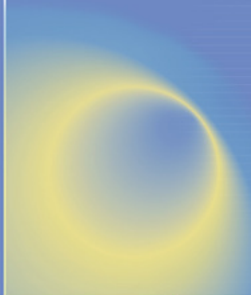


А. Н. Борисов



КОММЕНТАРИЙ
К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
ОТ 5 АПРЕЛЯ 2013 г. № 41-ФЗ
«О СЧЕТНОЙ ПАЛАТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Александр Николаевич Борисов
Комментарий к
Федеральному закону от 5
апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О
Счетной палате Российской
Федерации» (постатейный)

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=8223008

*Комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О
Счетной палате Российской Федерации» (постатейный)/А.Н. Борисов:*

Юстицинформ; Москва; 2014

ISBN 978-5-7205-1211-8

Аннотация

В книге дан постатейный комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» в редакции внесенных в него изменений, в т. ч. Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ. Подробно рассмотрены нормативные положения, определяющие статус Счетной палаты РФ, направления ее деятельности, состав и структуру, порядок осуществления контрольных мероприятий, принимаемые по их результатам решения, права, обязанности и

ответственность должностных лиц. Дан сравнительный анализ с нормами «предшественника» – Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Нормы Закона рассмотрены в их взаимосвязи с положениями Конституции РФ, а также широкого круга законодательных и иных нормативных правовых актов. Приведены положения Лимской декларации и Мексиканской декларации ИНТОСАИ. Книга предназначена, прежде всего, для правоприменителей – сотрудников аппарата Счетной палаты РФ, должностных лиц и работников контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований, руководителей и работников объектов аудита (контроля). Книга также будет полезна всем, кто интересуется вопросами правового регулирования внешнего финансового контроля в России.

Содержание

Введение	5
Список сокращений	11
Глава 1	16
Статья 1. Предмет регулирования и цель настоящего Федерального закона	16
Статья 2. Статус Счетной палаты	21
Статья 3. Правовая основа деятельности Счетной палаты	31
Статья 4. Принципы внешнего государственного аудита (контроля), осуществляемого Счетной палатой	38
Статья 5. Задачи Счетной палаты	41
Конец ознакомительного фрагмента.	47

**Александр
Николаевич Борисов
Комментарий к
Федеральному закону от 5
апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О
Счетной палате Российской
Федерации» (постатейный)
(в ред. Федеральных
законов от 7 мая 2013 г.
102-ФЗ и от 23 июля
2013 г. № 251 – ФЗ)**

Введение

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее – комментиру-

емый Закон) является одним из немногочисленных актов, изданных федеральным законодателем во исполнение непосредственного предписания Конституции РФ. Как установлено в норме ч. 5 ст. 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.

«Предшественником» Счетной палаты являлся Контрольно-бюджетный комитет при Верховном Совете РФ, образованный на основании нормы и. 3 ст. 24 Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (в ред. Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2301-1)¹ Постановлением Верховного Совета РФ от 7 февраля 1992 г. № 2299/1-1² (этим же Постановлением было утверждено Временное положение «О Контрольно-бюджетном комитете при Верховном Совете Российской Федерации»),

После принятия 12 декабря 1993 г. Конституции РФ работа Контрольно-бюджетного комитета впредь до образования Федеральным Собранием РФ Счетной палаты организовывалась в соответствии с распоряжением Президента РФ от 26 января 1994 г. № 39-рп «О Контрольно-бюджетном коми-

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991, № 46, ст. 1543; Ведомости СНД и ВС РФ, 1992, № 12, ст. 605.

² Ведомости СНД и ВС РФ, 1992, № 17, ст. 887.

тете»³, в целях реализации которого Постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1994 г. № 177⁴ Контрольно-бюджетный комитет был передан в ведение Государственной Думы и, соответственно, принят Государственной Думой в свое ведение (Постановление Государственной Думы от 20 апреля 1994 г. № 95-1 ГД⁵). На период впредь до образования Счетной палаты за

Контрольно-бюджетным комитетом сохранялись функции и полномочия, предусмотренные упомянутым выше Временным положением «О Контрольно-бюджетном комитете при Верховном Совете Российской Федерации», но в части, не противоречащей Конституции РФ.

Первоначально во исполнение указанного выше положения ч. 5 ст. 101 Конституции РФ был принят Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее – Закон 1995 г. о Счетной палате), на замену которому и принят комментируемый Закон. В обоснование необходимости таких изменений и концепции нового Закона авторами законопроекта, принятого в качестве комментируемого Закона, отмечалось следующее:

законопроект является логическим завершением работы по созданию системы внешнего государственного финансо-

³ САПП РФ, 1994, № 5, ст. 373.

⁴ САПП РФ, 1994, № 10, ст. 795.

⁵ «Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации», 1994, № 4, ст.205.

вого контроля, основы которой были заложены Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», вступившем в силу 1 октября 2011 г.;

целью рассматриваемого законопроекта является создание правовых основ для обеспечения конституционного права граждан РФ на участие в управлении делами государства посредством внешнего государственного аудита (контроля), осуществляемого Счетной палатой РФ (далее – Счетная палата). В рамках законопроекта Счетной палате придается статус постоянно действующего федерального органа внешнего государственного аудита (контроля). Значительное место в деятельности Счетной палаты отведено современным видам аудита, таким как финансовый аудит, стратегический аудит, аудит эффективности;

законопроектом решена поставленная Президентом РФ задача установления нового порядка выдвижения кандидатов на замещение должностей Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты и аудиторов Счетной палаты;

рассматриваемый законопроект призван усилить роль института парламентского контроля, поскольку, реализуя полномочия, предоставленные Конституцией РФ, Федеральное Собрание РФ как законодательный и представительный орган выражает волю граждан РФ не только при принятии за-

конов, но и при контроле их исполнения, в том числе посредством институтов государственного финансового контроля;

законопроект призван реализовать статью 15 Конституции РФ, устанавливающую приоритет международного права. Он предусматривает осуществление Счетной палатой внешнего государственного аудита (контроля) в соответствии с международно-правовыми принципами независимого аудита (контроля), изложенными в Лиме кой декларации руководящих принципов контроля (1977 г.) и в Мексиканской декларации независимости высших ревизионных учреждений (2007 г.). Необходимо отметить, что 22 декабря 2011 г. Генеральная Ассамблея ООН резолюцией, принятой шестьдесят шестой сессией, предписала всем странам – участницам Организации Объединенных Наций неукоснительно руководствоваться этими документами;

законопроект органично связан с положениями принятого в первом чтении проекта федерального закона № 61834-6 «О парламентском контроле в Российской Федерации», устанавливающего порядок взаимодействия нижней палаты парламента и Счетной палаты при осуществлении постоянно (текущего) парламентского контроля. В этой связи важным механизмом, обеспечивающим эффективность работы Счетной палаты как органа, играющего одну из ключевых ролей в осуществлении парламентского контроля, станут нормы, обязывающие правоохранительные органы предоставлять Счетной палате информацию о ходе рассмотрения

переданных им материалов и принятых по ним решениях;
вместе с тем необходимо подчеркнуть, что нормы законопроекта неразрывно связаны с положениями также принятого в первом чтении проекта федерального закона № 116783-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации».

Список сокращений

Органы государственной власти, иные органы и организации:

Федеральное Собрание – Федеральное Собрание Российской Федерации;

Совет Федерации – Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

Государственная Дума – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации;

КС России – Конституционный Суд Российской Федерации;

ВС России – Верховный Суд Российской Федерации;

ВАС России – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации;

МВД России – Министерство внутренних дел Российской Федерации;

Минфин России – Министерство финансов Российской Федерации;

Минэкономразвития России – Министерство экономического развития Российской Федерации;

Росфиннадзор – Федеральная служба финансово-бюджет-

ного надзора;

СВР России – Служба внешней разведки Российской Федерации;

ФНС России – Федеральная налоговая служба;

ФСБ России – Федеральная служба безопасности Российской Федерации;

ФТС России – Федеральная таможенная служба;

Росимущество – Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;

Банк России – Центральный банк Российской Федерации.

Правовые акты:

Лимская декларация ИНТОСАИ – Лимская декларация руководящих принципов контроля⁶, принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г.;

Мексиканская декларация ИНТОСАИ – Мексиканская декларация независимости высших ревизионных учреждений⁷, принята XIX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Мехико (Мексиканские Соединенные Штаты) в ноябре 2007 г.;

⁶ <http://www.ach.gov.ru>.

⁷ <http://www.ach.gov.ru>.

часть первая ГК РФ – Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ⁸;

Закон 1995 г. о Счетной палате – Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁹;

часть вторая ГК РФ – Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ¹⁰;

УК РФ – Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ¹¹;

БК РФ – Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ¹²;

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ¹³;

КоАП РФ – Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹⁴;

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ¹⁵;

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14

⁸ СЗРФ, 1994, № 32, ст. 3301.

⁹ СЗРФ, 1995, № 3, ст. 167.

¹⁰ СЗРФ, 1996, № 5, ст. 410.

¹¹ " СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 2954.

¹² СЗРФ, 1998, № 31, ст. 3823.

¹³ ¹⁸ СЗ РФ, 2001, № 52 (ч. I), ст. 4921.

¹⁴ СЗ РФ, 2002, № 1 (ч. I), ст. 1.

¹⁵ СЗ РФ, 2002, № 30, ст. 3012.

ноября 2002 г. № 138-ФЗ¹⁶;

Регламент Совета Федерации – Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержден Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ¹⁷;

Регламент Государственной Думы – Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержден

Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД¹⁸;

Регламент Счетной палаты (2003 г.) – Регламент Счетной палаты Российской Федерации¹⁹, утвержден Постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 4 апреля 2003 г. № 8;

Регламент Счетной палаты (2013 г.) – Регламент Счетной палаты Российской Федерации²⁰, утвержден Постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 7 июня 2013 г. № ЗПК.

Источники правовых актов:

www.pravo.gov.ru – «Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>»;

¹⁶ СЗ РФ, 2002, № 46, ст. 4532.

¹⁷ СЗРФ, 2002, № 7, ст. 635.

¹⁸ СЗ РФ, 1998, № 7, ст. 801.

¹⁹ СПС.

²⁰ <http://www.ach.gov.ru>.

БНА ФОИВ – «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти»;

Ведомости СНД и ВС РСФСР – «Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР»;

Ведомости СНД и ВС РФ – «Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации»;

РГ – «Российская газета»;

САПП РФ – «Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации»;

СЗ РФ – «Собрание законодательства Российской Федерации»;

СПС – справочные правовые системы.

Глава 1

Общие положения

Статья 1. Предмет регулирувания и цель настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью (далее – федеральные ресурсы) и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие Российской Федерации, а также задачи, функции, полномочия и организацию деятельности Счетной палаты.

2. Целью настоящего Федерального закона является создание правовых основ для осуществления палатами Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Федеральное Собрание) парламентского

контроля посредством формирования Счетной палаты, призванной обеспечивать конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля).

1. В части 1 комментируемой статьи определен предмет регулирования комментируемого Закона, т. е. определены общественные отношения, урегулированные нормами данного Закона, которые в силу этого являются правовыми отношениями. Закон 1995 г. о Счетной палате положений, определяющих предмет его регулирования, не содержал.

В качестве элементов предмета регулирования комментируемого Закона в рассматриваемой части названы, во-первых, отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой РФ (при этом в юридико-технических целях для обозначения данного органа далее по тексту комментируемого Закона введено сокращение «Счетная палата») внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью (при этом в юридико-технических целях для обозначения таких средств далее по тексту комментируемого Закона введено сокращение «федеральные ресурсы») и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие России, и, во-

вторых, задачи, функции, полномочия и организацию деятельности Счетной палаты.

Предмет регулирования комментируемого Закона определен положением ч. 5 ст. 101 Конституции РФ, предусматривающим, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

Как отмечено в Постановлении КС России от 23 апреля 2004 г. № 9-П²¹, по смыслу данной конституционной нормы, федеральный законодатель обладает достаточной свободой при установлении конкретных полномочий, порядка и форм деятельности Счетной палаты, однако вводимое им правовое регулирование должно быть таковым, чтобы Счетная палата имела возможность беспрепятственно выполнять свое предназначение в качестве специализированного постоянно действующего органа парламентского контроля за исполнением федерального бюджета.

Общественные отношения, связанные с осуществлением Счетной палатой парламентского контроля, входят в предмет регулирования Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»²², что и закреплено в его ст. 1. В соответствии с ч. 2 ст. 4 названного Закона Счетная палата, являющаяся постоянно действующим высшим

²¹ СЗРФ, 2004. № 19(ч. II), ст. 1923, № 29.

²² www.pravo.gov.ru, 2013, 8 мая.

органом внешнего государственного аудита (контроля), под отчетным Федеральному Собранию, участвует в осуществлении парламентского контроля в случаях, порядке и формах, предусмотренных названным Законом и комментируемым Законом.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет цель комментируемого Закона, аналогично сказанному выше следует отметить, что Закон 1995 г. о Счетной палате положений, определяющих его цель, не содержал.

Целью комментируемого Закона в рассматриваемой части обозначено создание правовых основ для осуществления палатами Федерального Собрания РФ (при этом в юридико-технических целях для обозначения данного органа далее по тексту комментируемого Закона введено сокращение «Федеральное Собрание») парламентского контроля посредством формирования Счетной палаты, призванной обеспечивать конституционное право граждан РФ на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля).

Цели парламентского контроля определены в ст. 2 Федерального закона «О парламентском контроле», в соответствии с которой основными целями такого контроля являются:

1) обеспечение соблюдения Конституции РФ, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов;

- 2) защита гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина;
- 3) укрепление законности и правопорядка;
- 4) выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов России, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;
- 5) противодействие коррупции;
- 6) изучение практики применения законодательства РФ, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства РФ и повышение эффективности его исполнения.

Установление общих принципов организации, деятельности и основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов РФ и контрольно-счетных органов муниципальных образований является целью Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»²³, что и определено в ст. 1 названного Закона.

²³ СЗРФ, 2011. № 7, ст. 903.

Статья 2. Статус Счетной палаты

1. Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, и подотчетным Федеральному Собранию.

2. В рамках задач, определенных законодательством Российской Федерации, Счетная палата обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

3. Деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий палат Федерального Собрания.

4. Счетная палата является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, геральдический знак – эмблему и флаг.

5. Местонахождение Счетной палаты – город Москва.

1. Комментируемая статья согласно ее названию посвящена статусу Счетной палаты. Положение ч. 1 данной статьи определяет Счетную палату как постоянно действующий высший орган внешнего государственного аудита (контро-

ля), образуемый в порядке, установленном комментируемым Законом, и подотчетный Федеральному Собранию. Тем самым воспроизведено положение ч. 1 ст. 1 Закона 1995 г. о Счетной палате, но с некоторыми изменениями. Ранее говорилось, во-первых, об органе государственного финансового контроля, а не внешнего государственного аудита (контроля), и во-вторых, об образовании Счетной палаты Федеральным Собранием, а не в порядке, установленном соответствующим Законом.

Как говорилось выше (см. коммент. к ст. 1 Закона), создание Счетной палаты предусмотрено непосредственно Конституцией РФ – в положении ч. 5 ее ст. 101 прямо установлено, что Совет Федерации и Государственная Дума для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета образуют Счетную палату. При этом в Конституции РФ закреплены нормы, служащие основой для формирования состава Счетной палаты: согласно и. «и» ч. 1 ст. 102 к ведению Совета Федерации относится назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов; в соответствии с и. «г» ч. 1 ст. 103 к ведению Государственной Думы относится назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

О создании Счетной палаты говорится и в положении и. 2 ст. 265 БК РФ (здесь и далее в ред. Федерального закона

от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ²⁴) как об одном из прав законодательных (представительных) органов (соответственно, – Федерального Собрания), предоставляемых им в рамках осуществления финансового контроля. Такая формулировка указанного положения предопределена тем, что статья 265 расположена в гл. 26 данного Кодекса, посвященной основам государственного и муниципального финансового контроля. В этом положении говорится о праве создания соответствующими законодательными (представительными) органами собственных контрольных органов, среди которых названы Счетная палата, контрольные палаты, иные органы законодательных (представительных) органов.

2. В части 5 комментируемой статьи воспроизведено одно из положений ч. 2 ст. 1 Закона 1995 г. о Счетной палате, устанавливавшее, что в рамках задач, определенных действующим законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью. Данное положение дополнено указанием на то, что Счетная палата обладает финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Принцип независимости определен в ст. 4 комментируемого Закона в качестве одного из принципов внешнего государственного аудита (контроля), осуществляемого Счетной палатой. Названный принцип означает, что сотрудники Счетной палаты в своей деятельности независимы от объек-

²⁴ СЗ РФ, 2007. № 18, ст. 2117.

тов аудита (контроля), каких-либо органов и должностных лиц. При проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий они руководствуются Конституцией РФ, международными договорами РФ, федеральными законами, международно-правовыми принципами независимого аудита (контроля), решениями Счетной палаты.

В Лимской декларации ИНТОСАИ содержится статья 5 «Независимость высших контрольных органов», которой предусмотрено следующее:

высшие контрольные органы могут выполнять возложенные на них задачи объективно и эффективно только в том случае, когда они независимы от проверяемых ими организаций и защищены от постороннего влияния (п. 1);

хотя государственные органы не могут быть абсолютно независимы, так как они являются частью государства в целом, высший контрольный орган должен иметь функциональную и организационную независимость, необходимую для выполнения возложенных на него задач (п. 2);

учреждение высшего контрольного органа и необходимая степень его независимости должны быть заложены в Конституции, детали могут быть установлены соответствующим законом. В частности, соответствующая юридическая защита верховного суда должна быть гарантирована против любого вмешательства, подрывающего независимость и контрольные полномочия высшего контрольного органа (п. 3).

Мексиканская декларация ИНТОСАИ предусматривает

принцип 8 «Финансовая и управленческая административная автономия и доступность соответствующих человеческих, материальных и денежных ресурсов», в рамках определения содержания которого предусмотрено следующее: ВОФК должны иметь необходимые и разумные кадровые, материальные и денежные ресурсы – и исполнительная власть не должна контролировать или направлять доступ к этим ресурсам. ВОФК управляют своим собственным бюджетом и распределяют его соответствующим образом; законодательная власть или одна из ее комиссий отвечает за обеспечение того, чтобы у ВОФК были соответствующие ресурсы для выполнения своего мандата;

ВОФК имеют право непосредственно обращаться к законодательной власти, если предоставленных ресурсов недостаточно для выполнения ими своих мандатов.

3. Часть 3 комментируемой статьи устанавливает, что деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена, в т. ч. в связи с досрочным прекращением полномочий палат Федерального Собрания. Ранее в части 8 ст. 29 Закона 1995 г. о Счетной палате содержалось лишь такое частное правило: деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена в связи с роспуском Государственной Думы.

В пункте «б» ст. 84 Конституции РФ установлено, что роспуск, в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ, Государственной Думы входит в полномочия Президента РФ. В соответствии сч. 1 ст. 109 Конституции РФ Госу-

дарственная Дума может быть распущена Президентом РФ в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции РФ, а именно: после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ (ч. 4 ст. 111), при повторном в течение трех месяцев выражении Государственной Думой недоверия Правительству РФ, если Президент РФ не объявляет об отставке Правительства РФ (ч. 3 ст. 117), в случае отказа Государственной Думы в доверии Правительству РФ, если Президент РФ при этом не принимает решения о его отставке (ч. 4 ст. 117).

4. В соответствии с ч. 4 комментируемой статьи Счетная палата является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием, геральдический знак – эмблему и флаг. В отношении указания на статус юридического лица и печать в данной части воспроизведено положение ч. 3 ст. 1 Закона 1995 г. о Счетной палате. Геральдический знак – эмблема Счетной палаты предусматривался в ст. 4.10 Регламента Счетной палаты (2003 г.).

Определение Счетной палаты в качестве юридического лица, как говорилось выше, является одной из гарантий организационной и функциональной независимости Счетной палаты. В соответствии с действующим законодательством РФ такой статус является обязательным условием, без которого невозможна самостоятельная и эффективная реализа-

ция каких-либо финансовых и хозяйственных функций. В то же время высказывалось вполне обоснованное предложение наделить статусом юридического лица не саму Счетную палату, а ее аппарат, который непосредственно создан для обеспечения текущей деятельности Счетной палаты, в т. ч. по финансово-хозяйственным и кадровым вопросам. Авторами проекта такого изменения отмечалось, что подобный режим функционирования государственных органов не является новеллой; он активно используется в деятельности государственных органов как федерального, так и регионального уровней; в частности, он установлен в отношении Государственной Думы и Совета Федерации, аппараты которых наделены статусом юридического лица.

Рассматриваемое положение в части указания на печать с изображением Государственного герба РФ и с наименованием Счетной палаты согласуется с положением ч. 2 ст. 4 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» (в ред. Федерального конституционного закона от 30 июня 2003 г. № 1-ФКЗ)²⁵, в которой установлено, что Государственный герб РФ помещается на печатях федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, организаций и учреждений, на печатях органов, организаций и учреждений независимо от форм собственности, наделенных отдельными государственно-властными

²⁵ СЗ РФ, 2000, № 52 (ч. I), ст. 5021; 2003, № 27 (ч. I), ст. 2696.

полномочиями, а также органов, осуществляющих государственную регистрацию актов гражданского состояния. Статья 2 названного Закона предусматривает помещение Государственного герба РФ в многоцветном варианте на бланках Счетной палаты, а статья 5 – помещение Государственного герба РФ в рабочем кабинете Председателя Счетной палаты.

Государственный флаг наряду с Государственным гербом РФ и Государственным гимном РФ являются официальными государственными символами России, в связи с чем необходимо также отметить, что согласно ст. 2 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации»²⁶ Государственный флаг РФ поднят постоянно на здании Счетной палаты, и что в соответствии со ст. 4 названного Закона Государственный флаг РФ установлен постоянно в рабочем кабинете Председателя Счетной палаты.

Порядок использования геральдического знака – эмблемы Счетной палаты определен в ст. 23 Регламента Счетной палаты (2013 г.):

геральдический знак – эмблема Счетной палаты является официальным символом, указывающим на принадлежность к Счетной палате (п. 1);

геральдический знак – эмблема Счетной палаты помещается: в служебных помещениях Счетной палаты; на форменной одежде членов Коллегии и сотрудников аппарата Счет-

²⁶ СЗ РФ, 2000, № 52 (ч. I), ст. 5020.

ной палаты; на ведомственных наградах Счетной палаты, которыми награждаются сотрудники аппарата Счетной палаты и иные лица по решению Председателя Счетной палаты; на официальном сайте Счетной палаты; на печатной, информационной и сувенирной продукции, издаваемой (изготавливаемой) по заказу Счетной палаты; на кино-, видео- и фотоматериалах, выпускаемых Счетной палатой (п. 2);

иные случаи использования геральдического знака – эмблемы Счетной палаты определяются Председателем Счетной палаты (п. 3).

5. Часть 5 комментируемой статьи воспроизводит положение ч. 4 ст. 1 Закона 1995 г. о Счетной палате, устанавливавшее, что местонахождением Счетной палаты является город Москва. Город Москва определен в качестве столицы России в норме ч. 2 ст. 70 Конституции РФ. Там же предусмотрено, что статус столицы устанавливается федеральным законом. Соответствующим актом является Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»²⁷, в ст. 1 которого определено, что столица России – это место нахождения федеральных органов государственной власти России, представительств республик в составе России, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатических представительств иностранных государств в России.

Указом Президента РФ от 23 июня 1995 г. № 629 «О

²⁷ Ведомости СНД и ВС РФ, 1993, № 19, ст. 683.

размещении Счетной палаты Российской Федерации»²⁸ для размещения Счетной палаты предоставлено здание, расположенное в г. Москве, по улице Зубовской, дом 14 (ранее – не законченный строительством учебно-лабораторный корпус Военной академии имени М.В. Фрунзе). Позднее Управлением делами Президента РФ осуществлено строительство второй очереди административного здания Счетной палаты (блок «Е»), расположенного в г. Москве, ул. Зубовская, д. 2. Почтовый адрес Счетной палаты: 119991, г. Москва, ул. Зубовская, дом 2, тел. 986-05-09, факс 986-09-52, e-mail: info@ach.gov.ru.

²⁸ СЗ РФ, 1995, № 26, ст. 2464.

Статья 3. Правовая основа деятельности Счетной палаты

1. В своей деятельности Счетная палата руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также международно-правовыми принципами независимого аудита (контроля).

2. Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль) в соответствии с разрабатываемыми и утверждаемыми в установленном настоящим Федеральным законом порядке стандартами Счетной палаты.

1. В комментируемой статье определена правовая основа деятельности Счетной палаты. Закон 1995 г. о Счетной палате подобной самостоятельной статьи не содержал. В рамках соответствующей регламентации в ч. 2 ст. 1 названного Закона предусматривалось лишь то, что в своей деятельности Счетная палата руководствуется Конституцией РФ, названным Законом, другими законами РФ.

В отношении перечисленных в ч. 1 комментируемой статьи элементов правовой основы деятельности Счетной пала-

ты необходимо отметить следующее.

Конституция РФ.

Конституция РФ, как закреплено в ч. 1 ее ст. 15, имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Разъяснения о применении данного конституционного положения даны в и. 2 Постановления Пленума ВС России от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»²⁹. В части 1 ст. 15 Конституции РФ также установлено, что законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции РФ.

Основными положениями Конституции РФ, о которых идет речь в ч. 1 комментируемой статьи, являются: положение ч. 5 ст. 101, предусматривающее, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом; положение п. «и» ч. 1 ст. 102, относящее к ведению Совета Федерации назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов; положение п. «д» ч. 1 ст. 103, относящее к ведению Государственной Думы назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

²⁹ РГ, 1995, 28 декабря, № 247.

Общепризнанные принципы и нормы международного права.

Общепризнанные принципы и нормы международного права в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы России. Согласно разъяснениям, данным в п. 1 Постановления Пленума ВС России от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»³⁰: под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо; к общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств; под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного; содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений.

³⁰ РГ, 2003, 2 декабря, № 244.

Международные договоры РФ.

Международные договоры РФ в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, как и общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы России. Там же указано, что в случае, если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров РФ определяет Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»³¹. Согласно положениям названного Закона (в ред. Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ³²) понятием международный договор РФ охватываются: международные договоры РФ, заключаемые с иностранными государствами, а также с международными организациями, иными обладающими правом заключать международные договоры образованиями от имени России (межгосударственные договоры), от имени Правительства РФ (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера) (п. 2 ст. 1 и и. 2 ст. 3); международные договоры, в которых Россия является стороной в качестве государства – продолжателя СССР (п. 3 ст. 1); независимо от их вида и на-

³¹ СЗ РФ, 1995, № 29, ст. 2757.

³² СЗ РФ, 2007, № 49, ст. 6079.

именования (договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами, иные виды и наименования международных договоров) (ст. 2).

В соответствии с и. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в России непосредственно. Там же установлено, что для осуществления иных положений международных договоров РФ принимаются соответствующие правовые акты. Разъяснения этих положений даны в и. 5 названного выше Постановления Пленума ВС России от 31 октября 1995 г. № 8 и п. 3 названного выше Постановления Пленума ВС России от 10 октября 2003 г. № 5.

Комментируемый Закон и другие федеральные законы.

Предмет регулирования комментируемого Закона определен в ч. 1 его ст. 1: отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения федеральными ресурсами и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие России, а также задачи, функции, полномочия и организация деятельности Счетной палаты. Как говорилось в комментарии к указанной статье, общественные отношения, связанные с осуществлением Счетной палатой парламентского контроля,

входят в предмет регулирования Федерального закона «О парламентском контроле», что и закреплено в его ст. 1. В соответствии с ч. 2 ст. 4 названного Закона Счетная палата, являющаяся постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию, участвует в осуществлении парламентского контроля в случаях, порядке и формах, предусмотренных названным Законом и комментируемым Законом.

Международно-правовые принципы независимого аудита (контроля).

Такие принципы изложены в Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г. (обозначается в настоящем комментарии как «Лимская декларация ИНТОСАИ»), и Мексиканской декларации независимости высших ревизионных учреждений, принятой XIX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля в г. Мехико (Мексиканские Соединенные Штаты) в ноябре 2007 г. (обозначается в настоящем комментарии как «Мексиканская декларация ИНТОСАИ»), Выше говорилось (см. Введение), что 22 декабря 2011 г. Генеральная Ассамблея ООН резолюцией, принятой шестьдесят шестой сессией, предписала всем странам – участницам Организации Объединенных Наций неукоснительно руководствоваться

ся этими документами. Положения данных документов приведены при рассмотрении соответствующих положений комментируемого Закона.

2. Часть 2 комментируемой статьи предусматривает издание стандартов Счетной палаты, в соответствии с которыми Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль). Закон 1995 г. о Счетной палате такого положения не содержал. В части 2 ст. 10 названного Закона указывалось лишь то, что планирование работы Счетной палаты осуществляется на основе разрабатываемых Счетной палатой для этих целей технико-экономических норм и нормативов, контрольных и ревизионных стандартов, методических указаний.

В части 1 ст. 35 комментируемого Закона определено, что стандарты Счетной палаты – это внутренние нормативные документы, определяющие характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления различных видов деятельности Счетной палаты и (или) требования к их результатам. Как предусмотрено там же, Счетная палата самостоятельно разрабатывает и утверждает стандарты Счетной палаты в установленном порядке. В соответствии с ч. 3 указанной статьи в Счетной палате действуют стандарты двух видов: стандарты организации деятельности Счетной палаты и стандарты внешнего государственного аудита (контроля), осуществляемого Счетной палатой.

Статья 4. Принципы внешнего государственного аудита (контроля), осуществляемого Счетной палатой

Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль) на основе принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности.

В статье 3 Закона 1995 г. о Счетной палате определялись принципы осуществления Счетной палатой контроля за исполнением федерального бюджета – законность, объективность, независимость и гласность. Комментируемая статья называет принципы осуществления Счетной палатой внешнего государственного аудита (контроля), дублируя приведенный перечень принципов и дополняя его принципами эффективности и открытости. Изложенное регулирование соотносится с положением и. 3 ст. 4 Лиме кой декларации ИНТОСАИ, определяющим такие цели контрольной работы высшего контрольного органа, как законность, правильность, эффективность и экономичность управления денежными и материальными средствами. Там же предусмотрено, что перечисленные цели контрольной работы высшего контрольного органа в основном одинаково важны, делом высшего контрольного органа является определение относи-

тельной важности той или другой из них.

Содержание принципов деятельности Счетной палаты раскрыто в ст. 3 Регламента Счетной палаты (2013 г.) следующим образом: принцип законности означает строгое и точное соблюдение всеми сотрудниками Счетной палаты законодательства Российской Федерации при реализации возложенных на них полномочий;

принцип эффективности означает, что выбор способов и методов достижения целей внешнего государственного аудита (контроля) должен основываться на необходимости достижения целей контрольных и экспертно-аналитических мероприятий с наименьшими затратами сил и средств;

принцип объективности предполагает 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;

принцип независимости означает, что сотрудники Счетной палаты в своей деятельности независимы от объектов аудита (контроля), каких-либо органов и должностных лиц. При проведении контрольных и экспертно-аналитиче-

ских мероприятий они руководствуются Конституцией РФ, международными договорами РФ, федеральными законами, международно-правовыми принципами независимого аудита (контроля), решениями Счетной палаты;

принцип открытости означает полное и своевременное ознакомление должностных лиц объектов аудита (контроля) с целями и результатами контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Соблюдение данного принципа не предусматривает пре-
дание гласности промежуточных результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также материа-
лов, содержащих сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну;

принцип гласности означает, что утвержденные Колле-
гией Счетной палаты отчеты о результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также докумен-
ты, разрабатываемые Счетной палатой в рамках выполне-
ния возложенных на нее задач, за исключением материа-
лов, содержащих сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, могут публиковаться для всеобщего сведения, в том числе на официальном сайте Счетной палаты в сети Интернет. Информация о деятельности Счетной палаты распространяется через средства массо-
вой информации в установленном законом порядке.

Статья 5. Задачи Счетной палаты

Задачами Счетной палаты являются:

1) организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

2) аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;

3) определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации;

4) анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;

5) развитие возможностей и методов аудита (контроля) эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения

федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, включая выбор и оценку ключевых национальных показателей и индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации;

б) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;

7) определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

8) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации;

9) обеспечение в пределах своей компетенции мер по

противодействию коррупции.

В комментируемой статье определен исчерпывающий перечень задач Счетной палаты, представляющих собой одновременно перечень полномочий данного органа парламентского финансового контроля. В общем виде основная задача Счетной палаты определена непосредственно в положении ч. 5 ст. 101 Конституции РФ, согласно которому Счетная палата образуется Советом Федерации и Государственной Думой для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета.

Статья 2 Закона 1995 г. о Счетной палате называла следующие задачи Счетной палаты:

организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или вли-

яющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Банке России, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях России;

регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Как отмечается в ст. 1 «Цель контроля» Лимской декларации ИНТОСАИ, организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Там же указано, что контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях

привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный

ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

Определение в комментируемой статье задач Счетной палаты в той или иной мере основывается на целом ряде положений Лиме кой декларации ИНТОСАИ, среди которых представляется целесообразным привести положения о внутреннем и внешнем контроле, а также о формальном контроле и контроле исполнения.

Так, в статье 3 данного документа в отношении внутреннего и внешнего контроля предусмотрено следующее:

внутренние контрольные службы создаются внутри отдельных ведомств и организаций, в то время как внешние ревизионные службы не являются частью организационной структуры проверяемых организаций. Высший контрольный орган является внешним ревизионным органом (п. 1);

внутренняя контрольная служба обязательно должна подчиняться руководителю организации, внутри которой она создана. Однако она должна быть по возможности функционально и организационно независима внутри соответствующей организационной структуры (п. 2);

в качестве внешней контрольной службы высший контрольный орган должен проверять эффективность внутренней контрольной службы. Если внутренняя контрольная служба признана эффективной, необходимо предпринимать

шаги, не ущемляя право высшего контрольного органа, проводить всеохватывающую проверку, с тем чтобы обеспечить необходимое разделение задач и сотрудничество между высшим контрольным органом и внутренней контрольной службой (п. 3).

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.