казны, приказ Сбора пятинных и запросных денег, приказ Денежной раздачи и другие»⁴.

Усложнение государственной структуры власти и планомерное увеличение финансовых поступлений в казну требовали более серьезного контроля. Финансовый контроль начинает преобразовываться в обособленную отрасль государственного управления, которая исполнялась специально созданным для этого органом. Изначально, данным учреждением стал приказ Счетного дела, который в течение непродолжительного времени был трансформирован в Счетный приказ. Данный орган вошел в историю российского финансового права, как первый специальный орган финансового контроля, учреждение которого привело к усилению контроля за финансовыми средствами и их систематизации.

По мнению многих историков, поворотной точкой в развитии института финансового управления в России является эпоха царствования Петра I. Этот факт обуславливается тем, что управление финансами ранее было интегрировано в систему управления в целом. Именно во времена правления

³ Колесов Р.В., Юрченко А.В. Указ. соч. - С. 9.

⁴ История финансового законодательства России: Учебное пособие. Серия «Экономика и управление». - М.: ИКЦ «МарТ», 2003. - С. 83.

первого императора оформляется система финансов и формируется фундамент института отчетности⁵.

Основные направления деятельности Петра I в области реформирования государственных органов заключалась в том, чтобы они более походили на органы западных стран. Представительные органы как таковые были ликвидированы, они возобновят свою деятельность только спустя два века. В 18 веке были учреждены полицейские органы и прокуратура, которые обладали достаточно широким спектром контрольных функций, куда входили надзор в сфере строительства, торговли и т.д. Полицейские органы были воссозданы по германскому прообразу и, соответственно, в ее компетенцию входил надзор и контроль практически в любой государственной сфере.

Иными словами, можно утверждать, что при Петре I зародился фундамент государственного контроля, отличавшийся большой и сложной системой бюрократии, который в той или иной форме имел жизнь вплоть до конца XX века.

Начало XIX века ознаменовалось для финансового контроля тем, что был учрежден такой орган как Государственный совет, который состоял из семи департаментов, одним из которых носил название «Департамент государственной экономики». Суть его заключалась в управлении финансовыми делами. В это же время появилось Министерство финансов и ряд иных финансовых учреждений.

Н.Д. Погосян обращает внимание на то, что «вышеописанные факторы нельзя назвать полностью сформированной системой финансового контроля, так как помимо затронутых выше государственных органов существовали различные ревизионные отделения, которые были обособлены от вышестоящих ревизионных органов, а в свою очередь Ревизион-Коллегия и Главное управление ревизии были полностью подчинены Сенату, что тоже лишило их самостоятельной деятельности.

⁵ Сорокина Ю. В. Система государственных органов России XIX столетия. – Воронеж: ВГУ, 1998. – С. 50.

Уже в середине XIX века многие сферы государственного управления подверглись влиянию реформ, и финансовый контроль тоже не стал исключением. Этот период связан с деятельностью видного организатора крупных реформ системы государственного контроля в России - В.А. Татаринова. Именно благодаря ему в 1862 г. были разработаны и введены правила о составлении, утверждении и исполнении государственной росписи доходов и расходов, которые стали публиковаться наряду с отчетами государственного контроля»⁶.

В.А. Татаринов, проведя определенное изучение основных европейских концепций, он заключил, что, учитывая отличия органов, их разобщенность, несхожесть методологии и непосредственного ревизионного процесса, у них все же была одна схожая черта, которая заключалась в предоставлении права заключительной ревизии высшему независимому ревизионному органу.

На основании изложенных выше заключений, были предприняты попытки реформирования контрольно-счетной системы с целью инициации «на территории России «единой кассы», а также на обоснование необходимости создания в государстве независимой от исполнительной власти ревизионной инстанции, а также установления (внедрения) института предварительного контроля»⁷.

Учитывая очевидные плюсы европейского опыта в области финансового контроля, многие реформаторы того времени все же пришли к выводу о том, что подобные преобразования в нынешний исторический период претворить в жизнь будет невозможно. Это заключение было сделано с учетом таких серьезных факторов, как большая территория государства, политический строй, многонациональный характер населения, малая независимость органов друг от друга и т.д.

Многие реформаторы с целью укрепления контроля в стране, рассматривали возможность пойти по пути Соединенных Штатов Америки,

⁶ Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. (Конституционно-правовой статус). Дис. ... докт. юрид. наук. - М., 1998. - С. 117.

⁷ Лахомова Г.Н. Реформы государственного контроля // Контроллинг. - 1994. - № 2. - С. 37.

который предполагал реализовать несменяемость контроля, а также дезинтегрировать деятельность исполнителей контроля и администрации. Были высказаны мнения о необходимости предания бюджету законодательной формы, что тем самым повлекло бы возможность несения ответственности за его неисполнение виновными лицами в судебном порядке⁸.

Измененное понимание государственного контроля сложилось в конце XIX века. Согласно закону, принятому в 1892 г., государственный контроль стал представлять собой обособленную государственную систему в системе исполнительной власти. Новый нормативный акт добавил пункт, который содержал в себе обязанность контрольных органов вдобавок осуществлять контроль за непосредственным исполнением бюджета. Из этого следует сделать вывод, что данный закон, очевидно, не привнес абсолютно новых тенденций в развитии отечественного института финансового контроля, однако, стоит отметить, что данный шаг был необходим для дальнейшего развития надзорной деятельности в этой сфере.

Н.Д. Погосян обращает внимание на то, что «накануне революционных событий 1905 г. государственный контроль возглавляли Государственный контролер, его товарищ (заместитель) и Совет Государственного контроля. Каждая из 60 губерний имела Контрольную палату. В 1911 г. в центральных учреждениях контроля насчитывалось 817 работников, а в Контрольных палатах – 4476 человек»⁹.

Позже, с учреждением главного представительного органа России – Государственной думы, появились видения того, что государственный контроль в стране приобретет новые прогрессивные черты, такие как гласность, открытость, беспристрастность, которые были присущи передовым странам того времени, имевших парламентскую форму правления. Многие сторонники реформ в данном направлении утверждали, что государственному контролю

⁸ Золотарев Н. А. Из истории государственного контроля в России 1892-1917 гг. // Контроллинг. – 1994. - № 2. - С. 28.

⁹ Погосян Н.Д. Указ. соч. – С. 119.

стоит отвести роль поддержки представительного органа, в вопросах утверждения бюджетной политики государства и утверждения бюджета.

Рассматривая полномочия главного представительного органа того времени, можно сделать вывод о том, что в его полномочия входило рассмотрение бюджета, что в свою очередь включало в себя проверку расходно-доходных частей министерств и иных подведомственных органов. Стоит отметить, что туда входил отчет Государственного контроля об исполнении возложенных на него обязанностей, а также ряд других «дел, требующих высочайшего соизволения и затрат из государственной казны»¹⁰.

Начало разработки нормативных актов, связанных с финансовым сектором инициировалось в специальных комиссиях, которые учреждались представительным органом и Государственным советом. В соответствии с правилами, установленными в 1906 г., Министерство финансов должно было вносить проект бюджета сразу и в парламент, и в Государственный совет.

При этом, возможности представительного органа Российской империи по внесению правок в проект государственного бюджета были весьма ограничены. Так, парламент не мог убирать или дополнять пункты бюджета, которые были добавлены в соответствии с действующими нормативными актами, а также не имел возможности уменьшать денежные ассигнования по государственным задолженностям. Также, стоит учесть, что из ведения представительного органа были отчуждены определяющие пункты дохода бюджета, куда входили тарифы на железнодорожные перевозки, цены на алкоголь и т.д.

Дума обладала только правом обращения с запросами в Совет Министров, министерства и главные управления, однако для обсуждения такого запроса в самой Думе необходимо было (требовалось) наличие подписей не

¹⁰ Чистяков О.И., Кутьина Г.А. Государственный строй Российской империи накануне крушения. - М., 1995. - С. 74-75.

менее 30 членов Дум¹¹. Как можно заметить, возможности парламента в области бюджетного регулирования были в значительной мере ограничены.

Учитывая реальную форму правления в государстве, представительный орган, по существу, не обладал значительными властными полномочиями. Такое положение дел сказалось на ее контрольно-ревизионной деятельности, а также на ее отношениях с Государственным контролем, которые в значительной мере не претерпевали никаких изменений.

В свою очередь со стороны парламента предпринимались попытки обособить Государственный контроль от Совета министров и подчинить его себе, но в условиях самодержавия, данные инициативы были отвергнуты императором и Государственным советом. Предпринятые в 1916 г. попытки разработать новый нормативно-правовой акт, который бы наделил Государственный контроль независимостью, оказались безуспешными.

С падением самодержавия и с приходом к власти буржуазного правительства, в рамках государственного финансового контроля больших изменений не произошло, так как не проводилось коренного изменения законодательной базы. Временным правительством был принят нормативно-правовой акт, который давал некоторую свободу Государственному контролеру в плане проведения фактического и планового контроля. В случае обнаружения серьезных злоупотреблений в сфере финансов, органы, осуществляющие контроль, могли направить информацию в вышестоящие органы и прокуратуру для проведения расследования. Но, несмотря на эти преобразования, финансовый контроль так и остался работать в условиях старой законодательной базы.

Становление государственного финансового контроля после революции 1917 года происходило под руководством В.И. Ленина¹². Основываясь на идеях построения социалистического государства, высказывались предложения о внедрении в стране демократического контроля. Большевики продвигали идеи

¹¹ См.: Там же. - С. 76, 79.

¹² Колесов Р.В., Юрченко А.В. Указ. соч. – С. 14.

о необходимости контроля в советской России, и, более того, высказывались за консолидацию институтов государственного и общественного контроля.

Реформация структуры государственного контроля происходила в рамках определенных принципов. Так, согласно им контроль представлял собой деятельность надзорного органа в совокупности с представителями общественности, также он должен был осуществляться постоянно и непрерывно, а не быть разовой мерой. Более того, важной чертой контроля стала его цель. Она представляла собой не банальную потребность в раскрытии и наказании, а наполнялась задачами по поиску причин происхождения данного явления и дальнейшего их предупреждения.

Стоит отметить, что были и явные негативные моменты в становлении новой системы государственного финансового контроля. В связи с тем, что сменился политический строй, были полностью отвергнуты ранние достижения в этой сфере.

Во второй половине XX века, с принятием новой Конституции СССР 1977 года¹³, была законодательно закреплена система народного контроля. Ей была отведена абсолютно новая роль в государственном аппарате в целом. В соответствии с Конституцией СССР от 1977 г., широкие контрольные полномочия были делегированы Советам народных депутатов, которые осуществляли надзор за исполнением принятых ими предписаний. Они осуществляли контроль над ключевыми направлениями внутренней политики государства, куда входили культурное, хозяйственное и другие направления. Стоит отметить, что Советы народных депутатов, также принимали отчеты о проведении работ исполнительно-распорядительных органов в этой сфере.

Одной из отличительных черт того периода являлось то, что органы, осуществляющие народный контроль, находились в узкой взаимосвязи с иными органами государственной власти, такими как прокуратура, суды, органы

¹³ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

государственной власти и т.д., а также контактировали с различными народными инспекциями¹⁴.

В начале 90х годов был принят Закон «О Контрольной палате СССР»¹⁵, который устанавливал полномочия данного органа в контрольно-финансовой сфере. Палата отвечала за контроль и надзор во всех сферах государства, в части эффективного и целесообразного исполнения бюджета, и, по своей сути, являлась высшим органом финансового контроля¹⁶. Однако в этом же году данный орган был упразднен в связи с ликвидацией высших органов государственного управления СССР¹⁷.

Тот механизм государственного контроля, который сложился в СССР, показал себя достаточно эффективной мерой в рамках плановой экономики государства. Однако, был ли относительно низкий уровень хищения денежных средств достижением системы финансового контроля или следствием установленного политического строя – вопрос дискуссионный.

Принятая в 1993 году ныне действующая Конституция Российской Федерации¹⁸ в серьезной степени сферу осуществления финансового контроля не затронула. В главе 5 Конституции РФ были определены контрольные функции Федерального Собрания РФ, а также в незначительной степени был поднят вопрос обеспечения исполнения федерального бюджета.

Тем не менее, стоит отметить, что в статье 101 Конституции РФ сказано, что «для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная дума РФ образуют Счетную палату РФ, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом».

¹⁴ Колесов Р.В., Юрченко А.В. Указ. соч. – С. 15.

¹⁵ Закон СССР от 16.05.1991 г. № 2161-1 «О Контрольной палате СССР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹⁶ Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. - М.: Юриспруденция, 2007. - С. 61.

¹⁷ Постановление Президиума ВС РФ от 03.02.1992 г. № 2268-1 «О ликвидации Контрольной палаты СССР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. - № 31. – Ст. 4398.

В соответствии с нормой Конституции в 1995 году был принят Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»¹⁹ и, в соответствии с ним, был организован абсолютно новый орган государственного финансового контроля, который был обособлен от исполнительной власти и осуществлял внешний контроль за государственным имуществом и финансами.

В настоящее время правовой статус Счетной палаты РФ регулируется Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» 2013 года (далее – Федеральный закон № 41-ФЗ)²⁰, более подробный анализ которого будет проведен в следующей части настоящей дипломной работы.

1.2. Правовой статус, принципы и цели деятельности Счетной палаты Российской Федерации

Для того чтобы понять, какое положение занимает высший орган финансового контроля Российской Федерации среди других органов государственной власти, чья деятельность в той или иной степени связана с обеспечением контроля в сфере финансов, следует отметить какими принципами руководствуется данный орган, а также определить его правовой статус.

Такие критерии как непредвзятость, эффективность и независимость могут быть достигнуты лишь в том случае, если орган финансового контроля обеспечен независимостью от иных органов государственной власти, и, в то же время, находится под протекцией от влияния «извне».

Тем не менее, стоит понимать, что высший орган финансового контроля является структурным звеном государственной системы в целом. Поэтому, с учетом вышесказанного, можно сделать вывод о том, что обеспечить полную независимость данного органа не представляется возможным. Однако

¹⁹ Федеральный закон от 11.01.1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. - № 3. – Ст. 167. (утратил силу).

²⁰ Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. - № 14. – Ст. 1649.

существуют способы, которые могут предоставить высшему органу финансового контроля необходимую ему независимость и защищенность. Одним из таких решений может стать внесение в основной закон Российской Федерации норм, которые более определенно закрепят статус высшего контрольно-счетного органа, а также будут гарантировать ему свободу и независимость в своей деятельности.

Органы финансового контроля ведущих мировых держав, осуществляя свою деятельность, руководствуются принципами и положениями, которые были закреплены в Лимской декларации в 1977 году. Данный международный акт гласит, что для полного, целесообразного использования государственных финансовых средств необходимо в обязательном порядке в каждом государстве учредить высший орган финансового контроля, «чья независимость закреплена в законодательном порядке»²¹.

Потребность в обособленном, защищенном от внешнего давления органе финансового контроля обуславливается также тем, что современное государство начинает охватывать обширные социально-экономические пласты. Это явление указывает на то, что государство начинает отходить от классических действий, в области финансов.

Стоит отметить, что в настоящий момент высший контрольно-счетный орган не находится на том конституционно-правовом месте, которое ему необходимо для более гармоничного функционирования в системе органов государственной власти. Кроме того, данный орган играет неоднозначную роль в системе разделения властей. При этом, по словам Н.А. Бобровой, конституционный принцип разделения властей, закрепленный в ст. 10 Конституции РФ и призванный обеспечить систему сдержек и противовесов,

²¹ Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята в г. Лиме 17.10.1977 - 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

должен быть дополнен положением: «Законодательные (представительные) органы власти осуществляют контроль над органами исполнительной власти»²².

С учетом вышесказанного можно выделить, что конституционно-правовой статус высшего органа финансового контроля РФ – это «совокупность правовых норм, содержащихся в Основном Законе государства, других законодательных актах, характеризует ее положение в системе органов государственной власти и включает в себя ряд составных частей-элементов. Из них на первое место следует поставить нормы о социальном назначении высшего органа финансового контроля, в которых получают конкретизацию его цели, принципы, деятельности и задачи. Вторую (по значимости) часть образуют нормы, устанавливающие основные направления деятельности Счетной палаты и ее конкретные полномочия. Особое значение имеют нормы о формировании Счетной палаты. Самостоятельный элемент статуса Счетной палаты составляют положения, касающиеся ее внутреннего устройства. И наконец, статус Счетной палаты включает процедурные вопросы ее деятельности»²³.

По своей сути высший орган финансового контроля РФ базируется на основах демократизма, так как в своей деятельности он целиком и полностью руководствуется основополагающими принципами, которые закреплены в соответствующем законе. К данным принципам относятся: «объективность, законность, гласность, независимость» (ст. 4 Федерального закона № 41-ФЗ).

Каждый из вышеуказанных принципов стоит подробно рассмотреть в отдельности.

1. Объективность предполагает, что в своей работе высший контрольно-счетный орган не может допускать такие факторы как:

- демонстрация признаков пристрастия в докладах о проделанной работе и достигнутых результатах контрольной деятельности;
- наличие предрассудков во время проведения контрольных мероприятий;

²² Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 3. - С. 34.

²³ Погосян Н.Д. Указ. соч. – С. 170.

- корыстные аспекты, проявляющиеся при проведении финансового контроля;
- демонстрация предвзятости в плане осуществления контрольно-ревизионных мероприятий по конкретным подконтрольным объектам.

Указанные выше элементы по своей сущности являются ядром принципа объективности. Под их началом ведется деятельность целого органа, а также принимаются решения центральными звеньями, куда входят Председатель счетной палаты, заместитель председателя, Коллегия счетной палаты, аудиторы Счетной палаты.

Иными словами принцип объективности – это «недопущение предвзятости или предубежденности в отношении наличия (отсутствия) негативных аспектов в деятельности объектов аудита (контроля), исключение каких-либо корыстных и иных подобных мотивов при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий; беспристрастность и обоснованность выводов по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, подтверждение их данными, содержащими достоверную и официальную информацию»²⁴.

В целом, при проведении контрольной деятельности принцип объективности полностью раскрывается в следующих критериях:

- запрете на занятие любой другой оплачиваемой деятельностью должностным лицам высшего контрольно-счетного органа, «за исключением научной, преподавательской, творческой»²⁵;
- постоянной взаимосвязи высшего органа финансового контроля с иными контрольными органами государственной власти с целью обмена информацией о том или ином подконтрольном объекте;
- в несении юридической ответственности должностными лицами Счетной палаты за недостоверные результаты контрольно-счетной деятельности;

²⁴ Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (постатейный). - М.: Юстицинформ, 2014. – С. 22.

²⁵ Погосян Н.Д. Указ. соч. – С. 170.

- обеспечение дополнительных гарантий для членов высшего контрольно-счетного органа по привлечению к уголовной ответственности;

- в недопустимости пребывания в какой-либо политической партии во время исполнения своих служебных обязанностей Председателя Счетной палаты РФ, его заместителя, а также аудиторов Счетной палаты РФ.

2. Принцип законности можно интерпретировать как в широком, так и в узком смысле. Под трактовкой данного постулата в узком смысле понимается точное и безоговорочное соблюдение всех законов. В принципе, данное объяснение является вполне обоснованным и полным, однако, в современных реалиях и условиях федерализма оно недостаточно полноценно.

Учитывая то, что Российская Федерация представляет собой федеративное государство с высокой долей самостоятельности ее субъектов, можно сделать вывод, что одних лишь законов будет недостаточно для урегулирования финансово-контрольных отношений на всей ее территории.

Стоит отметить, что закон, сам по себе, не способен и не должен полностью раскрывать в себе всю свою сущность, так как это делает его слишком громоздким. Также, стоит учитывать то, что нормативно-правовой акт предназначен для широкого круга пользователей, и его излишняя перегруженность приведет к затруднительному пониманию его сущности как непосредственно должностными лицами, так и обычными гражданами²⁶.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что принцип законности должен учитывать не только соблюдение законов, но и подзаконных нормативно-правовых актов.

С другой стороны, далеко не каждый закон, а тем более подзаконный акт, может в полной мере отвечать запросам общества, человека, его правам и свободам, которые являются непосредственно действующими. С этой целью, имеет смысл более широкой трактовки принципа законности. Он должен нести в себе не только обыкновенное исполнение предписаний нормативно-правовых актов разных уровней.

²⁶ Погосян Н.Д. Указ. соч. – С. 171.

Таким образом, можно сказать о том, что для всестороннего определения принципа законности необходимо подходить к его изучению и с творческой точки зрения. Так, профессор В.В. Клочков считал, что принцип законности представляет собой объединение юридических, политических, социальных аспектов, а также их непосредственное воплощение в общественной жизни²⁷.

Итак, исходя из вышеизложенных факторов, можно определить, что законность как один из основополагающих принципов финансового контроля состоит из следующих элементов:

- соответствие требованиям законодательства решений, принимаемых высшим органом финансового контроля, а также непосредственно должностными лицами;
- оперативная реализация задач, поступивших контрольно-счетному органу от уполномоченных органов государственной власти;
- понятная реакция Счетной палаты РФ по результатам проверок других органов контроля.

3. Принцип гласности представляет собой реализацию права на достоверные сведения от высшего органа финансового контроля, а также от должностных лиц о проделанной работе по осуществлению контроля. Данный принцип гарантирует получение населением информации, но не в полном объеме. В силу объективных причин, некоторая часть сведений, которые были получены по результатам проведения проверок, могут составлять государственную или коммерческую тайну, что исключает возможность их полного разглашения.

Само воплощение данного принципа в жизнь установлено в статье 57 регламента Счетной палаты РФ²⁸. В ней продекларировано, что с целью осуществления отчета о проделанной работе, контрольный орган публикует сведения о результатах работы в средствах массовой

²⁷ Клочков В.В. Требования законности, понятие, виды, генезис // Конституционная законность и прокурорский надзор. Сборник статей. Изд. НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - М. 1997. - С. 134.

²⁸ Регламент Счетной палаты Российской Федерации (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.06.2013 г. № 3ПК) (ред. от 07.09.2017) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

информации для общественности. Помимо этого, осуществляется ежегодный отчет в нижней и верхней палатах Совета Федерации, а также производится выпуск ежемесячного Бюллетеня Счетной палаты.

Исходя из вышеизложенного, можно сказать, что такой принцип как гласность предоставляет возможность простым гражданам контролировать деятельность высшего контрольно-финансового органа.

4. Принцип независимости предполагает, что высший орган финансового контроля имеет организационную и функциональную независимость в рамках задач, определенных действующим законодательством.

Вопрос независимости Счетной палаты РФ является достаточно дискуссионным и не имеет однозначного ответа. Одним из решений предоставления полной независимости может являться предание высшему контрольно-счетному органу положения, сопоставимого со статусом органа судебной власти. Это предоставит возможность должностным лицам самостоятельно определять вид и размер наказания для виновных. Однако, если все же рассматривать Счетную палату РФ в плоскости, напоминающую судебную власть, то в этом случае будет необходимо лишить ее полномочия на проведение ревизий по собственному усмотрению.

Очевидно, что подобный вариант развития для контрольно-счетного органа был бы в достаточной мере приемлемым, однако нужно будет найти решения для сохранения полной самостоятельности органа.

Делая вывод из вышесказанного, хочется заключить, что высший орган финансового контроля, имея статус государственного органа, ввиду возложенных на него обязанностей должен иметь правовой статус органа государственной власти, то есть иметь властные полномочия к подведомственным ему структурам. Также, с целью большей эффективности контрольному органу стоит присвоить некоторые элементы, присущие судебной власти, что наделит его большей самостоятельностью. Стоит отметить, что деятельность Счетной палаты должна быть направлена не только на пресечение конкретных видов правонарушений, но при этом она должна в

первую очередь вести профилактическую деятельность, направленную на большую действенность финансового регулирования в целом.

Основопологающей составляющей деятельности каждого государственного органа является та определенная цель, для которой это учреждение было создано. В свою очередь, каждая поставленная цель реализуется с помощью грамотно поставленных задач в разных сферах государства, будь то социальная, экономическая или иная другая. Задачи же осуществляются уже непосредственно с помощью установленных действий того или иного государственного органа, которые носят обязывающий характер.

Если ставить вопрос о задачах высшего органа финансового контроля, то перед этим нужно выяснить каким образом осуществляется основная функция по осуществлению контролю за федеральными финансовыми ресурсами государства.

Непосредственная цель высшего контрольно-счетного органа установлена в основном законе, который декларирует о том, что орган осуществляет государственный финансовый мониторинг за исполнением федерального бюджета страны (ч. 5 ст. 101 Конституции РФ).

Стоит отметить, что наравне с высшим органом финансового контроля мониторинг за исполнением федерального бюджета осуществляется, в том числе и нижней палатой парламента.

В связи с вышеизложенным, появляется необходимость в более тщательном изучении ролей Парламента и Счетной палаты РФ по контролю за федеральным бюджетом страны, понять какова же основная цель создания этих органов.

С целью глубокого изучения этого вопроса, стоит обратиться к основополагающим нормативно-правовым актам в этой области. Однако, если задействовать такие акты как Конституция РФ, регламент Государственной

Думы РФ²⁹, положения о комитетах нижней палаты, то можно прийти к очевидному выводу, что ни в одном из них не содержится нормы, целиком и полностью указывающие на функции Государственной Думы по контролю за исполнением бюджета страны.

В свою очередь, согласно статье 101 Конституции РФ, создаваемый высший орган финансового контроля не имеет никаких отношений с парламентом в области законодательной власти. О такого рода взаимосвязи существует отсылка в ином нормативном акте – Федеральном законе № 41-ФЗ. В соответствии со статьей 2, главный контрольно-финансовый орган создается парламентом и является подотчетным ему.

Для того чтобы более тщательно углубиться в вопрос о роли обеих палат представительного органа в области финансового контроля, стоит обратиться к Основному закону более подробно.

Анализируя первую половину главы 5 Конституции РФ, напрашивается однозначный вывод, что какие-либо контрольные полномочия парламента в контрольно-финансовой сфере попросту отсутствуют.

При изучении второй половины главы 5 Конституции РФ «Федеральное собрание РФ» можно заметить, что и в данном случае нормы по обеспечению финансового контроля в основном отсутствуют, однако в статье 106 Конституции РФ присутствует положение, которое прямо указывает на то, что верхняя палата парламента в обязательном порядке рассматривает федеральные законы, в том числе, касающиеся федерального бюджета.

Таким образом, можно прийти к очевидному заключению, что представительный орган не имеет каких-либо весомых полномочий в области осуществления контроля за исполнением федерального бюджета страны.

С целью дальнейшего изучения вопроса о роли федеральных органов власти в области финансового контроля, стоит также обратить внимание на деятельность Правительства РФ.

²⁹ Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 г. № 2134-П ГД (ред. от 09.04.2019) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 7. – Ст. 801.

Обращаясь к соответствующей главе Основного закона, можно подчеркнуть, что главный орган исполнительной власти, в рамках своих полномочий, занимается созданием проекта федерального бюджета и в после чего предоставляет его в нижнюю палату парламента. Далее стоит отметить, что в соответствии с законом, высший исполнительный орган осуществляет реализацию на всей территории страны единой денежно-кассовой политики³⁰, а также предоставляет парламенту доклад о реализации бюджета.

Если отталкиваться от вышесказанного, а также обращаясь к ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» можно резюмировать определенные выводы. Очевидно, что высший орган исполнительной власти имеет достаточно широкие полномочия в сфере финансового регулирования, куда можно отнести составление и обеспечение исполнения федерального бюджета, осуществление управления в валютной сфере, формирует социально-экономическое развитие государства и т.д. Анализируя ранее упомянутые нормативные правовые акты можно увидеть, что у представительного органа страны достаточно немного способов контроля деятельности главного исполнительного органа.

Делая вывод, можно сказать о том, что парламент имеет достаточно скудные механизмы, которые позволяют осуществлять контроль за исполнением федерального бюджета Правительством РФ. С учетом этого, основной закон предусмотрел иной путь, а именно возможность учреждения конституционного органа – Счетную палату РФ, которая осуществляет свой контроль от имени высшего представительного органа страны. Важное замечание заключается в том, что контроль, осуществляемый данным органом, «носит исключительно непосредственный характер»³¹.

Резюмируя, хочется выделить, что с учетом грамотно изложенных целей и задач перед высшим органом финансового контроля, Федеральное Собрание РФ, с помощью особых механизмов данного учреждения, получает

³⁰ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. - 1997. - № 51. - Ст. 5712.

³¹ Погосян Н.Д. Указ. соч. - С. 142.

возможность осуществлять полный контроль за исполнительной властью, в сфере расходования государственных денежных средств.

1.3. Состав и порядок формирования Счетной палаты Российской Федерации

Для того чтобы, высший орган финансового контроля мог продемонстрировать наивысшие показатели своей работы, необходимо на уровне законодательства в полной мере отразить критерий независимости должностных лиц органа, который должен проявляться на персональном уровне. Подобный подход определенно находится в тесной связи с механизмами формирования главного контрольно-счетного органа. Он, производит «экспертизу проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, проверка и анализ обоснованности их показателей, подготовка и представление палатам Федерального Собрания заключений на проекты федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации» (п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 41-ФЗ).

Затронутые выше положения статьи 13 Федерального закона № 41-ФЗ свидетельствуют об осуществлении надзорной деятельности главным образом за высшим органом исполнительной власти, а также за подотчетными ему структурными подразделениями, которые получают денежные средства из федерального бюджета или управляют государственной собственностью.

Обращаясь к опыту других государственных образований, можно заметить, что механизм формирования высшего органа финансового контроля варьируется в прямой зависимости от степени соотношения парламента с высшим органом исполнительной власти, а также с главой государства в части назначения лиц на высшие должности контрольно-счетного органа.

В соответствии с вышесказанным, механизм формирования высшего органа финансового контроля будет напрямую зависеть от конституционного строя государства. Вследствие этого, в назначении высших должностных лиц органа могут принимать участие представительный орган, исполнительный орган, а также высшее лицо государства, причем их роль может балансировать в зависимости от конституционной конструкции.

Если обратиться к параграфу 5 закона о высшем контрольно-счетном органе ФРГ, то можно увидеть, что в данном государстве должность высшего должностного лица органа выдвигает высший орган исполнительной власти, после чего федеральный орган представительной власти назначает лицо и его заместителя. «В Чешской Республике согласно ст. 97 Конституции Председатель ВОФК и его заместитель назначаются Президентом Республики по представлению Палаты депутатов. В соответствии со ст. 29 Органического закона о Счетном трибунале Испании Президент высшего органа финансового контроля назначается королем страны по предложению Пленума контрольного органа. Во Франции же «Президент, председатели палат и советов назначаются декретом Совета Министров. Прочие чиновники Счетной палаты в ранге судей назначаются декретом Президента Республики" (ст. 4 Закона о Счетной палате Франции). В США Генеральный контролер (руководитель ГБКУ) назначается Президентом с утверждения Сената США»³².

С уклоном на опыт указанных государств, затрагивая способ формирования высшего органа финансового контроля нашей страны, следует выделить следующие моменты.

Согласно главе 7 Конституции РФ в нашем государстве существует парламентский механизм формирования высшего органа финансового контроля. Эта работа производится непосредственно верхней и нижней палатами парламента. Подобный механизм формирования органов государственной власти в конституционно-правовой науке зарубежных стран получил название – парламентский.

³² Погосян Н.Д. Указ. соч. – С. 143.

В соответствии со статьей 101 Конституции РФ «для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом».

Под эгидой конституционной нормы были приняты ряд нормативно-правовых актов, в том числе специальный закон, который детально определяет структуру федерального контрольно-счетного органа.

Согласно ст. 7 Федерального закона № 41-ФЗ высший орган финансового контроля возглавляет председатель, который назначается на должность федеральным представительным органом на шесть лет. Кандидатуру на эту должность представляет высшее лицо государства. В свою очередь, Президенту должны быть представлены три кандидатуры, которые выдвигает совет нижней палаты парламента. Высшее лицо государства вправе представить свою кандидатуру на должность председателя, если ни одна из трех предшествующих не будет им поддержана.

В случае, если кандидатура председателя контрольно-счетного органа будет одобрена большинством голосов от общего количества членов нижней палаты парламента, то принимается ведомственный нормативный акт о назначении на должность³³.

Важно сказать, что возглавлять высший орган финансового контроля может «гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, имеющий высшее образование и опыт работы не менее пяти лет в области государственного управления, государственного контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции» (п. 4 ст. 7 Федерального закона № 41-ФЗ).

³³ Насимов А.В. Счетная палата Российской Федерации: порядок формирования, состав и структура // Вестник Евразийской академии административных наук. - 2014. - № 2 (27). - С. 34.

К компетенции руководителя высшего органа финансового контроля относятся такие основные направления как:

- непосредственное руководство деятельностью органа, осуществляет организационные меры внутри учреждения;
- внесение на рассмотрение коллегии проекта регламента контрольно-счетного органа;
- осуществление отчета перед парламентом о деятельности органа;
- учреждение, в случае необходимости, рабочие группы, комиссии;
- охрана сведений, которые могут составлять государственную тайну;
- издание внутренних нормативно-правовых актов, направленных на поддержание деятельности органа, и обязательных для исполнения его всеми должностными лицами;
- «принятие решений о представлении к награждению государственными наградами сотрудников Счетной палаты, а также решение о награждении ведомственными наградами Счетной палаты сотрудников Счетной палаты и иных лиц» (ст. 6 Регламента Счетной палаты РФ).

Работа руководителя контрольно-счетного органа может быть приостановлена досрочно в случае, если данное лицо утратило доверие³⁴, было признано недееспособным или по своему личному заявлению.

Руководитель высшего органа финансового контроля имеет своего заместителя, который назначается на аналогичный срок по представлению высшего лица государства. Решение о назначении кандидата принимается наибольшим числом голосов от общего количества членов верхней палаты федерального представительного органа.

В целом, требования к кандидату на должность заместителя являются аналогичными с требованиями, предъявляемыми к руководителю органа. В должностные обязанности заместителя входит осуществление содействия в

³⁴ Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. - 2008. - № 52 (Ч. 1). - Ст. 6228.

исполнении полномочий председателя учреждения. В случае отсутствия руководителя, заместитель осуществляет выполнение его функций.

Коллегия высшего органа финансового контроля учреждается с целью обеспечения организации органа, разработки общих принципов и стандартов работы, а также направления информации в федеральный представительный орган. Она состоит из руководителя органа, заместитель, руководитель аппарата контрольного органа, а также из аудиторов. Важно отметить, что на ее заседаниях могут присутствовать представители из обеих палат парламента, высшего органа исполнительной власти, а также иные лица.

Одним из важнейших элементов высшего органа финансового контроля, является его аппарат, состоящий из инспекторов и других должностных лиц. Возглавляет аппарат руководитель, который имеет своих заместителей. По своей структуре аппарат контрольного органа представляет собой совокупность из руководства и структурных подразделений органа. Инспектора осуществляют непосредственный внешний финансовый контроль по разным направлениям деятельности. Они являются государственными гражданскими служащими, и их деятельность регулируется соответствующим законом³⁵.

Аудиторы высшего органа финансового контроля осуществляют руководство направлениями деятельности данного органа. Парламент назначает двенадцать аудиторов на шесть лет по представлению высшего лица государства. Требования к кандидатам на должность аудитора аналогичны требованиям на должность председателя и его заместителя.

В заключение рассмотрения в первой главе дипломной работы организации Счетной палаты, необходимо подвести некоторые итоги.

1. Финансовый контроль начинает формироваться в эпоху становления единого централизованного российского государства, примерно в конце XV в., однако ее становление завершается гораздо позже, в XVII в., что напрямую связано с развитием и усложнением государственного аппарата власти,

³⁵ См.: Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2004. - № 31. - Ст. 3215.

разрастанием товарно-денежных отношений, а сам финансовый контроль становится непосредственной функцией государства.

2. Счетная палата РФ, имея статус государственного органа, ввиду возложенных на нее обязанностей должна иметь правовой статус органа государственной власти, то есть иметь властные полномочия к подведомственным ей структурам. С целью большей эффективности контрольному органу стоит присвоить некоторые элементы, присущие судебной власти, что наделит его большей самостоятельностью.

3. В настоящее время Счетная палата РФ приобрела статус высшего органа государственного аудита (контроля), расширила свои полномочия в сфере контроля. Изменился порядок назначения председателя Счетной палаты, его заместителя и аудиторов.

ГЛАВА 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Компетенция Счетной палаты Российской Федерации в части регулирования государственного бюджета

Определяя спектр задач высшего органа финансового контроля, законодательство устанавливает единую особую направленность данного учреждения, ее отдельную правоспособность – осуществление мониторинга за федеральными денежными средствами. С другой стороны, можно выделить то, что на практике сфера ведения контрольного органа гораздо шире и многоаспектнее. Эта точка зрения находит свое подтверждение в регламенте, а также в иных нормах федеральных законов.

С целью более серьезного, углубленного изучения финансово-правовых особенностей деятельности Счетной палаты в части осуществления финансового контроля, а также экономической обоснованности ее деятельности, есть необходимость в детальном исследовании ее полномочий в части регулирования государственного бюджета.

В доктрине целью проведения финансового контроля в бюджетной сфере, называют «проверку соблюдения законности на всех стадиях бюджетного процесса для эффективного выполнения государством и муниципальными образованияами своих функций и задач»³⁶.

Основным нормативно-правовым актом, осуществляющим регулирование основных бюджетных процессов, является – Бюджетный кодекс РФ³⁷, в котором закрепляется цель проведения государственного (муниципального) финансового контроля в сфере бюджетных отношений, а именно, обеспечение соблюдения бюджетного законодательства Российской

³⁶ Грачева Е.Ю., Хорина Л.Я. Государственный финансовый контроль: Курс лекций. - М.: ТК Велби; Проспект, 2005. - С. 91.

³⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 15.04.2019) // СЗ РФ. – 1998. - № 31. – Ст. 3823.

Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения³⁸.

В соответствии со статьей 6 БК РФ работа органов местного самоуправления, органов государственной власти, а также других участников, связанная с осуждением, рассмотрением, принятием и исполнением бюджета, а также осуществлению надзора за его надлежащим исполнением именуется бюджетным процессом.

Согласно законодательству, деятельность, направленная на принятие бюджета, куда также входит рассмотрение и утверждение, принадлежит двухпалатному представительному органу. В свою очередь, работа по его надлежащему исполнению, а также непосредственная разработка и представление в парламент страны осуществляется в соответствии с основным законом главным органом исполнительной власти. Не стоит оставлять без внимания и тот факт, что Правительство РФ по итогу представляет отчет в представительный орган об исполнении бюджета.

В совокупности вышеизложенные положения говорят о том, что бюджетное регулирование в государстве осуществляются на основе разделения ролей между органами государственной власти.

Бюджетное законодательство очень широко регламентирует весь бюджетный процесс от его разработки, до самого непосредственного исполнения. В соответствии с этим, глава государства не позднее марта года, предшествующему бюджетному году, издает бюджетное послание в обе палаты представительного органа страны, а также в главный орган исполнительной власти. Эта функция главы государства прямо регламентирована основным законом и БК РФ, а само послание представляет собой официальный документ. Оно содержит в себе основные направления финансово-бюджетной политики, которые имеют приоритет в развитии в следующем бюджетном году.

³⁸ Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. - М.: Юриспруденция, 2019. – С. 248.

В свою очередь, главный орган исполнительной власти производит работу по определению основного порядка и сроков разработки документа на очередной финансовый год, а также реализует функции по согласованию указанных заявок и расчетов.

Непосредственная работа по созданию федерального бюджета начинается с таких элементов как:

- выявление первоочередных финансовых направлений, которые нуждаются в развитии;
- проведение расчетов контрольных цифр бюджета;
- определение сводного баланса денежных ресурсов.

С этой целью, основные субъекты бюджетного процесса, куда входят регионы страны, федеральные органы исполнительной власти, а также иные государственные организации должны представить отчетные данные в Министерство финансов. На основе полученных сведений, исполнительный орган в сфере финансов устанавливает контрольные числовые значения федерального бюджета.

Важно отметить, что принятие бюджета сопровождается изданием федерального закона, который является обязательным для исполнения на всей территории государства.

Структурная устойчивость федерального бюджета страны организуется с помощью учета всей его доходной части, а также всех расходов, которые напрямую должны быть связаны с выделением средств из федерального бюджета.

В соответствии с постановлением главного исполнительного органа, Минфин выполняет следующие функции по обеспечению федерального бюджета:

- непосредственно разрабатывает проект бюджета;

- представление в Правительство Российской Федерации отчетности об исполнении федерального бюджета³⁹;
- осуществляет поправку бюджетных показателей;
- контролирует деятельность иных органов и учреждений, на которых возложена функция по целевой реализации средств федерального бюджета;
- реализует перераспределение бюджетных средств из федерального бюджета в бюджеты регионального и местного уровня.

Немаловажную роль в сфере бюджетного регулирования исполняет Федеральное казначейство. Данный орган осуществляет финансовую реализацию федерального бюджета, и, в свою очередь, осуществляет следующие основные функции⁴⁰:

- осуществление мониторинга за всеми органами и учреждениями, которые осуществляют реализацию средств из федерального бюджета;
- выполняет прогностические функции и планирование федерального бюджета;
- осуществляет прием денежных средств, предназначенных для поддержания своей деятельности и исполнения возложенных на него обязанностей;
- занимается ведением лицевых счетов основных распорядителей и получателей бюджетных средств;
- проводит процедуру отчета перед Минфином о реализации государственных денежных средств;
- осуществляет подтверждение денежных обязательств федерального бюджета и совершает разрешительную надпись на право осуществления расходов федерального бюджета в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств⁴¹.

³⁹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 329 (ред. от 29.09.2018 г.) «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. - № 31. – Ст. 3258.

⁴⁰ Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / Отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. - М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – С. 150.

⁴¹ Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 г. № 703 (ред. от 29.12.2017 г.) «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. – 2004. - № 49. – Ст. 4908.

В свою очередь, осуществление мониторинга за реализацией государственного бюджета осуществляет, также Федеральная налоговая служба, приоритетной целью которой является надзор за своевременным пополнением бюджета денежными средствами, формируемых из налогов и сборов⁴².

В процессе реализации федерального бюджета главный орган исполнительной власти имеет возможность вносить определенные коррективы в части доходов и расходов по статьям функциональной бюджетной классификации. Одними из важнейших задач исполнительного органа является предотвращение необоснованных расходов, уменьшение роста дефицита бюджета, увеличение его доходной составляющей.

В свою очередь Министерство финансов, на основании всей предоставленной ей информации, формирует для высшего органа исполнительной власти отчет об исполнении бюджета, в который входят основные показатели из доходной и расходной части.

После получения проекта отчета, верховный орган исполнительной власти направляет его в федеральный представительный орган в мае года, следующего за отчетным.

Учитывая то, что основной задачей высшего органа финансового контроля является контроль за соблюдением исполнения федерального бюджета, то, соответственно, одной из ее компетенций будет являться проверка проекта отчета высшего органа исполнительной власти об исполнении бюджета. Стоит сказать, что указанное важное полномочие прямо закреплено в статье 264.4 БК РФ⁴³.

Сам по себе закон о бюджете регламентирует деятельность основных участников бюджетно-финансовых отношений в государстве. На сегодняшний день законодательство идет достаточно уверенными шагами в сторону усиления регулирования данной сферы государственного сектора.

⁴² Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 г. № 506 (ред. от 03.10.2018 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // СЗ РФ. – 2004. - № 40. – Ст. 3961.

⁴³ Финансовое право: учебник для бакалавров / Под ред. И.А. Цинделиани. - М.: Проспект, 2016. – С. 286.

Однако, существует еще множество аспектов, которые требуют более детальной проработки для того, чтобы высший орган финансового контроля имел более прочную основу для осуществления контроля за государственным бюджетом.

В общем и целом, федеральный бюджет, по существу, представляет собой систему получения и дальнейшего расходования денежных средств, которые направлены на обеспечение функционирования государства и местного самоуправления⁴⁴.

Под отмеченным выше определением понимается конгломерат таких элементов как налоговые платежи, которые уплачиваются физическими и юридическими лицами, зарплаты работников государственного сектора, субсидирование социальных программ, финансовая поддержка культурной сферы и т.д. Никакое современное государство не сможет обойтись без поддержки всех этих элементов.

Логично предположить, что абсолютному большинству налогоплательщиков небезразлично, на что и каким образом расходуются уплаченные ими, в соответствии с законом, финансовые средства. Из этого следует, что одним из тех способов, которым граждане могут контролировать бюджетный процесс является контроль за финансовой деятельностью федерального представительного органа. Это, конечно, обуславливает тот факт, почему между парламентом и высшим органом исполнительной власти происходят острые дискуссии по предмету принятия федерального бюджета на следующий финансовый год. Ведь у каждой стороны есть свое представление о том, какая сфера нуждается в большей денежной индексации.

Стоит отметить, что принять формально достойный бюджет это одно, однако реализовать его так, чтобы все финансовые средства были использованы по назначению это совсем иное. Федеральный бюджет – это

⁴⁴ Пиликин Г.Г. Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права): монография / Под общ. ред. С.В. Запольского. - М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2017. - С. 134.

объемный и сложный по своей структуре документ, который имеет статус закона. Через него реализуется огромное количество денежных средств. Поэтому для его грамотного мониторинга необходимы высококвалифицированные специалисты.

Именно всеми вышеперечисленными критериями необходимо руководствоваться законодателю при установлении компетенции высшего органа финансового контроля⁴⁵.

Касательно организации Счетной палаты можно сказать, что даже ее структурным подразделениям отведена определенная роль, связанная с конкретной частью бюджета. Это предоставляет контрольному органу гораздо эффективнее осуществлять контроль за исполнением бюджета.

Установленная на сегодняшний день финансово-правовая стратегия диктует двухстороннюю модель обеспечения контроля, которая представляет собой счетную и административную реализацию бюджета⁴⁶. Получается, что высший орган финансового контроля обязан работать по двум направлениям, содержащим в себе две задачи:

1. Проведение аудита в отношении принимаемых нормативных актов и мероприятий на основе этих документов. Тем самым, производится проверка на такие критерии как обоснованность и законность.

2. Осуществление контроля за четкостью отражения в документарной плоскости всех действий по получению и распоряжению государственными финансовыми средствами. Таким образом, подкрепляется достоверность финансовой отчетности.

Несмотря на то, что обе задачи имеют перед собой одну цель, подразумевающую правильность исполнения федерального бюджета, методика осуществления контроля в значительной мере отличается друг от друга.

⁴⁵ Погосян Н.Д. Указ. соч. – С. 225.

⁴⁶ Годме ПМ. Финансовое право. - М., Изд-во Прогресс, 1978. - С. 280.

Изучая тему финансового контроля, следует отметить, что контроль может быть предварительным и последующим. Устанавливая компетенцию высшего органа финансового контроля, законодатель наделил его функциями по контролю за проектами бюджета и федеральных внебюджетных фондов⁴⁷, вносимых высшим органом исполнительной власти, на наличие обоснованности.

Сведения о проверке обоснованности проекта федерального бюджета, полученные высшим органом финансового контроля еще на стадии его разработки в федеральном представительном органе, придают большую эффективность парламентского контроля за работой высшего органа исполнительной власти. Такой подход придает плодотворность в обсуждении поставленных вопросов в комиссиях Государственной думы и пленарных заседаниях.

Осуществляя предварительный контроль, высший орган финансового контроля не ограничивается сопровождением только лишь проекта федерального бюджета. Обращаясь к статье 13 Федерального закона № 41-ФЗ, можно отметить тот факт, что Счетная палата производит финансово-экономическую экспертизу федеральных законопроектов и нормативно-правовых актов государственных органов, подразумевающих денежные ассигнования из федерального бюджета, а также бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

Стоит обратить внимание, что высший орган финансового контроля выделяет в качестве объектов финансового аудита федеральные программы, международные договоры, а также другие нормативные акты, так или иначе предусматривающие расходы федерального бюджета.

Наличие такого широкого круга объектов контрольно-финансового регулирования лишний раз показывает, на сколько широк спектр

⁴⁷ Постановление Правительства РФ от 24.03.2018 г. № 326 (ред. от 23.02.2019) «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2018. - № 14. – Ст. 1976.

компетенций Счетной палаты в области проведения ей экспертной и информационной работы. Выполнив работу в данном направлении, контрольный орган выдает заключение по проектам. Позже они направляются в нижнюю и верхнюю палаты Государственной думы.

Помимо всего прочего, высший орган финансового контроля, кроме предоставления заключений о доходах и расходах федерального бюджета, предоставляет материал о наличии дефицита бюджета, а также о размерах внутреннего и внешнего долга государства.

Очевидно, обладая компетенцией на проведение предварительного и текущего контроля, значимость и эффективность Счетной палаты гораздо возрастает, что в свою очередь влечет увеличение роли федерального представительного органа в области управления федеральными средствами.

Контролю со стороны Счетной палаты подвергаются все нормативно-правовые акты, регулирующие как федеральный бюджет, так и финансовые средства государства в целом. Существует необходимость в том, чтобы финансовой экспертизе подвергались все нормативные акты Главы государства и высшего органа исполнительной власти, если они хоть каким-либо образом затрагивают финансовый процесс.

Так, в 2018 году в целях последующего контроля исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации Счетной палатой было проведено 102 контрольных мероприятия и 1 экспертно-аналитическое мероприятие в федеральных государственных органах и организациях.

По всем 96 главным администраторам средств федерального бюджета заключения Счетной палаты о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2017 год были рассмотрены, утверждены и направлены в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

По итогам комплекса проверок Счетной палатой установлено 50 фактов недостоверности бюджетной отчетности в 19 главных распорядителях средств федерального бюджета. Взаимодействие с Минфином России позволило уже на стадии доработки отчета по 41 факту провести корректировку бюджетной отчетности 18 главных распорядителей бюджетных средств⁴⁸.

По остальным фактам недостоверности бюджетной отчетности по требованию Счетной палаты было произведено уточнение кодов бюджетной классификации доходов федерального бюджета, проведена инвентаризация финансовых обязательств, дебиторской задолженности и забалансовых счетов, результаты которой будут отражены в бюджетной отчетности за 2018 год.

В рамках оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в 2018 году были подготовлены и направлены палатам Федерального Собрания Российской Федерации 4 оперативных доклада о ходе исполнения федерального бюджета за январь – декабрь 2017 года, январь – март, январь – июнь, январь – сентябрь 2018 года, а также 2 заключения Счетной палаты на проекты федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

В соответствии с требованиями БК РФ Коллегией Счетной палаты было утверждено Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на

⁴⁸ Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/951/ (дата обращения: 15.05.2019 г.).

плановый период 2020 и 2021 годов»⁴⁹, которое направлено в Совет Федерации и Государственную Думу.

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палатой было направлено 44 представления руководителям федеральных государственных органов, включающих 210 требований по устранению нарушений и недостатков.

Основные нарушения и недостатки допущены главными распорядителями средств федерального бюджета в части:

- формирования обоснований бюджетных ассигнований (39 нарушений и недостатков, или 18,6%);

- нормирования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд (24 нарушения и недостатка, или 11,4%);

- составления расчета прогноза доходов, перечня источников доходов, обоснований прогноза доходов (18 нарушений и недостатков, или 8,6%);

- формирования методик прогнозирования поступлений по доходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета (15 нарушений и недостатков, или 7,1%);

- составления реестра расходных обязательств (11 нарушений и недостатков, или 5,2%) и др.⁵⁰

Во втором чтении проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» были приняты поправки, которые устранили отдельные нарушения и замечания, отмеченные Счетной палатой в представлениях, направленных главным распорядителям средств федерального бюджета.

За 2018 год Счетной палатой была проведена экспертиза 28 проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в БК РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации, по результатам

⁴⁹ Заключение Счетной палаты РФ от 11.10.2018 г. № ЗСП-164/12-03 «На проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁵⁰ Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/951/ (дата обращения: 15.05.2019 г.).

которой подготовлены и направлены в Государственную Думу заключения Счетной палаты.

Счетной палатой 19 законопроектов были поддержаны. Ряд законопроектов был проработан Счетной палатой до внесения в Государственную Думу, значительная часть замечаний и предложений в процессе доработки законопроектов учтена, ряд предложенных изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации обсуждался на совещаниях с участием Минфина России.

По отдельным законопроектам замечания и предложения Счетной палаты учтены при их рассмотрении в Государственной Думе, в том числе в части уточнения вводимых в БК РФ положений о «налоговых расходах», о доходе от налога на профессиональный доход, о Фонде развития, положений, касающихся совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

Резюмируя, стоит указать, что в качестве основного объекта высшего органа финансового контроля выделяют федеральный бюджет. Для его контроля широко используются такие методы как предварительный и последующий контроль, производится проверки на предмет эффективности и целесообразности расходования федеральных бюджетных средств.

2.2. Объекты контрольной деятельности Счетной палаты Российской Федерации

Прежде чем приступить к непосредственному исследованию объектов контрольной деятельности Счетной палаты, необходимо обратить внимание на то, что Федеральный закон № 41-ФЗ использует термины «контроль» и «аудит», практически не делая между ними различия.

Так, среди функций Счетной палаты в ст. 13 Федерального закона № 41-ФЗ можно найти полное смешение указанных понятий. В соответствующей

статье закрепляется и осуществление внешнего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений, и проведение по месту расположения объектов аудита (контроля) ревизий и тематических проверок по отдельным разделам (подразделам), целевым статьям и видам расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, и проведение аудита систем финансовых расчетов в целях содействия формированию эффективной национальной платежной системы, и так по всему тексту указанной статьи.

При описании в ст. 14 Федерального закона № 41-ФЗ полномочий Счетной палаты все рассматриваемые термины употребляются вперемешку и произвольно. «Счетная палата наделена полномочиями осуществлять контрольную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности. При этом контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется путем проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в форме предварительного аудита, оперативного анализа и контроля и последующего аудита (контроля) в соответствии с утверждаемыми Счетной палатой стандартами внешнего государственного аудита (контроля)»⁵¹.

Представляется, что такое смешение понятий недопустимо, так как юридические термины должны быть четкими, ясными и определенными.

Если же все-таки разделять эти понятия, то необходимо подобрать им более или менее соответствующие определения и критерии их разделения.

На данный момент можно предложить такие варианты решения этой проблемы.

Государственный финансовый контроль - совокупность мероприятий, направленных на выявление нарушений финансового законодательства и реализацию корректирующих мер по их устранению. В этом случае речь идет в первую очередь о последующем контроле. Цель этой деятельности - контроль законности финансовых операций. Стандартные методы - ревизия и выездная проверка.

⁵¹ Шохин С.О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере // Финансовое право. - 2018. - № 12. - С. 9.

Государственный надзор в финансовой сфере - совокупность мероприятий, направленных на перманентное наблюдение по возможности всей совокупности или крупных блоков финансовых операций с целью выявления возможных финансовых правонарушений для организации более углубленного контроля.

Сюда можно отнести в первую очередь мониторинг, который обязана проводить Счетная палата РФ.

Государственный аудит - совокупность мероприятий, направленных на выявление системных недостатков в организации финансовой деятельности и ее совершенствование в целях оптимизации рационального и эффективного использования финансовых ресурсов.

Предлагаемые определения и классификация, разумеется, являются одним из возможных вариантов. Но определиться в этом вопросе необходимо. Подобная неопределенность еще допустима в доктрине, но в законодательстве неопределенность терминов недопустима, она создает значительные трудности и в правоприменении, и в судебной практике.

Изучая федеральные законы, подзаконные акты, регламентирующие деятельность высшего контрольного органа, а также Основной закон, можно заметить, что его контрольно-финансовые функции не зациклены лишь на контроле федерального бюджета. Как уже было раскрыто ранее, контрольный орган осуществляет свой надзор и за государственными финансами в целом. Стоит отметить и то, что компетенция Счетной палаты распространяется и на контроль использования иных государственных средств, а также федеральной собственности.

Важно учитывать, что для выделения четкого определения, такую категорию как финансовый контроль стоит рассматривать в разных проекциях.

Контрольные мероприятия, которые осуществляются Счетной палатой за исполнением государственного бюджета, являются составной частью института государственного контроля, в полном его понимании, проводимые от имени парламента на предмет надлежащей, целевой и грамотной реализации ресурсов

страны, «куда входят финансовые средства, природные богатства, движимое и недвижимое имущество, а также иные средства»⁵².

Иными словами, такие элементы как национальная валюта, иностранная валюта, ценные бумаги, подпадающие под внешнюю сторону понятия финансов, представляют собой специальную категорию имущества, которая называется – государственная собственность.

Затронутые аспекты отображают различные стороны деятельности государства. Соглашаясь с Ю.В. Арбатской в том, что расходы в материальном значении можно определить как затраты, издержки, выплаты из бюджетных фондов⁵³, следует отметить, что государственные расходы представляют собой все позиции, на которые государство осуществляет трату бюджетных денежных средств. Стоит отметить, что данные средства могут быть направлены как на финансирование государственных проектов, так и на субсидирование частного сектора. К такому рода отношений можно отнести государственный заказ.

По существу, затрагивая понятие государственной собственности, можно определить, что это совокупность материальной и нематериальной собственности, находящейся в распоряжении государства⁵⁴. Таким образом, негосударственная собственность, очевидно, представляет собой те же категории, в свою очередь находящиеся в распоряжении частных субъектов.

В соответствии с указанным определением, к финансовым средствам государства можно отнести средства, направленные на поддержание обслуживания внешнего и внутреннего долга страны. Таким же образом, туда входят, полученные высшим органом исполнительной власти, кредиты, которые поступили от других государств и иностранных финансовых организаций на возвратной основе.

⁵² Погосян Н.Д. Указ. соч. – С. 228.

⁵³ Арбатская Ю.В. К вопросу о понятии государственных расходов // Сибирский юридический вестник. - 2015. - № 1. - С. 31.

⁵⁴ Управление государственной и муниципальной собственностью: право, экономика, недвижимость и природопользование: монография / Под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. - М.: Юстицинформ, 2014. – С. 4.

Затрагивая такое понятие как государственный сектор, напрашивается очевидный вывод, что ни в основном законе, ни в иных нормативно-правовых актах данное понятие практически не употребляется⁵⁵. Такой фактор обуславливает то, почему до сих пор государственным институтам власти трудно выработать надежный механизм по определению размеров государственного сектора. Остается трудной работа, которая направлена на определение принадлежности субъектов к частному или государственному сектору экономики. Так же, создаются определенные проблемы при подведении итогов работы образований, чья собственность находится как в руках государства, так и частных субъектов.

Соответственно, для того, чтобы понять, относится ли тот или иной хозяйствующий субъект к государственному экономическому сектору, стоит обратить внимание, подвержен ли этот субъект мерам административного регулирования со стороны государства. Таким образом, к данному сектору относятся организации и предприятия, учредителем которых выступает государство.

Для того чтобы отнести предприятие в категорию «государственного», должны быть соблюдены определенные критерии:

- наличие статуса хозяйственного субъекта, который закреплен в учредительном документе с самого создания;
- владельцем контрольного пакета акций в приоритете должно являться государство;
- большая часть уставного капитала должна быть сформирована за счет государственных средств;
- наличие формального документа – договора, между государством и хозяйствующим субъектом.

⁵⁵ Кирпичев А.Е. Предпринимательские обязательства в публичном секторе экономики: монография. - М.: РГУП, 2017. – С. 54.

При наличии вышеперечисленных аспектов государство будет иметь возможность полностью контролировать деятельность лиц, осуществляющих проверку конкретного предприятия.

Если же юридическое лицо представляет собой один из видов акционерного общества, то в данном случае государство должно располагать таким пакетом акций, который будет соразмерен доли государственного имущества.

Таким образом, очевидно, что в настоящий момент такие категории как государственный сектор и государственная собственность, так как они не соразмерны по своему содержанию⁵⁶.

Все вышеизложенное было рассмотрено не только лишь с целью, найти определенные различия между объектами высшего органа финансового контроля. Наличие отличий у вышеупомянутых категорий лишний раз подтверждает тот факт, что для их эффективного и полного контроля соответствующему органу необходимо полностью и точно разграничивать эти понятия.

Рассматривая указанные категории, становится возможным дать оценку влияния роли государства на экономический сектор страны. В свою очередь, это дает возможность, также, выделить для высшего органа финансового контроля границы компетенции, которые будут варьироваться с учетом рода деятельности объекта контроля.

Проводя анализ мирового опыта в области обеспечения финансового контроля, можно заметить, что зарубежные институты давно научились работать с данными аспектами. Данный подход в достаточной мере способствует более эффективной работе органа, ведущего статистический учет и органа контроля непосредственно. Стоит учитывать, что если хозяйственный субъект находится в плоскости государственного сектора экономики, то контролю будут подлежать все его сферы деятельности, начиная финансовой и

⁵⁶ Управление государственной и муниципальной собственностью: право, экономика, недвижимость и природопользование: монография / Под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. - М.: Юстицинформ, 2014. – С. 6.

заканчивая организационной. Во время проведения проверки осуществляется надзор за соблюдением основных принципов, куда входят открытость, целесообразность, законность, эффективность реализации ресурсов государства. Если затронуть субъектов частного сектора, то контрольные процедуры за их деятельностью будут проводиться в рамках предмета и цели его осуществления.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона № 41-ФЗ, в котором очерчивается «сфера контрольных полномочий счетной палаты», указывается достаточно широкий спектр объектов финансового контроля, при этом, практически не устанавливая рамки предметного контроля.

Основным детерминантом, определяющим объект высшего органа финансового контроля, является фактор использования федеральных бюджетных средств или государственной собственности хозяйствующим лицом. Таким образом, законодатель, закрепив данный принцип, декларирует о подчинении контрольному органу всех федеральных органов государственной власти, а также подведомственные им образования. Прежде всего, перечень расширен такими субъектами как государственные должностные лица, органы исполнительной власти, а также предприятия. Касательно организационной структуры организаций и предприятий, абсолютно точно имеется в виду, что они должны являться государственной некоммерческой организацией.

Очевидно, что вышеизложенные действия нужны для того, чтобы организации осуществляли всю необходимую финансовую отчетность и предоставляли все нужные данные по запросу контрольно-счетного органа (ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁵⁷).

В группу тех структур, которые подлежат аудиту со стороны высшего органа финансового контроля, также, входят федеральные внебюджетные

⁵⁷ Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. – 2011. - № 7. – Ст. 903.

фонды. К данным структурам относятся такие образования как фонды социального страхования, обязательного медицинского страхования, пенсионный фонд и т. д. Их особенность заключается в том, что они учреждаются с целью осуществления управления за денежными средствами в заранее установленной сфере деятельности.

Также, к числу приоритетных объектов контроля, относятся учреждения, чья прибыль, в большей части, формируется из государственных бюджетных средств. Важно учитывать, что данные образования не следует относить к некоммерческим организациям, так как они имеют возможность вкладывать свои финансы в другие проекты по своему усмотрению.

К второстепенным объектам финансового контроля законодателем и теоретиками принято относить структуры, осуществляющие местное самоуправление. Стоит отметить, что к подобному рода объектам принадлежат и предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, получающие субсидии в виде денежных средств из федерального бюджета, либо имеющие в своем ведении федеральную собственность. Немаловажным детерминантом выступает и тот факт, что данные объекты могут обладать таможенными, налоговыми и иными льготами, которые предоставляются на федеральном уровне.

В соответствии со статьей 25 Федерального закона № 41-ФЗ в высший орган финансового контроля должны быть предоставлены в полном виде все материалы и документы, необходимые для проведения проверки. К подобному роду источникам принято относить счета, а также документарные подтверждения операций, если объектом контроля выступает финансово-кредитное учреждение. В иных ситуациях, если учреждение не относится к финансово-кредитной организации, должны быть оперативно предоставлены справки и их копии по проводимым операциям и расчетам.

К заключительному пласту подконтрольных элементов высшего органа финансового контроля относят негосударственные некоммерческие структуры,

к числу которых можно отнести частные фонды, общественные объединения и иные формы. В их случае надзор со стороны контрольно-счетного органа производится только тогда, когда указанные организации используют средства федерального бюджета, государственную собственность. Также, контроль осуществляется и в случае предоставления государством для данных структур установленных таможенных, налоговых и других видов льгот.

Следует обратить внимание на то, что Банк России также занимает определенное звено среди объектов контрольных полномочий высшего органа финансового контроля. Однако, в нормативно-правовых актах практически не отражено его место среди иных объектов контроля. При этом, Банк России, осуществляя свою деятельность, ведет всесторонний отчет перед федеральным представительным органом. В свою очередь, высший орган финансового контроля является конституционным инструментом парламента нашей страны.

Из выше сказанного можно сделать вывод о том, что Банк России следует рассматривать как один из непосредственных объектов контрольных полномочий федерального контрольно-счетного органа, наряду с высшим органом исполнительной власти.

В соответствии с затронутыми положениями, нормативные акты, регулирующие работу Центрального банка, позволяют выделить несколько основных направлений деятельности, которые подлежат мониторингу со стороны Счетной палаты:

- все вопросы, затрагивающие работу со средствами федерального бюджета страны, а также федеральных внебюджетных фондов. Контроль над этой отраслью, осуществляется под началом таких основополагающих принципов как своевременность и законность.

- деятельность, связанная с обслуживанием государственного долга страны (ст. 23 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁵⁸).

⁵⁸ Федеральный закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. – 2002. - № 28. – Ст. 2790.

С целью предоставления возможности высшему органу финансового контроля осуществлять свою деятельность эффективно, Банк России (включая его должностных лиц) должен в обязательном порядке предоставлять контрольному органу всю необходимую информацию, включая состояние счетов и подтверждение операций в документарном виде.

Очевидно, что в силу своего правового статуса, устанавливающего положение Банка России в качестве финансовой организации, а не федерального государственного органа, контрольные полномочия высшего органа финансового контроля в его отношении в достаточной мере ограничены. Достаточно крупным фактором является то, что, как было сказано ранее, Банк России не является государственным органом, и соответственно он не должен осуществлять финансовую отчетность. Все это также указывает на то, что данную организацию не представляется возможным отнести к первичной категории объектов финансового контроля.

Как можно заметить, в настоящее время Федеральный закон № 41-ФЗ не позволяет Счетной палате контролировать организации, акции или доли в уставном капитале которых принадлежат государственным корпорациям и компаниям. Средства федерального бюджета и федеральное имущество, передаваемые госкомпаниям, зачастую переходят в качестве вкладов в уставные капиталы их «дочек». При этом оценить эффективность использования этих федеральных ресурсов, в том числе достижение целей, на которые они были направлены, сейчас проблематично.

С целью решения обозначенной проблемы 30 мая 2019 г. Президент РФ подписал Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»⁵⁹, в котором уточняется перечень объектов, в отношении которых Счетная палата может проводить контрольные и экспертно-аналитические мероприятия. Теперь в соответствии с новым законом внешний государственный аудит Счетной палаты распространится на

⁵⁹ Проект Федерального закона № 661136-7 «О внесении изменений в статью 15 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации" (ред., подготовленная ГД ФС РФ ко II чтению 17.04.2019) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

хозяйственные товарищества и общества, в уставных капиталах которых участвуют госкорпорации, госкомпании и публично-правовые компании. До принятия поправок Счетная палата могла проверять «дочки» госкорпораций и госкомпаний только по поручению Главы государства, Правительства РФ и обеих палат парламента. Также Счетная палата сможет осуществлять внешний аудит в отношении юридических и физических лиц, если они используют субсидии из федерального бюджета⁶⁰.

В заключении второй главы дипломной работы следует подвести некоторые промежуточные итоги.

1. В качестве основного объекта высшего органа финансового контроля выделяют федеральный бюджет. Для его контроля широко используются такие методы как предварительный и последующий контроль, производится проверки на предмет эффективности и целесообразности расходования федеральных бюджетных средств.

2. Для осуществления целостного контроля особый интерес со стороны высшего органа финансового контроля представляют государственные органы и организации, правовой статус которых варьируется в зависимости от их учредительных документов и иных актов, регулирующих порядок их деятельности. Затрагивая структуры, которые находятся в ведении частных субъектов можно сказать, что контроль за их деятельностью располагается на втором плане.

⁶⁰ Президент России подписал закон, расширяющий полномочия Счетной палаты [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/37160 (03.06.2019 г.).

ГЛАВА 3. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Совершенствование механизма санкций Счетной палаты Российской Федерации

Существенным изъяном нынешней контрольно-финансовой системы федерального и местного уровня является ее разобщенность, «как с точки зрения ее содержательной сущности, так и организационной составляющей»⁶¹.

В настоящий период становления общественных отношений, находящихся в тесной взаимосвязи с деятельностью высшего органа финансового контроля, большую значимость приобретает проблема реализации санкций федерального контрольно-счетного органа ввиду направления тенденций экономического курса страны.

Значительную роль представляет институт государственного финансового контроля в части реализации санкций.

По своему существу санкция является составной частью нормы права, которая придает ей императивный характер. Санкция – «это часть правовой нормы, которая указывает на неблагоприятные последствия, которые могут наступить в связи с нарушением правовой нормы или ее ненадлежащим исполнением»⁶².

Высший орган финансового контроля обладает достаточно широкой компетенцией в области осуществления контроля за финансовыми ресурсами. Это обусловлено, как было сказано ранее, за счет наличия независимости и автономии органа. Непосредственная работа федерального контрольно-счетного органа направлена на осуществление контрольно-счетных

⁶¹ Даниленко Н.И. Концептуальные подходы к созданию единой системы государственного и муниципального финансового контроля // Международный бухгалтерский учет. - 2012. - № 15. – С. 34–39.

⁶² Общая теория государства и права: учебник / Под ред. С.Ю. Наумова, А.С. Мордовца, Т.В. Касаевой. – Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2018. – С. 134.

мероприятий, касательно планирования, реализации и отчетности в области расходов федеральных средств, а также федеральной собственности. Однако, заметна тенденция игнорирования применения механизма санкций контрольно-счетным органом на практике.

Необходимо понимать, что высший орган финансового контроля должен прибегать к санкциям в том случае, когда выявлены нарушения правовых норм. Иными словами, санкция становится необходимым детерминантом в структуре ответственности за правонарушение.

Регламент федерального контрольно-счетного органа⁶³ содержит в себе следующие основные категории санкций данного органа:

- уведомление контрольно-счетного органа о применении бюджетных мер принуждения;
- представление контрольно-счетного органа;
- предписание контрольно-счетного органа.

Так, согласно ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 41-ФЗ, при выявлении в ходе контрольных мероприятий нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности объектов аудита (контроля), наносящих ущерб государству и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, при создании препятствий для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также по результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата вправе направить руководителям объектов аудита (контроля) представления для принятия мер по устранению выявленных недостатков и нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации.

В случаях невыполнения представлений Счетной палаты, несоблюдения сроков их выполнения Счетная палата имеет право направлять руководителям объектов аудита (контроля) обязательные для выполнения предписания для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению

⁶³ Комягин Д.Л. Бюджетное право. - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. - С. 233.

причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации (ч. 1 ст. 27 Федерального закона № 41-ФЗ).

Например, 2 декабря 2016 года в 00 час. 01 мин. директор Департамента судостроительной промышленности и морской техники на своем рабочем месте не выполнил в установленный срок (01 декабря 2016 года) пункт 1 законного предписания Счетной палаты РФ, а именно: не приняты меры по завершению работ по вводу в эксплуатацию объекта «Техническое перевооружение и развитие научно-экспериментальной и испытательной базы для оценки качества, определения ресурса и сертификации металлических и композиционных материалов и изделий из них, эксплуатируемых в различных коррозионных средах, в условиях высоких и низких температур, программируемых нагрузок и давлений с целью обеспечения надежности и заданного срока службы гражданской морской техники».

Действия директора Департамента судостроительной промышленности и морской техники судьей районного суда были квалифицированы по ч. 20 ст. 19.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)⁶⁴.

Из материалов дела следовало, что предписание было вынесено аудитором Счетной палаты Российской Федерации в пределах своей компетенции, с соблюдением порядка его вынесения, в установленном законом порядке предписание не обжаловалось, не признано судом незаконным и не отменено, данное предписание содержит конкретные требования и достаточный срок их выполнения.

Довод жалобы о том, что предписание выдано министру Минпромторга России, обязанности которого в его отсутствие исполняет - заместитель министра, в этой связи сведений о том, что обязанности министра Минпромторга России возлагались на ФИО, материалы дела не содержат, направлен на переоценку выводов судьи районного суда.

⁶⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // СЗ РФ. – 2002. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 1.

Как указал судья районного суда в постановлении, на должность директора Департамента судостроительной промышленности и морской техники Министерства промышленности и торговли Российской Федерации назначен 13 июля 2016 года ФИО, в полномочия которого входит исполнение поручений заместителя министра Минпромторг России, в соответствии с должностным регламентом. Как усматривается из письменных материалов дела, лицом, ответственным за исполнение требований предписания Счетной палаты Российской Федерации заместитель министра Минпромторга России ФИО назначила директора Департамента радиоэлектронной промышленности и директора Департамента судостроительной промышленности и морской техники в пределах предоставленных им полномочий. Оснований полагать, что ФИО не был уведомлен министром Минпромторга России о возложенной на него ответственности по исполнению требований предписания Счетной палаты Российской Федерации, не имеется. При этом, в соответствии с полномочиями, указанными в должностной инструкции директора Департамента судостроительной промышленности и морской техники, ФИО обязан был исполнить поручение министра Минпромторга России по исполнению требований предписания Счетной палаты Российской Федерации. Кроме того, судья районного суда учел, что ФИО при рассмотрении дела в суде, заявлял о том, что им были предприняты все возможные меры к исполнению названного предписания. Указанное, свидетельствует о том, что ФИО было известно о возложенной на него обязанности по исполнению требований вышеуказанного предписания⁶⁵.

По итогам проведенных в 2018 году контрольных мероприятий Минфину России, главным распорядителям средств федерального бюджета, иным участникам бюджетного процесса направлено 408 представлений, 28 предписаний и 748 информационных писем. Президенту РФ направлено 10

⁶⁵ Решение Московского городского суда от 16.02.2018 г. по делу № 7-2501/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

информационных писем, в Правительство Российской Федерации – 82 информационных письма.

Из 436 направленных в 2018 году представлений и предписаний Счетной палаты:

- 265 выполнены полностью;
- 169 на отчетную дату находились на рассмотрении у адресатов;
- 2 не были выполнены⁶⁶.

Помимо этого, были приняты меры по привлечению должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации, к различным видам ответственности. Всего по представлениям Счетной палаты в отчетном периоде к ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации привлечены 492 должностных лица.

В 2018 году с учетом дополнительных полномочий, предоставленных Федеральным законом от 27 октября 2015 г. № 291-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»⁶⁷, продолжена была работа по привлечению к административной ответственности должностных и юридических лиц, совершивших административные правонарушения в финансово-бюджетной сфере, а также в сфере управления, связанная с реализацией должностными лицами органов финансового контроля своих полномочий.

В 2018 году инспекторами Счетной палаты было возбуждено 81 дело об административных правонарушениях, совершенных в финансово-бюджетной сфере, по результатам рассмотрения которых судебными органами вынесено 54 постановления по делу об административном правонарушении с назначением административного наказания, к административной ответственности привлечено 41 лицо (из них 31 должностное лицо и 10 юридических лиц).

⁶⁶ Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/951/ (дата обращения: 15.05.2019 г.).

⁶⁷ Федеральный закон от 27.10.2015 г. № 291-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2015. - № 44. – Ст. 6046.

Всего в 2018 г. судебными органами было рассмотрено 85 дел об административных правонарушениях (с учетом 31 дела, возбужденного в 2017 году и рассмотренного в 2018 году), по которым вынесены постановления о назначении административных наказаний в виде штрафов на общую сумму 287,6 млн рублей, из которых в доход государства лицами, привлеченными к административной ответственности, уплачено 87,5 млн рублей⁶⁸.

По итогам рассмотрения направленных Счетной палатой по результатам проведенных контрольных мероприятий представлений и предписаний в 2018 году было принято 358 нормативных правовых и иных актов и их проектов (в 2017 году – 593), в том числе: 3 федеральных закона, 34 акта Правительства РФ и 321 акт федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций различных организационно-правовых форм, форм собственности и ведомственной принадлежности, из которых 9 актов – о признании утратившими силу и отмене ранее изданных документов⁶⁹.

Наибольшее внимание в правовом регулировании было уделено вопросам предоставления субсидий и субвенций из федерального бюджета, их распределения между субъектами Российской Федерации, прогнозирования поступлений доходов в федеральный бюджет, осуществления бюджетных инвестиций в проектирование и строительство, пенсионного страхования и пенсионных накоплений, жилищного обеспечения военнослужащих, ликвидации накопленного вреда окружающей среде, составления, утверждения и ведения бюджетных смет, организации и осуществления внутреннего финансового аудита, контроля. Как и в предыдущие годы, актуальными для правового регулирования остаются проблемы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, ведомственного контроля в этой сфере.

⁶⁸ Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/951/ (дата обращения: 15.05.2019 г.).

⁶⁹ Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/951/ (дата обращения: 15.05.2019 г.).

В 2018 году в органы прокуратуры, предварительного следствия, внутренних дел и органы государственной безопасности для принятия предусмотренных законодательством мер реагирования, включая уголовно-правовые средства противодействия преступлениям, было направлено 120 материалов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты.

Сокращение количества материалов контрольной деятельности Счетной палаты, направляемых непосредственно в следственные органы для проведения доследственных проверок и принятия уголовно-правовых мер воздействия на факты правонарушений в финансово-бюджетной сфере, вызвано переориентацией деятельности Счетной палаты на более тщательный и взвешенный подход к оценке установленных при проведении контрольных мероприятий фактических обстоятельств в целях исключения направления в следственные органы материалов, не содержащих убедительных и достаточных данных, свидетельствующих о наличии в действиях конкретных должностных лиц признаков нарушения уголовного законодательства Российской Федерации.

По результатам рассмотрения материалов органами прокуратуры в целях устранения выявленных нарушений законодательства Российской Федерации компетентным должностным лицам направлено 99 представлений об устранении выявленных нарушений закона, по результатам рассмотрения которых приняты меры по устранению выявленных Счетной палатой нарушений законодательства Российской Федерации, объявлено 4 предостережения о недопустимости нарушения закона, к дисциплинарной ответственности привлечены 76 должностных лиц, прокурорами возбуждено 21 производство об административных правонарушениях, в целях защиты экономических интересов государства в суды общей юрисдикции и арбитражные суды предъявлено 7 исков⁷⁰.

⁷⁰ Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/951/ (дата обращения: 15.05.2019 г.).

Итак, представление высшего органа финансового контроля является официальным документом, который требует обязательного исполнения, содержащий в себе формально установленные предписания, направленные на устранение выявленных недостатков, привлечение к ответственности определенных лиц, ответственных за нецелевое использование финансовых и иных материальных ресурсов государства.

На основании статьи 34 Регламента Счетной палаты РФ проекты представлений на основании проведения контрольных мероприятий составляют аудиторы, которые несут ответственность за правильность и эффективность их осуществления. В той же мере, представление может вносить и высшее должностное лицо органа или его заместитель, в том случае, если данные субъекты непосредственно осуществляют руководство.

Стоит отметить, что в представлении высшего органа финансового контроля присутствуют такие элементы как сведения, содержащие в себе факты совершения финансового правонарушения, требование о принятии действий по устранению нарушения, предписание о привлечении виновных должностных лиц к соответствующему виду ответственности, а также сроки, установленные для реализации мер по устранению последствий правонарушения.

Данные акты формируются уполномоченной коллегией и с учетом каждого взятого случая согласовываются должностными лицами контрольно-счетного органа, инициировавшими данный акт. Подобные представления, направляемые высшим должностным лицам, после принятия их уполномоченной коллегией, отправляются на утверждение высшему должностному лицу контрольного органа.

После чего, в соответствии со ст. 26 Федерального закона № 41-ФЗ федеральном контрольно-счетном органе представление «должно быть выполнено в указанный в представлении срок или, если срок не указан, в течение 30 дней со дня его внесения в объект аудита (контроля). Срок выполнения представления может быть продлен по решению Коллегии Счетной палаты, но не более одного раза».

По результатам проведения контрольно-финансовых мероприятий, представление должно быть выслано получателю не позднее четырнадцати дней со дня принятия решения коллегией контрольного органа, если иной срок не будет установлен коллегией.

Следующим актом высшего органа финансового контроля является предписание. Оно является следующей реакционной формой контрольного органа после представления. Предписание направляется объектам финансово-контрольной деятельности в тех случаях, если не были соблюдены требования представления.

Согласно статье 27 Федерального закона № 41-ФЗ о федеральном контрольно-счетном органе предписание инициируется в случае выявления в ходе осуществления контрольных мероприятий финансовых нарушений, которые, так или иначе, затрагивают государственные финансовые средства или иное имущество и требующих немедленного пресечения.

Как и в случаях с представлением, предписание инициируется уполномоченной коллегией контрольно-счетного органа, после чего оно утверждается высшим должностным лицом Счетной палаты.

Структура данного нормативного акта должна состоять из перечисленных нарушений, которые были выявлены в ходе контрольно-финансовых мероприятий и проведения на их основании экспертиз, а также требований по немедленному устранению указанных нарушений в отведенные сроки. В эту же структуру входит привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушениях, а также взыскание неэффективно использованных государственных финансов.

Срок направления предписания идентичен сроку направления представления и составляет четырнадцать дней.

Существуют определенные случаи, когда вынесенное предписание нуждается в доработке или вовсе подлежит отзыву. В подобном случае уполномоченное лицо коллегии федерального контрольного органа вносит письменное мотивированное предложение, а также проект решения. Далее,

решение об отмене должно быть утверждено высшим должностным лицом органа или его заместителем.

Стоит отметить, что предписание может подлежать отмене и в судебном порядке. В случае принятия судебным органом решения об отмене, уполномоченный аудитор вносит на рассмотрение коллегии проект решения. Далее высшее лицо контрольно-счетного органа подписывает документ и направляет постановление об отмене предписания.

Следует сказать, что подобные механизмы санкций высшего органа финансового контроля, на практике, имеют достаточно редкую степень применения. Очевидно, что необходимо развивать механизм санкций, так как во многом оперативное пресечение финансовых нарушений способствует экономике и государства в целом.

Теоретически, наибольшую пользу для института финансового контроля могут принести административно-правовые санкции, так как нарушитель, в этом случае, несет необходимую юридическую ответственность, а также способствует пополнению бюджета страны дополнительными финансовыми средствами за счет материальных взысканий.

Очевидно, что на современном этапе законодателю следует модернизировать систему санкций высшего органа финансового контроля, так как это поспособствует укреплению экономики и государственности в целом.

В 2012 году учреждена система ГИАС КСО⁷¹, которая направлена на повышение эффективности контрольных мероприятий, а также консолидацию деятельности контрольных органов разных уровней.

Данная система осуществляет систематизацию состояния финансового сектора на федеральном уровне и уровне субъектов, способствующую увеличению эффективности работы контрольных органов. Также, система содержит информацию о планировании контрольных процедур и их результатах.

⁷¹ Порядок подключения контрольно-счетных органов Российской Федерации к государственной информационно-аналитической системе контрольно-счетных органов Российской Федерации (утв. распоряжением Счетной палаты РФ от 08.12.2011 г. № 158-р) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Непосредственными субъектами данной системы выступает высший орган финансового контроля, органы финансового контроля субъектов, а также иные органы, заключившие соглашение об использовании ресурсов системы.

К сожалению, можно наблюдать сокращение финансирования данной системы на федеральном уровне. На региональном и местном уровнях система финансируется из местных бюджетов, средств которых зачастую недостаточно. Многие оборудование со времен создания системы не обновлялось, что приводит к нарушениям работы.

Службы и предприятия, ответственные за содержание системы также практически не получают финансирование, что подрывает эффективность их работы.

Определенно требуется наладить полноценную работу данного ресурса, чтобы механизм контроля и санкций был эффективнее.

3.2. Основные направления деятельности Счетной палаты Российской Федерации в 2019 году

Счетная палата приняла новую Стратегию развития на 2018 – 2024 годы. В рамках реализации данной Стратегии можно обозначить следующие результаты внедрения.

Во-первых, внедряется проектное управление. Разработано положение о проектной деятельности, через Проектный комитет проведен ряд стратегических проектов Счетной палаты.

Во-вторых, разработана концепция цифровой трансформации Счетной палаты, целью которой является полный переход к анализу, основанному на данных.

В-третьих, разработана модель личностных компетенций сотрудников Счетной палаты, связанная со стратегией развития Счетной палаты до 2024 года.

В-четвертых, разработаны и апробированы новые практики предоставления отчетов Счетной палаты на принципах понятности и доступности изложения.

В-пятых, запущен проект «Мониторинг достижения национальных целей», в рамках которого разработана информационная панель достижения национальных целей.

Кроме того, произошли организационные изменения:

- в структуре Счетной палаты появился аудитор по стратегическому аудиту и департамент стратегического аудита;
- Департамент автоматизации информационного обеспечения преобразован в Департамент цифровой трансформации;
- создан Департамент развития человеческого капитала для внедрения полного цикла управления персоналом;
- создан Департамент стратегического развития (Центр управления изменениями), задачей которого является построение системы управления изменениями⁷².

В 2019 году Счетная палата на постоянной основе в рамках оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета будет осуществлять оценку хода реализации национальных и федеральных проектов.

Для этого в том числе создан новый сервис, который позволит отслеживать выполнение национальных целей, которые поставил перед Правительством РФ Президент РФ в Указе «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204⁷³). Информационная панель «Мониторинг национальных целей» содержит данные об ответственных за каждую национальную цель вице-премьерах, а также о национальных проектах и

⁷² Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/951/ (дата обращения: 15.05.2019 г.).

⁷³ Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. – 2018. - № 20. – Ст. 2817.

государственных программах, которые влияют на достижение поставленных целей.

Кроме того, уже в I квартале 2019 года запланирован мониторинг реализации мероприятий 5 национальных проектов («Жилье и городская среда», «Демография», «Здравоохранение», «Цифровая экономика Российской Федерации», «МСП»), по итогам которого будет дана оценка нормативной и методической базы, финансового обеспечения, ожидаемых результатов и возможности достижения целей, задач и контрольных точек, а также качества управления национальными проектами. Начиная со II квартала, мониторинг будет распространен на все национальные проекты.

С февраля 2019 года по апрель 2020 года с рассмотрением промежуточных отчетов на заседаниях Коллегии Счетной палаты планируется проведение экспертно-аналитического мероприятия по анализу достижения национальных целей, установленных Указом № 204, в ходе которого будет дана оценка вклада национальных проектов (программ) в достижение национальных целей Российской Федерации. В этом мероприятии примут участие все направления деятельности Счетной палаты.

В 2019 году Счетная палата планирует следующие направления деятельности:

1. Продолжение работы по мониторингу достижения национальных целей, в том числе посредством проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по тематике национальных целей и реализации национальных проектов.

2. Запуск ряда проектов, направленных на содействие системным изменениям в разных сферах. Среди таких проектов Счетной палаты:

- снижение объемов незавершенного строительства;
- совершенствование эффективности управления акционерными обществами с участием государства в уставном капитале и федеральными государственными унитарными предприятиями;
- повышение эффективности системы управления земельными ресурсами;

- использование лесных ресурсов Российской Федерации;
- развитие малого и среднего предпринимательства;
- оценка рисков при расходах на научно-исследовательские опытно-конструкторские и технологические работы (НИОКТР) и инновационную деятельность;
- повышение эффективности управления компаниями с участием государства;
- реализация дополнительных гарантий по социальному обеспечению прав детей-сирот.

3. Совершенствование взаимодействия Счетной палаты с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях формирования целостной системы внешнего государственного и муниципального аудита.

4. Формирование системы внутренних КПЭ трансформации Счетной палаты.

5. Формирование экспертного пула Счетной палаты и привлечение его к работе ведомства для усиления аналитических и системных выводов и рекомендаций.

6. Апробация модели личностных компетенций и создание и апробация модели профессиональных компетенций сотрудников Счетной палаты.

7. Обновление линейки коммуникационных продуктов Счетной палаты в целях эффективного информирования о ее деятельности разных социальных групп на основе исследования общественного мнения⁷⁴.

Одним из главных событий 2019 года для Счетной палаты станет проведение в Москве XXIII конгресса Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), в которую входят высшие органы государственного аудита 194 стран мира. На Конгрессе Счетная палата на период до 2022 года станет председателем ИНТОСАИ и получит возможность

⁷⁴ Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/951/ (дата обращения: 15.05.2019 г.).

влиять на основную повестку международного аудиторского сообщества, активно участвовать в совершенствовании международных стандартов государственного аудита.

На обсуждение членов ИНТОСАИ и представителей международного экспертного сообщества будут вынесены две темы.

1. Информационные технологии в развитии государственного управления.

Сегодня в деятельность государственных органов власти внедряются новые технологии, используются цифровые способы обработки информации. Это находит свое отражение в совершенствовании процесса принятия решений, расширении сотрудничества между различными учреждениями, оказании более качественных услуг населению, оперативном обмене информацией и анализе данных, что позволяет повышать эффективность и прозрачность работы органов государственного управления.

Расширение применения информационных технологий высшими органами аудита при проведении проверок помогает преодолевать ресурсные ограничения, дает возможность осуществлять предварительный анализ еще до проведения аудита на местах и повышать его эффективность непосредственно на объекте, сокращая время проведения полевых работ. Также аудит с использованием информационных технологий позволяет вести регулярный мониторинг, повышающий качество работы аудиторов, что обеспечивает эффективность, прозрачность и ответственность органов власти⁷⁵.

2. Роль высших органов аудита в достижении национальных приоритетов и целей.

Эта тема в повестку Конгресса предложена Россией. Она касается внедрения в деятельность ВОА стратегического аудита и содействия достижению национальных целей, что предусматривает выявление причин ненадлежащего управления, содействие повышению качества государственного

⁷⁵ Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/951/ (дата обращения: 15.05.2019 г.).

управления на основе стратегического и комплексного подхода к государственному аудиту, а также на основе консультационной деятельности.

Так, за счет трансформации своих функций высшие органы аудита начинают играть более значимую роль в оценке достижения национальных целей. Благодаря проведению комплексного анализа государственной деятельности они способствуют принятию государственными органами власти решений, которые позволят достичь поставленные национальные цели. Происходит переход от финансового аудита и аудита соответствия к аудиту эффективности и стратегическому аудиту. Таким образом, наполнение привычных рекомендаций по итогам проверок меняется, высший орган аудита начинает играть роль консультанта и стратегического партнера для правительства.

Участие в обсуждении этих и других вопросов даст возможность сформировать общие принципы и подходы к достижению целей повестки. В работе Конгресса примут участие авторитетные политики и экономисты, эксперты в области государственного управления, информационных технологий, образования и социальной сферы, а также представители ведущих международных организаций, таких как Организация Объединенных Наций (ООН), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирный банк и многие другие. Благодаря накопленному опыту они совместно с делегациями стран – членов ИНТОСАИ разработают новые подходы к решению наиболее острых проблем в области аудита.

В завершение третьей главы дипломной работы можно сделать следующие промежуточные выводы.

1. На современном этапе законодателю следует модернизировать систему санкций высшего органа финансового контроля, так как это поспособствует укреплению экономики и государственности в целом.

2. Счетная палата приняла новую Стратегию развития на 2018 – 2024 годы, в рамках реализации которой произошли организационные изменения. Кроме того, в 2019 году Счетная палата на постоянной основе в рамках

оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета будет осуществлять оценку хода реализации национальных и федеральных проектов. Все это направлено на содействие повышению эффективности управления государственными ресурсами за счет перехода к комплексному государственному аудиту.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в настоящей дипломной работе анализ конституционно-правового статуса Счетной палаты РФ, позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, сама сущность финансового контроля начинает формироваться в эпоху становления единого централизованного российского государства, примерно в конце XV в., однако ее становление завершается гораздо позже, в XVII в., что напрямую связано с развитием и усложнением государственного аппарата власти, разрастанием товарно-денежных отношений, а сам финансовый контроль становится непосредственной функцией государства.

Во-вторых, высший орган финансового контроля, имея статус государственного органа, ввиду возложенных на него обязанностей должен иметь правовой статус органа государственной власти, то есть иметь властные полномочия к подведомственным ему структурам. Также, с целью большей эффективности контрольному органу стоит присвоить некоторые элементы, присущие судебной власти, что наделит его большей самостоятельностью. Стоит отметить, что деятельность Счетной палаты должна быть направлена не только на пресечение конкретных видов правонарушений, но при этом она должна в первую очередь вести профилактическую деятельность, направленную на большую действенность финансового регулирования в целом.

В-третьих, в качестве основного объекта высшего органа финансового контроля выделяют федеральный бюджет. Для его контроля широко используются такие методы как предварительный и последующий контроль, производится проверки на предмет эффективности и целесообразности расходования федеральных бюджетных средств.

В-четвертых, Федеральный закон № 41-ФЗ использует термины «контроль» и «аудит», практически не делая между ними различия. Представляется, что такое смешение понятий недопустимо, так как юридические термины должны быть четкими, ясными и определенными.

На данный момент можно предложить такие варианты решения этой проблемы.

Государственный финансовый контроль определить как совокупность мероприятий, направленных на выявление нарушений финансового законодательства и реализацию корректирующих мер по их устранению. В этом случае речь идет в первую очередь о последующем контроле. Цель этой деятельности - контроль законности финансовых операций. Стандартные методы - ревизия и выездная проверка.

Государственный надзор в финансовой сфере - совокупность мероприятий, направленных на перманентное наблюдение по возможности всей совокупности или крупных блоков финансовых операций с целью выявления возможных финансовых правонарушений для организации более углубленного контроля. Сюда можно отнести в первую очередь мониторинг, который обязана проводить Счетная палата РФ.

Государственный аудит - совокупность мероприятий, направленных на выявление системных недостатков в организации финансовой деятельности и ее совершенствование в целях оптимизации рационального и эффективного использования финансовых ресурсов.

Предлагаемые определения и классификация, разумеется, являются одним из возможных вариантов. Но определиться в этом вопросе необходимо. Подобная неопределенность еще допустима в доктрине, но в законодательстве неопределенность терминов недопустима, она создает значительные трудности и в правоприменении, и в судебной практике.

В-пятых, в настоящее время Федеральный закон № 41-ФЗ не позволяет Счетной палате контролировать организации, акции или доли в уставном капитале которых принадлежат государственным корпорациям и компаниям. Средства федерального бюджета и федеральное имущество, передаваемые госкомпаниям, зачастую переходят в качестве вкладов в уставные капиталы их «дочек». При этом оценить эффективность использования этих федеральных

ресурсов, в том числе достижение целей, на которые они были направлены, сейчас проблематично.

С целью решения обозначенной проблемы 30 мая 2019 г. Президент РФ подписал Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», в котором уточняется перечень объектов, в отношении которых Счетная палата может проводить контрольные и экспертно-аналитические мероприятия. Теперь в соответствии с новым законом внешний государственный аудит Счетной палаты распространится на хозяйственные товарищества и общества, в уставных капиталах которых участвуют госкорпорации, госкомпании и публично-правовые компании. До принятия поправок Счетная палата могла проверять «дочки» госкорпораций и госкомпаний только по поручению Главы государства, Правительства РФ и обеих палат парламента. Также Счетная палата сможет осуществлять внешний аудит в отношении юридических и физических лиц, если они используют субсидии из федерального бюджета.

В-шестых, необходимо развивать механизм санкций, так как во многом оперативное пресечение финансовых нарушений способствует экономике и государства в целом. Теоретически наибольшую пользу для института финансового контроля могут принести административно-правовые санкции, так как нарушитель, в этом случае, несет необходимую юридическую ответственность, а также способствует пополнению бюджета страны дополнительными финансовыми средствами за счет материальных взысканий.

Очевидно, что на современном этапе законодателю следует модернизировать систему санкций высшего органа финансового контроля, так как это поспособствует укреплению экономики и государственности в целом.

В-седьмых, в рамках реализации новой Стратегии развития Счетной палаты РФ на 2018 – 2024 годы, произошли организационные изменения:

- в структуре Счетной палаты появился аудитор по стратегическому аудиту и департамент стратегического аудита;

- Департамент автоматизации информационного обеспечения преобразован в Департамент цифровой трансформации;
- создан Департамент развития человеческого капитала для внедрения полного цикла управления персоналом;
- создан Департамент стратегического развития (Центр управления изменениями), задачей которого является построение системы управления изменениями.

В 2019 году Счетная палата на постоянной основе в рамках оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета будет осуществлять оценку хода реализации национальных и федеральных проектов. Все это направлено на содействие повышению эффективности управления государственными ресурсами за счет перехода к комплексному государственному аудиту.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
2. Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята в г. Лиме 17.10.1977 - 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // СЗ РФ. – 2002. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 1.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 15.04.2019) // СЗ РФ. – 1998. - № 31. – Ст. 3823.
5. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. - 1997. - № 51. - Ст. 5712.
6. Федеральный закон от 27.10.2015 г. № 291-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2015. - № 44. – Ст. 6046.
7. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. - № 14. – Ст. 1649.
8. Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. – 2011. - № 7. – Ст. 903.

9. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. - 2008. - № 52 (Ч. 1). - Ст. 6228.
10. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2004. - № 31. - Ст. 3215.
11. Федеральный закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. – 2002. - № 28. – Ст. 2790.
12. Федеральный закон от 11.01.1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. - № 3. – Ст. 167. (утратил силу).
13. Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. – 2018. - № 20. – Ст. 2817.
14. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 г. № 2134-П ГД (ред. от 09.04.2019) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 7. – Ст. 801.
15. Постановление Правительства РФ от 24.03.2018 г. № 326 (ред. от 23.02.2019) «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2018. - № 14. – Ст. 1976.
16. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 г. № 703 (ред. от 29.12.2017 г.) «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. – 2004. - № 49. – Ст. 4908.
17. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 329 (ред. от 29.09.2018 г.) «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3258.

18. Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 г. № 506 (ред. от 03.10.2018 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // СЗ РФ. – 2004. - № 40. – Ст. 3961.
19. Регламент Счетной палаты Российской Федерации (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.06.2013 г. № 3ПК) (ред. от 07.09.2017) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
20. Порядок подключения контрольно-счетных органов Российской Федерации к государственной информационно-аналитической системе контрольно-счетных органов Российской Федерации (утв. распоряжением Счетной палаты РФ от 08.12.2011 г. № 158-р) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
21. Постановление Президиума ВС РФ от 03.02.1992 г. № 2268-1 «О ликвидации Контрольной палаты СССР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
22. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил силу).
23. Закон СССР от 16.05.1991 г. № 2161-1 «О Контрольной палате СССР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил силу).
24. Решение Московского городского суда от 16.02.2018 г. по делу № 7-2501/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
25. Арбатская Ю.В. К вопросу о понятии государственных расходов // Сибирский юридический вестник. - 2015. - № 1. - С. 30-34.
26. Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 3. - С. 33 - 37.
27. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (постатейный). - М.: Юстицинформ, 2014. – 290 с.
28. Годме ПМ. Финансовое право. - М., Изд-во Прогресс, 1978. – 340 с.

29. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. - М.: Юриспруденция, 2007. - 344 с.
30. Грачева Е.Ю., Хорина Л.Я. Государственный финансовый контроль: Курс лекций. - М.: ТК Велби; Проспект, 2005. – 266 с.
31. Даниленко Н.И. Концептуальные подходы к созданию единой системы государственного и муниципального финансового контроля // Международный бухгалтерский учет. - 2012. - № 15. – С. 34–39.
32. Заключение Счетной палаты РФ от 11.10.2018 г. № ЗСП-164/12-03 «На проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
33. Золотарев Н. А. Из истории государственного контроля в России 1892-1917 гг. // Контроллинг. – 1994. - № 2. - С. 25-59.
34. История финансового законодательства России: Учебное пособие. Серия «Экономика и управление». - М.: ИКЦ «МарТ», 2003. – 213 с.
35. Кирпичев А.Е. Предпринимательские обязательства в публичном секторе экономики: монография. - М.: РГУП, 2017. – 216 с.
36. Клочков В.В. Требования законности, понятие, виды, генезис // Конституционная законность и прокурорский надзор. Сборник статей. Изд. НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - М. 1997. – 360 с.
37. Колесов Р.В., Юрченко А.В. Система государственного финансового контроля РФ: проблемы и перспективы: Монография. - Ярославль: ЯФ МФЮА, 2013. – 340 с.
38. Комягин Д.Л. Бюджетное право. - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – 279 с.
39. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / Отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. - М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – 260 с.

40. Лахомова Г.Н. Реформы государственного контроля // Контроллинг. – 1994. - № 2. - С. 37-40.
41. Насимов А.В. Счетная палата Российской Федерации: порядок формирования, состав и структура // Вестник Евразийской академии административных наук. - 2014. - № 2 (27). - С. 34-38.
42. Общая теория государства и права: учебник / Под ред. С.Ю. Наумова, А.С. Мордовца, Т.В. Касаевой. – Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2018. – 720 с.
43. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/951/ (дата обращения: 15.05.2019 г.).
44. Пиликин Г.Г. Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права): монография / Под общ. ред. С.В. Запольского. - М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2017. – 412 с.
45. Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. (Конституционно-правовой статус). Дис. . докт. юрид. наук. - М., 1998. – 360 с.
46. Президент России подписал закон, расширяющий полномочия Счетной палаты [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/37160 (03.06.2019 г.).
47. Проект Федерального закона № 661136-7 «О внесении изменений в статью 15 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» (ред., подготовленная ГД ФС РФ ко II чтению 17.04.2019) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
48. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. - М.: Юриспруденция, 2019. – 419 с.
49. Сорокина Ю. В. Система государственных органов России XIX столетия. – Воронеж: ВГУ, 1998. – 190 с.

50. Управление государственной и муниципальной собственностью: право, экономика, недвижимость и природопользование: монография / Под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. - М.: Юстицинформ, 2014. – 240 с.
51. Финансовое право: учебник для бакалавров / Под ред. И.А. Цинделиани. - М.: Проспект, 2016. – 622 с.
52. Финансовый контроль: учебное пособие / Г.Ю. Царегородцева. М-во обр. и науки РФ, Вологодский государственный университет. – Вологда: ВоГУ, 2016. – 270 с.
53. Чистяков О.И., Кутьина Г.А. Государственный строй Российской империи накануне крушения. - М., 1995. – 420 с.
54. Шохин С.О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере // Финансовое право. – 2018. – № 12. – С. 4-12.