

**Ключевые слова:**

государственный контроль,  
внешний финансовый контроль,  
правовая база контроля,  
контрольно-счетные органы

**Л. Н. Овсянников**, к. э. н.,

вед. науч. сотр. Центра бухгалтерского учета, аудита  
и государственного финансового контроля НИФИ ГУМФ  
(e-mail: [lovsyannikov@nifi-abik.ru](mailto:lovsyannikov@nifi-abik.ru))

# Правовая база финансового контроля: новое и старое

*И наука и практика безусловно признают решающее значение правовой составляющей в организации государственного контроля. «Наличие добротных законов, регламентирующих осуществление контрольной функции, является нормативным правовым фундаментом законности при осуществлении контроля»<sup>1</sup>.*

**Ф**едеральный закон № 6-ФЗ<sup>2</sup> (далее — Закон о КСО) был принят 7 февраля 2011 г. Его ждали несколько лет и возлагают на него большие надежды. 1 октября закон вступил в силу. Его появление — важный шаг в развитии государственного и муниципального финансового контроля (далее — ГМФК), укреплении его правовой базы. Председатель Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашин полагает, что «в современных российских условиях формирование целостной и эффективной системы внешнего финансового контроля находится в завершающей стадии, которая ознаменована принятием в феврале 2011 г. Федерального закона... Не будет преувеличением сказать, что вступление в силу этого закона, обобщающего 15-летний опыт работы института внешнего финансового контроля, стало главным событием в развитии государственного аудита в России»<sup>3</sup>.

Принятый закон является еще одним базовым элементом институциональной модернизации системы ГМФК в плане подхода к осуществлению финансового контроля в масштабе страны. Главная тема документа — обеспечение успешности деятельности контрольно-счетных органов (КСО) на всех уровнях бюджетной сферы. Первая его статья гласит, что цель закона — установление общих принципов организации, деятельности и основных полномочий КСО. Закон также вносит очередной вклад в дело правового закрепления роли органов финансового контроля как элементов обратной связи между обществом и государством.

<sup>1</sup> Тарасов А. М. Государственный контроль в России. — М.: ЗАО «Издательство «Континент», 2008. — С. 58.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» / Официальный сайт компании «Консультант Плюс» (<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=110266>).

<sup>3</sup> Тезисы доклада Председателя Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашина на международной научно-практической конференции (Швейцария, кантон Вале, Сьерр, 11 июля 2011 г.) / Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации (<http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=853>).

## КОНСТРУКТИВНЫЕ НОВШЕСТВА

Важная особенность нового документа в том, что его содержание и установленные им нормы определенно шире и объемнее, чем указано в названии. Фактически он затрагивает принципы деятельности и полномочия не только регламентируемых им органов, но и всей системы ГМФК, включая Счетную палату РФ. Вызвано это тем, что в отсутствие федерального закона об основах ГМФК некоторые его составляющие не имеют пока необходимого правового обеспечения, а сфера применения существующих нормативов ограничена.

Например, действие Положения о требованиях к государственному финансовому контролю, утвержденного Минфином России<sup>4</sup>, распространяется только на федеральные органы исполнительной власти. Органы исполнительной власти субъектов Федерации, муниципального управления могут применять или не применять Положение по собственному усмотрению. Между тем следование его нормам имеет отнюдь не формальное значение. Его можно рассматривать как своего рода стандарт ГМФК, соблюдение которого могло бы способствовать повышению качества работы органов финансового контроля любого уровня и любой подведомственности.

Закон о КСО вносит в нормативное регулирование ГМФК существенные новшества, начиная с того, что теперь нормы деятельности КСО всех уровней приобретают общедоказательный характер. Одновременно он узаконивает некоторые параметры этой деятельности, которые сложились практическим образом и доказали свою полезность и рациональность. Значение данных положений определяется тем, что кроме Закона о Счетной палате<sup>5</sup> и Закона о КСО иных федеральных законодательных актов о ГМФК в стране нет. Поэтому при анализе нового закона возникает необходимость сравнивать нормы этих актов.

Первым среди новшеств следует назвать введение понятий «внешний государственный финансовый контроль» и «внешний муниципальный финансовый контроль». В документе такого уровня они появляются впервые. Законодатели поддержали позицию Счетной палаты, которая последовательно проводит свой взгляд на внешний и внутренний государственный финансовый контроль, их полномочия и взаимодействие.

С. В. Степашин определяет внешний финансовый контроль «как регулируемые правовыми нормами деятельность, осуществляемую законодательными органами государственной власти и созданными ими специальными институтами по контролю за поступлением, движением и расходованием государственных финансовых и материальных средств, эффективностью использования всех видов государственных ресурсов, льгот и преимуществ, предоставляемых государством, а также использованием средств государственных бюджетных и внебюджетных фондов и другой государственной собственности»<sup>6</sup>.

Безусловность такого определения в теоретико-методологическом плане является в некоторой степени уязвимой. Но в данном случае это не главное. Цитированное определение вполне соответствует современной отечественной практике, происходящему контрольному процессу в финансовой сфере в условиях конституционного разграничения полномочий различных ветвей власти.

В органах исполнительной власти с подходом Счетной палаты согласны. А для полноты системы, считают в Минфине России, внешний контроль счетных органов (создаваемых законодательной властью) за бюджетной отчетностью и эффективностью

<sup>4</sup> Приказ Минфина России от 25 декабря 2008 г. № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» / Российская газета (<http://www.rg.ru/2009/03/04/finkontrol-dok.html>).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» / Информационно-правовой портал «Гарант» (<http://base.garant.ru/103532/>).

<sup>6</sup> Степашин С. В. Казна любит счет. Кому и зачем нужна система государственного финансового контроля в России / Парламентская газета (<http://www.pnp.ru/archive/09943018.html>).

бюджета должен дополняться предварительным казначейским и последующим бюджетным контролем внутри исполнительной власти<sup>7</sup>.

Теперь изложенная точка зрения на внешний государственный финансовый контроль стала правовой нормой. С принятием закона КСО субъектов Федерации и муниципальных образований (далее — органы финансового контроля) получили единый правовой статус постоянно действующих органов внешнего ГМФК. Подотчетны они образовавшему их законодательному (представительному) органу государственной власти или муниципального управления.

Органам финансового контроля гарантирована организационная и функциональная независимость. Они наделены правом действовать самостоятельно. Их деятельность не может быть приостановлена, в т. ч. в связи с досрочным прекращением полномочий образовавшего их законодательного (представительного) органа. Финансовое обеспечение контрольных органов, осуществляемое за счет соответствующих бюджетов, должно предусматриваться в объеме, позволяющем им осуществлять возложенные на них полномочия. Это тоже полезное новшество. В Законе о Счетной палате норма о расходах на ее содержание менее конкретна.

Наименования, полномочия, состав и порядок деятельности контрольных органов разных уровней определяются соответственно конституцией (уставом) или законом субъекта Федерации, уставом муниципального образования или правовым актом его представительного органа. Установлено, что контрольные органы субъектов Федерации обладают правами юридического лица, а муниципальных образований — могут обладать такими правами на основе соответствующих муниципальных правовых актов.

Предоставление органам финансового контроля прав юридического лица способствует укреплению их независимости и самостоятельности. Одновременно оно устраняет существующую чересполосицу в их юрисдикции. До недавнего времени около четверти КСО субъектов Федерации не имели статуса самостоятельного юридического лица<sup>8</sup>. Они были, как правило, малочисленными аппаратными подразделениями законодательных собраний, что заметно затрудняло их контрольную деятельность, придавало ей демонстративный характер.

Конструктивную роль в расширении возможностей внешнего муниципального контроля сыграет законодательное закрепление родившихся в практике нововведений по передаче полномочий вышестоящим контрольным органам. Представительные органы поселений правомочны заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче полномочий своих контрольных органов его контрольному органу. КСО внутригородских муниципальных образований могут заключать аналогичные соглашения с контрольными органами субъектов Федерации — городов федерального значения.

Предусмотрена возможность установления органами власти и управления, образующими контрольные органы в субъектах Федерации и муниципалитетах, иных полномочий КСО в дополнение к основным, определенным федеральным законом. Закон подробно определяет порядок взаимодействия КСО в его разнообразных проявлениях, в т. ч. право КСО субъектов Федерации устанавливать и поддерживать связи с аналогичными органами иностранных государств.

В части взаимодействия с КСО широкими правами теперь наделена федеральная Счетная палата. Она будет оказывать им организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь, содействовать в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников. В частности, по обращению самих КСО субъектов Федерации или образующих их органов Счетная палата будет осуществлять анализ деятельности органов финансового контроля и давать рекомендации по ее улучшению.

---

<sup>7</sup> См.: Расширенное заседание Коллегии Минфина России / Официальный сайт Минфина России (<http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=7277>).

<sup>8</sup> См.: Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации (<http://www.ach.gov.ru>).

Фактически Счетная палата, с учетом ее роли в уже успешно действующей немало лет Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, становится координатором всей системы внешнего государственного контроля. Несомненно, такая роль поможет существенно повысить результативность контроля. Уже известно множество примеров успешных совместных контрольных мероприятий федеральной Палаты с КСО субъектов Федерации. Так, многочисленные финансовые нарушения были выявлены проверкой целевого и эффективного использования средств, направленных на развитие и содержание транспортного комплекса Москвы, проведенной совместно с Контрольно-счетной палатой Москвы. Установлено, что органами исполнительной власти Москвы в проверенный период были нерезультативно и неэффективно использованы бюджетные средства в форме капитальных вложений на общую сумму 24,8 млрд руб. В нарушение закона о госзакупках правительство города без проведения конкурсных процедур назначило исполнителей дорожно-строительных и метро-строительных работ общей стоимостью почти 30 млрд руб. Немало и иных нарушений. Одна из причин — то, что ведомственная система контроля за расходованием государственных средств и качеством работ, выполненных на объектах транспортного комплекса, была неэффективной<sup>9</sup>.

Определяющие нормы Закона о КСО соответствуют принципам бюджетной системы России, устройству бюджетного процесса. Субъекты контроля получают новые возможности, реализация которых позволит добиться защищенности бюджетных средств, государственной и муниципальной собственности по всей территории страны и на всех уровнях, повысит эффективность их расходования и использования.

Закон о КСО устанавливает обязательность исполнения представлений и предписаний контрольных органов, требований и запросов должностных лиц. Он содержит также статью о гарантиях прав проверяемых органов и организаций. Предусмотрено, что составленные по результатам ревизий и проверок акты обязательно доводятся до сведения руководителей проверяемых органов и организаций. А их пояснения и замечания «прилагаются к актам и в дальнейшем являются их неотъемлемой частью» (п. 1 ст. 17). Проверяемые получили право обжаловать действия (бездействие) КСО. На сегодняшний день названное установление имеет особую значимость. Пока взаимоотношения проверяющих и проверяемых равноправием отличаются далеко не всегда.

## **ЧТО НУЖДАЕТСЯ В ДОРАБОТКЕ**

Положения закона о КСО неизбежно возвращают специалистов к проблеме общего состояния правовой базы ГМФК в стране. Вопросы законодательных основ финансового контроля не раз обсуждались на научных форумах, профессиональных встречах специалистов, защитах диссертаций, в печати. Но в силу неопределенности ряда важных аспектов они продолжают привлекать к себе внимание. Теперь наряду с существовавшими недоработками в формировании законодательных основ ГМФК появились вопросы, вызванные непосредственно положениями нового документа.

Конечно, полезнее для дела обсуждать законопроект, а не закон, уже принятый и начавший действовать. Дискуссия на стадии подготовки акта позволила бы повлиять на то, каким он станет в итоге. Рассматриваемый документ готовился продолжительное время. Но, к сожалению, кабинетным способом, и мнение независимых экспертов не запрашивали. Усилия были направлены на согласование ведомственных позиций. Впрочем, такой подход характерен не только для данного конкретного случая.

В результате, не отрицая значения документа и его достоинств, приходится признать наличие в нем существенных недостатков. Закон о КСО получился внутренне

---

<sup>9</sup> См.: Отчет «О результатах контрольного мероприятия “Проверка целевого и эффективного использования средств, направленных на развитие и содержание транспортного комплекса г. Москвы (совместно с Контрольно-счетной палатой Москвы)”» // Бюлетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2011. — № 8.

противоречивым, он привнес в правовую базу ГМФК новые разночтения. Остались нерешенными некоторые насущные вопросы, в которые можно было внести определенность. Отдельные положения Закона могут скорее дезориентировать финансовых контролеров в субъектах Федерации и муниципалитетах, вместо того чтобы помочь им, и в конечном итоге не будут способствовать повышению результативности контроля.

Прежде всего отметим разночтения с Законом о Счетной палате — конституционном органе ГМФК. Разумеется, эти акты не могут и не должны совпадать дословно. Но поскольку речь идет об организации и деятельности всей пирамиды органов внешнего ГМФК, желательна минимизация различий предъявляемых к этой деятельности требований. А существенные правовые и организационно-нормативные разночтения неизбежно приобретают деструктивный характер.

Так, в перечень принципов деятельности КСО включен принцип эффективности. Тут возникает двоякое недоумение. Среди принципов осуществления контроля, которыми руководствуется федеральная Счетная палата, принципа эффективности нет. Сомнительно, чтобы его отсутствие означало возможность для высшего органа ГМФК работать менее качественно, нежели для его соратников в субъектах Федерации и муниципалитетах. Но еще сомнительнее сама правомерность утверждения законом эффективности в качестве принципа контрольной деятельности. Дело в том, что в строго экономическом понимании эффективность контроля должна стремиться к нулю. Поэтому декларирование, тем более обязательность, этого принципа как нормы контрольной деятельности теряет смысл<sup>10</sup>.

Другое дело, что работа КСО, как и всей системы ГМФК, должна способствовать повышению эффективности расходования государственных средств, прежде всего бюджетных; предупреждению нецелевого их использования, укреплению финансовой дисциплины в целом, обоснованию принятия компетентных управленческих решений. Таков экономический смысл контроля, в этом проявляется его результативность. В таком плане можно, конечно, говорить и об эффективности контроля, имея в виду, что контрольная деятельность приносит те или иные результаты. Но это не принцип, а итог, без которого ревизия или проверка остаются незавершенными.

В Законе о Счетной палате непосредственно после установления ее статуса определены задачи этого постоянно действующего органа государственного финансового контроля. По рассматриваемому закону получается, что у КСО — постоянно действующих органов внешнего ГМФК — задач, которые они должны решать своими усилиями, нет. Спрашивается: тогда для чего нужны эти органы? Ответ: законом КСО наделены обширными полномочиями, которые, очевидно, все-таки представляют и задачи финансовых контролеров, и способы их решения. Разумеется, законодателям виднее, как строить содержание документа, каким образом регламентировать деятельность, которой он посвящен. Беда, однако, в том, что в данном случае в формулировках полномочий КСО присутствуют и нелогичные разночтения с полномочиями федерального контрольного органа, и внутренние противоречия. Эти негативные качества документа причудливым образом переплетаются.

К примеру, федеральная Счетная палата должна оценивать обоснованность доходных и расходных статей проектов подконтрольных ей бюджетов, анализировать выявленные отклонения от установленных показателей бюджетов, заботиться об их устранении. Для полномочий КСО такая детализация признана ненужной. В то же время в духе современных веяний им предписано «участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции» (пп. 11 п. 1 и пп. 10 п. 2 ст. 9). Получается, что основное полномочие контрольных органов — контроль за исполнением соответствующих бюджетов — борьбы с коррупцией не предусматривает.

---

<sup>10</sup> Подробнее см.: Овсянников Л. Н. К вопросу об эффективности финансового контроля // Учет и контроль. — 2008. — № 4.

Столь же нелогично выделение в отдельные полномочия некоторых других действий контролеров, которые являются обязательными составляющими контроля за исполнением любого бюджета и без которых этот контроль неосуществим. Сюда в первую очередь относится «организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств» того или иного бюджета (пп. 5 п. 1 и пп. 3 п. 2 ст. 9). Но без проверки и оценки указанных параметров контроль за исполнением бюджета превращается в фиктивную процедуру. По той же причине неправомерно выделение в отдельную процедуру оценки «эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов» и т. д. (пп. 6 п. 1 и 2 ст. 7).

Также без достаточных оснований в пунктах ст. 7 дублируется полномочие КСО по контролю за управлением, распоряжением, использованием имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности субъекта Федерации (муниципального образования) (пп. 5 п. 1 и 2, пп. 1 п. 14).

Такой подход к регламентации полномочий КСО в рассматриваемом законе снижает качество документа, делает его установки непоследовательными и, как уже сказано, противоречивыми. Документ в существующем виде вносит в правовую базу ГМФК, не отличающуюся на сегодняшний день достаточной степенью совершенства, новые неувязки. Заметим, что детализация процедур бюджетного контроля — вообще предмет не федерального закона, а федерального стандарта, регламентирующего процесс контроля.

Вышесказанным претензии к новому закону не исчерпываются. Продолжая сравнение актов, регламентирующих деятельность органов внешнего контроля различных уровней, заметим, что Закон о Счетной палате предусматривает высокую степень коллегиальности руководства этим органом. Это имеет принципиальное значение для обоснованности ее решений. Полномочия Коллегии Счетной палаты значительны и весомы. Отдельной статьей предусмотрено право членов Коллегии выражать особое мнение. В Законе о КСО сказано только о возможности образования коллегиального органа (коллегии). Право выражения и опубликования особого мнения членам этого органа не предоставлено.

Закон о Счетной палате специальной статьей обязывает ее систематически анализировать итоги проводимых контрольных мероприятий, обобщать и исследовать причины и последствия выявленных отклонений и нарушений, разрабатывать на основе полученных данных предложения по бюджетному законодательству и развитию бюджетно-финансовой системы. В Законе о КСО требования проводить анализ результатов собственных действий контрольных органов нет. Но предписано решать несвойственную КСО, по сути, научно-исследовательскую задачу — анализировать непосредственно бюджетный процесс и готовить предложения по его совершенствованию. Для большинства КСО такое занятие окажется непосильным. Бюрократы от контроля будут его откровенно имитировать.

В мировой практике признано, что финансовый контроль нужно осуществлять в соответствии с определенными стандартами. Отечественная практика тоже работает в этом направлении. В аудиторской деятельности сложилась довольно стройная, хотя и не без недоделок, конструкция стандартизации. Успешно применяются федеральные стандарты аудита. Многие объединения и организации аудиторов дополняют их своими собственными. Все это предусмотрено законом.

В сфере ГМФК ситуация неоднозначная. Федеральных стандартов нет. Счетная палата имеет свои собственные и постоянно их варьирует. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) пыталась внедрить свой вариант, согласовывая его по неясным причинам с органами власти субъектов Федерации. Есть стандарты и у многих КСО. Но в целом состояние стандартизации ГМФК, которая по определению предполагает строгость построения, остается хаотичным.

Новый Закон о КСО содержит статью с многообещающим названием «Стандарты внешнего государственного и муниципального контроля», но желательной

определенности в дело стандартизации не вносит. Сохраняется неизменным действующее положение, когда каждый КСО утверждает себе стандарты сам. Теперь, правда, в соответствии с общими требованиями, утвержденными либо Счетной палатой Российской Федерации (таких требований пока нет), либо... им самим. Вопрос о федеральных стандартах внешнего ГМФК остается открытым.

На наш взгляд, утверждать их должна Счетная палата для всей системы внешнего ГМФК. Основания для этого дают положения Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) о бюджетной системе страны, прежде всего о ее принципах, перечень которых открывается принципом единства системы.

Подчеркнем, что наличие стандартов внешнего контроля не должно исключать необходимости общих федеральных стандартов ГМФК. Основные задачи, организация, принципы осуществления внешнего и внутреннего контроля, требования к деятельности его органов не могут быть разными. А специфику призваны отражать как раз отраслевые стандарты.

Законодатели при принятии Закона о КСО ушли от решения и некоторых других вопросов, имеющих существенное значение для контрольной деятельности в сфере государственных и муниципальных финансов. Известно, что после исключения понятия «ревизия» из БК РФ в большинстве других законодательных и нормативно-правовых актов, начиная с Закона о Счетной палате, это понятие сохранилось. Как один из основных методов контроля ревизия использовалась и используется в необходимых случаях большинством органов финансового контроля.

В Законе о КСО авторы ограничились обобщающим термином «контрольные мероприятия», не детализируя его содержание. Формально такой подход понятен. Он вызван желанием не противоречить БК РФ. Но тогда нужно исключить ревизию как метод контроля из всех остальных нормативно-правовых документов, запретить ее использование в контрольном деле. Очевидно, что этого не произойдет. Однако и сложившаяся неопределенность в регламентировании ревизии повышению уровня контрольной деятельности и обеспечению надежности ее результатов способствовать не может.

В целях объективности приходится отметить некоторую нелогичность построения нового документа, его недоработанность в редакционном отношении. Вопрос отнюдь не технический. Порядок следования в тексте акта устанавливаемых им норм обычно подчеркивает их значимость, взаимосвязь и взаимозависимость. Происходит правовое ранжирование. Становится понятным, наличие каких норм определяет возможность реализации остальных. А неточность формулировок просто недопустима.

Как правило, в документах такого назначения в первую очередь определяются статус и полномочия органов, деятельность которых регламентируется. Здесь полномочия КСО оторваны от их статуса. Статья об основах статуса — третья, она на своем месте. Статья о полномочиях оказалась только девятой. Их разделяют объемные, излишне детализированные, многословные статьи (их условно можно назвать статьями второго плана) о порядке назначения, требованиях к кандидатурам и гарантиях статуса должностных лиц.

Неувязка подобного рода в рассматриваемом законе не единична. Так, статья об обязательности исполнения требований должностных лиц КСО почему-то предшествует статье, устанавливающей их право предъявлять необходимые для осуществления контроля требования.

Отдельные формулировки отличаются неопределенностью, которая может ввести в заблуждение. Установлено, например, что должностные лица КСО имеют право «составлять протоколы об административных нарушениях, если такое право предусмотрено законодательством Российской Федерации» (пп. 9 п. 1 ст. 14). Сейчас такое право применительно к органам внешнего ГМФК предусмотрено Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях только для инспекторов федеральной Счетной палаты.

## ЧТО ИЗ ЭТОГО СЛЕДУЕТ?

1. Недавно вступивший в действие закон требует доработки. Ряд его статей изначально нуждается в изменениях и поправках. Причины и направленность изложены выше. Сейчас с ними следует несколько подождать, чтобы выяснить, что покажет практика применения нового акта. Но в любом случае целесообразно, чтобы поправки в Законе о КСО корреспондировались с изменениями в правовой базе ГМФК, предлагаемыми далее, в п. 2 и 3.

2. Стала еще более очевидной и насущной потребность в дополнениях к Закону о Счетной палате. Уже неоднократно говорилось, что «задачи, функции и полномочия Счетной палаты по осуществлению внешнего государственного финансового контроля должны быть более четко и определенно прописаны в законодательстве»<sup>11</sup>. Обнаружившиеся в связи с положениями Закона о КСО разночтения (в отдельных случаях противоречия) в законодательных актах не способствуют укреплению правовой базы внешнего ГМФК и финансового контроля в целом. В частности, в рассматриваемом акте неуместен полезный по существу п. 7 ст. 18 Закона о КСО «Взаимодействие контрольно-счетных органов», наделяющий федеральную Счетную палату правами, которых раньше у нее не было. Это как раз один из выразительных примеров того, что содержание закона выходит за рамки, определяемые его названием. И еще один аргумент в пользу поправок в Закон о Счетной палате.

3. После принятия нового закона многое в нормативно-правовом регулировании контроля осталось по-старому, т. е. за рамками правовых обоснований. Такое положение говорит о том, что вопрос о федеральном законе об основах государственного финансового контроля с повестки дня не снят. «По-прежнему остается ряд нерешенных проблем, которые тормозят развитие единой системы государственного контроля в стране, а также практическую реализацию мер, предусмотренных Программой Правительства по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. В частности, не зафиксированы базовые принципы и стандарты организации единой системы государственного финансового контроля»<sup>12</sup>.

Правовая база ГМФК все еще очень несовершенна и, как показано выше, пополнилась разночтениями. Появление новых разночтений — следствие попыток хотя бы в какой-то мере согласовать различные подходы к формированию нормативно-правовых основ ГМФК. Все более отчетливо вырисовывается стремление создать для государственного внешнего и государственного внутреннего (равно и муниципального) контроля правовые базы различного уровня: для внешнего — федеральные законы, для внутреннего — нормативные акты исполнительной власти. Но это неправильно. Экономически государственный финансовый контроль — цельный процесс, неотъемлемая составляющая управления государственными финансами. Его деление на внешний и внутренний — момент организационный, в наших условиях — следствие конституционного разграничения полномочий различных ветвей власти. То же относится к контролю муниципальному.

Основные закономерности контрольной деятельности в сфере государственных (муниципальных) финансов являются общими не только для всех ее разновидностей и органов, но и для подконтрольных учреждений и организаций. Поэтому «контрольная деятельность... должна осуществляться исключительно в пределах и в порядке, установленном законом или иным нормативно-правовым актом и на основе равенства контролеров и контролируемых перед законом... Наличие добротной правовой базы, регламентирующей контрольную работу, знание должностными лицами

<sup>11</sup> Горегляд В. П. Проблемы нормативного правового регулирования государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2011. — № 1.

<sup>12</sup> Выступление Председателя Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашина на совещании по вопросам совершенствования государственного контроля в Российской Федерации // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2011. — № 1.

контролирующих и подконтрольных органов правовых норм... формирует у них самоконтроль и позитивно влияет на принятие законных управленческих решений»<sup>13</sup>.

Решить задачу установления единых правовых норм может федеральный закон об основах ГМФК. Существует солидная аргументация в пользу его принятия. Ее изложение — тема другой статьи. Но для иллюстрации того, к чему приводит отсутствие подобного закона, приведем парадоксальный пример.

Мы говорим о государственном финансовом контроле, но при этом... не знаем, что это такое. В основополагающих финансово-контрольных актах — БК РФ, Законе о Счетной палате, Законе о КСО, Положении о Росфиннадзоре, Положении о требованиях к осуществлению государственного финансового контроля — соответствующего определения нет. В то же время, если попытаться его предложить, вырисовываются минимум три варианта основного содержания определяемого понятия.

ГМФК проще всего определить как контроль в финансовой сфере силами специализированных государственных органов. По-другому, это контроль, который осуществляют различные учреждения, уполномоченные на это государством. Еще один вариант — определение ГМФК как контроля в правовых рамках, установленных государством, независимо от того, кто и как его осуществляет. В таком ракурсе, к примеру, можно рассматривать предложение о привлечении к проверке бюджетных расходов независимых аудиторов. По заданию Минфина России в НИФИ выполнялась такая работа<sup>14</sup>.

И это еще не все в вопросе определения ГМФК. Содержательно его можно рассматривать в узком и широком смысле. Во втором случае понятие «финансовый» охватит налоговый, валютный, банковский и таможенный контроль. Стало быть, логично начать предлагаемый закон с выверенного, обоснованного определения понятия «государственный финансовый контроль» в современных российских условиях и его объектов.

Точно так же нигде не определено, что такое «орган государственного финансового контроля». Само понятие используется довольно широко, в т. ч. в законодательных актах, где и федеральная Счетная палата, и КСО всех уровней представлены именно как такие органы. Но вот Росфиннадзор, решающий в подконтрольной сфере в основном те же задачи, что и органы внешнего контроля, органом ГМФК не именуется. Согласно утвержденному Правительством России Положению о Росфиннадзоре, он является «федеральным органом исполнительной власти»<sup>15</sup>. Слов «государственный финансовый контроль» в Положении вообще нет.

В заключение, с целью аргументации в пользу закона об основах ГМФК, сошлемся на отечественный исторический опыт.

Во второй половине XIX в. в России усилиями таких реформаторов финансового дела, как М. М. Сперанский и В. А. Татаринов, много было сделано для становления государственного финансового контроля. В 1892 г. все изданные законоположения были объединены в сводном законе «Учреждение Государственного контроля». Закон определил права и обязанности контрольных органов, структуру центральных и местных учреждений. Основной функцией контрольного органа являлась документальная ревизия хозяйственно-финансовой деятельности государственных ведомств и учреждений.

В этой связи Министр финансов, затем Председатель Кабинета министров России С. Ю. Витте констатировал: «Контрольное дело стало у нас прочно на ноги, помогая всем ведомствам в искоренении злоупотреблений и хищений казенных сумм и содействуя Министерству финансов в осторожном и равномерном удовлетворении сметных требований остальных ведомств»<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Тарасов А. М. Государственный контроль в России. — М.: ЗАО «Издательство «Континент», 2008. — С. 59, 546.

<sup>14</sup> Подробнее см.: Гутцайт Е. М., Мстиславский В. А., Овсянников Л. Н. Независимая бюджетная экспертиза // Аудитор. — 2009. — № 3–4.

<sup>15</sup> Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278) / Информационно-правовой портал «Гарант» (<http://base.garant.ru/12135778/>).

<sup>16</sup> Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 гг. — СПб., 1912.

Для советской власти был характерен многолетний настойчивый поиск форм финансового контроля со стороны государства в условиях, когда его роль в хозяйственном строительстве и руководстве экономикой осознанно возрастала. В 1927 г. Совет народных комиссаров СССР (СНК СССР) утвердил подготовленное Народным комиссариатом финансов «Положение о государственном финансовом контроле». В циркуляре Центрального исполнительного комитета СССР и СНК СССР о принятии этого, по сути, законодательного акта к руководству говорилось: «Отсутствие закона, определяющего права и полномочия государственного финансового контроля, создает серьезные затруднения в его работе и препятствует успешному выполнению возложенных на него задач»<sup>17</sup>. То же самое можно повторить и сегодня.

## Библиография

1. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=110266>.
2. Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Гарант». — Режим доступа: <http://base.garant.ru/103532/>.
3. Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278) [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Гарант». — Режим доступа: <http://base.garant.ru/12135778/>.
4. Приказ Минфина России от 25 декабря 2008 г. № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» [Электронный ресурс] / Российская газета. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/03/04/finkontrol-dok.html>.
5. О принятии к руководству «Положения о государственном финансовом контроле». Циркуляр ЦИК СССР и СНК СССР от 26.05.1927 г. / Государственный финансовый контроль: Сборник. — М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1927.
6. Выступление Председателя Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашина на совещании по вопросам совершенствования государственного контроля в Российской Федерации // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2011. — № 1.
7. Отчет «О результатах контрольного мероприятия “Проверка целевого и эффективного использования средств, направленных на развитие и содержание транспортного комплекса г. Москвы (совместно с Контрольно-счетной палатой Москвы)”» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2011. — № 8.
8. Расширенное заседание Коллегии Минфина России [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. — Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=7277>.
9. Тезисы доклада Председателя Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашина на международной научно-практической конференции (Швейцария, кантон Вале, Сьерр, 11 июля 2011 г.) [Электронный ресурс] / Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. — Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=853>.
10. Витте, С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 гг. — СПб., 1912.
11. Тарасов, А. М. Государственный контроль в России. — М.: ЗАО «Издательство «Континент», 2008.
12. Гореглад, В. П. Проблемы нормативного правового регулирования государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2011. — № 1.
13. Гутцайт, Е. М., Мстиславский, В. А., Овсянников, Л. Н. Независимая бюджетная экспертиза // Аудитор. — 2009. — № 3–4.
14. Овсянников, Л. Н. К вопросу об эффективности финансового контроля // Учет и контроль. — 2008. — № 4.
15. Степашин, С. В. Казна любит счет. Кому и зачем нужна система государственного финансового контроля в России [Электронный ресурс] / Парламентская газета. — Режим доступа: <http://www.pnr.ru/archive/09943018.html>.

---

<sup>17</sup> О принятии к руководству «Положения о государственном финансовом контроле». Циркуляр ЦИК СССР и СНК СССР от 26.05.1927 / Государственный финансовый контроль: Сборник. — М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1927. — С. 13.