



признаку. К мирному диалогу способны общества, развитые в духовном смысле, которые могут разрешить конфликт словами, а не силой оружия. Это подтверждается историей взаимодействия государства и религиозных объединений в разных странах мира.

### Примечания

- <sup>1</sup> Арбузкин А. М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2005. С. 591.
- <sup>2</sup> Там же. С. 594.
- <sup>3</sup> Там же. С. 29.
- <sup>4</sup> Конституция Ирана. URL: <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 25.04.2012).
- <sup>5</sup> Коэн А. Египет : горькие уроки «Арабской весны». URL: <http://blogs.voanews.com> (дата обращения: 12.05.2012.).
- <sup>6</sup> См.: Кокс Х. Мирской град : секуляризация и урбанизация в теологическом аспекте. М., 1995. С. 26.
- <sup>7</sup> Примаков Е. М. Конфиденциально : Ближний Восток на сцене и за кулисами (вторая половина XX – начало XXI века). М., 2012. С. 407.
- <sup>8</sup> Религиоведение : энциклопедический словарь. М., 2006. С. 125.
- <sup>9</sup> Кампер П. Религиозная свобода в Великобритании // Мировой опыт государственно-церковных отношений : учеб. пособие / под общ. ред. Н. А. Трофимчука : 2-е изд., доп. и перераб. М., 1999. С. 31.

- <sup>10</sup> Арбузкин А. М. Указ. соч. С. 559.
- <sup>11</sup> Понкин И. В. Правовые основы светскости государства и образования. М., 2003. С. 107.
- <sup>12</sup> Ракитянская-Балытнникова О. Православие в Греции. Специально для проекта «Греция от Greek.ru» 2012. URL: <http://churchtoday.ru/bib> (дата обращения: 13.04.2012).
- <sup>13</sup> Никитин В. Святейший Патриарх Алексей II. Жизнь и деяния во славу Божию. М., 2009. С. 179.
- <sup>14</sup> См.: Понкин И. В. Указ. соч. С. 68.
- <sup>15</sup> См.: Вероисповедная политика Российского государства : учеб. пособие / отв. ред. М. О. Шахов. М., 2003. С. 17–25.
- <sup>16</sup> См.: Володина Н. В. Теоретические основы правового регулирования отношений государства и религиозных объединений : сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2010.
- <sup>17</sup> См.: Билль о правах 1789 г. // Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Приложение. М., 2004. С. 403–405.
- <sup>18</sup> Володина Н. В. Указ. соч. С. 43.
- <sup>19</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / рук. авт. колл. Б. А. Старшун. М., 2000. С. 29.
- <sup>20</sup> Овсиенко Ф. Г. Взаимоотношения государства и Церкви в странах Восточной Европы // Государство, религия, Церковь в России и за рубежом : Информационно-аналитический бюллетень / сост. Ю. П. Зуев. М., 2000. № 2(23). С. 53.

УДК 345.55

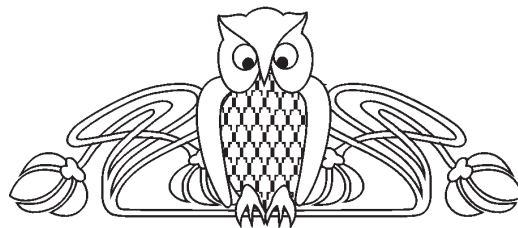
## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РФ С КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫМИ ОРГАНАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. В. Лобанов

Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова, Москва  
E-mail: F-1248@mail.ru

Реализация контрольных функций Российского государства в финансовой сфере предполагает наличие специальных органов. Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации призваны осуществлять данные функции. Взаимодействие между этими органами осуществляется на основе федеральных законов. Однако существуют проблемы, решение которых позволит повысить эффективность данного взаимодействия.

**Ключевые слова:** контрольная власть, государственные контрольные органы, Счетная палата РФ.



### Legal Problems of Interaction with the Accounts Chamber of the Russian Federation and the Control and Audit Bodies of the Subjects of the Russian Federation

I. V. Lobanov

The implementation of the control functions of the Russian state in the financial sector requires special bodies. Accounts Chamber of the Russian Federation and the control and audit bodies of the subjects of the Russian Federation called on to implement these functions. The



interaction between these bodies is based on federal law. However, there are problems that will increase the efficiency of the interaction.

**Key words:** control power, government regulatory authorities, Accounts Chamber of the Russian Federation.

Наряду с законодательной и исполнительной функцией государственной власти существует и контрольная. Под сущностью контроля понимается функция, состоящая в выявлении отклонений фактических параметров управленческой деятельности от нормативных<sup>1</sup>. При этом особое внимание следует уделять контролю в тех сферах, которые урегулированы государством: ведь если оно задает нормативы функционирования тех или иных органов или параметры определенных процессов, то оно же должно и создавать систему, которая будет выявлять отступления от заданных государством требований. Расхождения приведут к негативным последствиям как для самого государства, так и для его граждан.

О важности решения вопросов эффективности контроля свидетельствует «Лимская декларация руководящих принципов контроля», принятая Международной организацией высших контрольных органов в 1977 г. В ней, в частности, дается следующее определение контроля: «Контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является выявление 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»<sup>2</sup>. Данная Декларация определяет общие принципы функционирования контрольных органов, направления их взаимодействия не только между собой, но и с президентом, парламентом, правительством, а также права и полномочия в работе различных контрольно-счетных органов.

В результате осуществления контрольной формы взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов РФ должны быть достигнуты определенные важные результаты: предотвращено невыполнение государственных решений в установленный срок, повышен уровень организованности в управленческой деятельности, предупреждены нежелательные последствия, которые повлекли нарушения прав граждан.

К числу специальных государственных органов, осуществляющих в основном контрольно-надзорную функцию, можно отнести Счетную палату РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований. Ведущую

роль в данном процессе играет Счетная палата РФ, деятельность которой регулируется Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (ред. от 29 декабря 2010 г.)<sup>3</sup>.

Однако целостной системы органов внешнего государственного финансового контроля в России не было. Верно отмечает А. А. Ялбулганов: «Отсутствие единообразного подхода к формированию региональных и муниципальных органов финансового контроля привело к формированию весьма пестрой картины институтов финансового контроля, что, очевидно, не содействовало повышению эффективности контрольных мероприятий»<sup>4</sup>. В каждом субъекте РФ существовали свои контрольно-счетные органы, функционирующие по специальным законам, принятым парламентом субъекта РФ. Эти законы существенно отличались друг от друга, закрепляли правовой статус контрольно-счетных органов по-разному. Например, не все эти органы имели организационную и функциональную самостоятельность. Статусом юридического лица по состоянию на 1 января 2011 г. обладали 67, или 80,7% от общего числа контрольно-счетных органов. Остальные 16 (19,3%) не имели такого статуса<sup>5</sup>.

Для приведения различных контрольно-счетных органов в систему неоднократно ставился вопрос о необходимости образования территориальных (региональных, окружных) подразделений аппарата Счетной палаты РФ. В 1998 г. Государственной думой даже был принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О Счетной палате Российской Федерации”», в котором (ст. 8.1) Счетной палате предоставлялось право создавать свои региональные (территориальные) отделения<sup>6</sup>. Однако данный законопроект был отклонен Советом Федерации, и Государственная дума не стала его повторно рассматривать.

Вопрос о необходимости принятия федерального закона, устанавливающего единые принципы функционирования контрольно-счетных органов на всей территории России, продолжал оставаться достаточно острым. Одной из приоритетных задач законопроектной деятельности Федерального собрания РФ была унификация подходов к формированию и порядку деятельности контрольно-счетных органов в России. Частично решить проблемы обеспечения единообразия и координации взаимодействия контрольно-счетных органов России была призвана Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации, Декларация о создании которой была принята 9 декабря 2000 г. В Декларации, в частности, отмечались: необходимость усиления государственного финансового контроля за исполнением бюджетов, использованием государственных средств и собственности; недостаточное правовое обеспе-



чение деятельности контрольно-счетных органов в Российской Федерации; отсутствие единых научно обоснованных стандартов и методик контрольных мероприятий. Ассоциация была создана «с целью повышения эффективности системы государственного финансового контроля Российской Федерации, координации деятельности контрольно-счетных органов различных уровней и укрепления сотрудничества между ними»<sup>7</sup>.

Ассоциация контрольно-счетных органов России и Счетная палата РФ в течение долгого времени пытались ускорить процесс принятия федерального закона, определяющего общие принципы организации и деятельности контрольно-счетных органов. В 2011 г. по инициативе Президента РФ Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Закон № 6-ФЗ) был принят<sup>8</sup>. Он помог решить многие проблемы, существующие в системе внешнего финансового контроля, а также устранить различия в правовом статусе контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, закрепить единые требования к их организации и деятельности.

В соответствии с Законом № 6-ФЗ контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля и образуется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации.

Единство целей и задач Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов Федерации обусловлено важнейшей функцией – осуществлением контроля, именно поэтому можно говорить об их обязательном взаимодействии. Необходимо отметить, что как Счетная палата РФ, деятельность которой регулируется отдельным федеральным законом, так и контрольно-счетный орган субъекта Федерации имеют единую природу, которая обуславливает необходимость и целесообразность их взаимодействия, поскольку эти органы выполняют одну государственную функцию – контроль (надзор) в финансовой сфере. Необходимо отметить, что в каждой стране, в том числе и в России, контрольно-счетные органы имеют свои способы и методы взаимодействия, что в России, например, предопределяется ее федеративными устройством. Так, в Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации» ст. 22 посвящена взаимодействию Счетной палаты с другими контрольными органами Российской Федерации, в ней установлена обязанность контрольных органов субъектов Федерации оказывать содействие деятельности Счетной палаты РФ, предоставлять по ее запросам информацию о результатах проводимых ревизий и проверок. В

целях реализации данного положения был принят «Порядок организации и проведения совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации – стандарт внешнего государственного финансового контроля», которым определяется порядок планирования, подготовки и проведения Счетной палатой РФ совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий с другими контрольно-счетными органами Российской Федерации<sup>9</sup>.

Как отмечает И. Б. Лагутин, положительным моментом в Законе № 6-ФЗ «является попытка правового закрепления системы взаимодействия контрольно-счетных органов различного уровня между собой и с другими государственными органами»<sup>10</sup>. Ведь несогласованность в действиях контрольно-счетных органов, отсутствие обмена опытом работы и информацией о проведенных проверках и ревизиях напрямую сказываются на качестве финансового контроля как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Федерации.

Так, в частности, ст. 18 Закона говорит о взаимодействии контрольно-счетных органов. В п. 7 ст. 18 говорится о том, что «Счетная палата Российской Федерации вправе:

1) организовывать взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и контрольно-счетными органами муниципальных образований, в том числе при проведении Счетной палатой Российской Федерации на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

2) оказывать контрольно-счетным органам организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь;

3) содействовать в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников контрольно-счетных органов;

4) осуществлять совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и контрольно-счетными органами муниципальных образований планирование совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и организовывать их проведение;

5) по обращению контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации или законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять анализ деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и давать рекомендации по повышению эффективности их работы».

Комментируя положения данной статьи, следует отметить, что методика проверки ис-



пользования бюджетных средств одинаково как для федеральной Счетной палаты, так и для счетных палат субъектов РФ, поэтому их взаимодействие в данной сфере связано с обменом методической информацией по проведению контрольных мероприятий. При этом нельзя сказать, что только Счетная палата РФ должна выступать основным обучающим центром, многие региональные счетно-контрольные органы выработали свои методики проверочных мероприятий, которые могут быть полезны не только их коллегам из других субъектов Федерации, но и федеральным контрольным органам.

Тем не менее нельзя не отметить, что в системе взаимодействия контрольно-счетных органов России повышается роль Счетной палаты РФ как единого методологического центра. Как справедливо отмечает М. В. Демидов, «построение системы внешнего финансового контроля с присутствием элементов координации деятельности контрольно-счетных органов регионов со стороны Счетной палаты является необходимым условием перспективы развития всей системы контрольно-счетных органов и повышения эффективности ее функционирования». Такие меры, на его взгляд, позволят: «во-первых, без увеличения количества дополнительных контролирующих органов, а значит, и численности работников в них решить вопрос об обеспечении равнозащищенности всех бюджетных средств и государственной собственности на территории всей страны и, во-вторых, намного повысить авторитет и функциональную независимость контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и тем самым значительно укрепить их правовой статус»<sup>11</sup>.

Кроме того, «основное назначение контроля – способствовать неукоснительному выполнению решений в установленный срок, достижению высоких конечных результатов, повышению уровня организованности в управленческой деятельности и ответственности в работе всех должностных лиц, обеспечить большую ритмичность и целеустремленность в работе государственного аппарата управления. Важнейшая задача контроля в этой связи – предупреждение нежелательных последствий»<sup>12</sup>. Здесь также важны вопросы взаимодействия Счетной палаты РФ и региональных контрольно-счетных органов. Если превентивные меры по предотвращению нецелевого использования бюджетных средств, предлагаемые контрольно-счетными органами субъекта РФ, не находят понимания у руководства региона, то привлечение ресурсов Счетной палаты РФ, возможно, позволит это сделать с наименьшими затратами. При этом Счетная палата вправе самостоятельно проводить проверки бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, которые являются получателями межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Особое значение имеет взаимодействие контрольно-счетных органов Российской Федерации и субъектов РФ на стадии исполнения бюджета, в рамках которого происходят два важнейших для функционирования бюджета процесса – непосредственная мобилизация денежных средств в бюджет (формирование доходов), а также выделение из бюджета средств их получателям (использование средств в порядке расходования). На этой стадии осуществляется предупреждение нерационального и нецелевого использования бюджетных средств, проверка законности операций с ними, проверка обоснованности и эффективности управленческих решений относительно бюджетных отношений<sup>13</sup>.

Как Счетная палата РФ, так и контрольно-счетные органы субъектов РФ при обнаружении нарушения бюджетного законодательства вправе ставить вопрос о применении мер принуждения за эти нарушения, основания которых перечислены в ст. 283 Бюджетного кодекса РФ. К ним, в частности, относятся: неисполнение закона (решения) о бюджете; нецелевое использование бюджетных средств; неперечисление или несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств; несвоевременное представление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета; несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях; несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете; несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему РФ; несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов; финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись, и др.

Подводя итоги проведенного исследования, следует сделать следующие выводы о возможных направлениях взаимодействия Счетной палаты РФ и контрольно-надзорных органов субъектов РФ в целях предупреждения неэффективного расходования бюджетных средств.

Во-первых, реализуя ст. 18 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», следует наделить Счетную палату РФ статусом единого методического и методологического центра по обобщению опыта и разработке новых методик проведения проверок и ревизий эффективности использования бюджетных средств в субъектах Федерации.

Во-вторых, в отдельных случаях функции Счетной палаты РФ по осуществлению контроля за использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных



фондов, распоряжением государственной собственностью в конкретных субъектах РФ можно было бы делегировать контрольно-счетным органам данных субъектов Федерации под обязательным контролем данных проверок аудиторами Счетной палаты РФ. В связи с этим следует внести изменения в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации».

В-третьих, следует дополнить ч. 7 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» нормой о праве Счетной палаты РФ по запросам органов государственной власти субъектов РФ осуществлять координацию деятельности контрольно-счетных органов субъектов Федерации в части контроля за эффективностью использования средств бюджета субъекта Федерации.

#### Примечания

- 1 См.: *Совенко О. Е.* Контрольная функция государственных органов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 41.
- 2 Государственный контроль в зарубежных странах. М., 1999. С. 5.
- 3 Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3, ст. 167 ; 2011. № 1, ст. 49.
- 4 *Ялбулганов А. А.* Контрольно-счетные органы и осуществление внешнего государственного и муниципального финансового контроля // *Реформы и право.* 2012. № 1. С. 25.
- 5 См.: *Демидов М. В.* Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации : правовой статус

и проблемы его унификации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 34.

- 6 См.: О Федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О Счетной палате Российской Федерации” : постанов. Гос. думы Федер. Собрания Рос. Федерации № 2924-II ГД от 4 сент. 1998 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 37, ст. 4587.
- 7 Декларация о создании Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации от 9 декабря 2000 г. : принята I Конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов РФ (с изм. и доп. от 2 июля 2002 г., внесенными на III Конф. Асс. контрольно-счетных органов РФ). URL: <http://www.ach-fci.ru/AKSOR/info/documents> (дата обращения: 13.08.2012).
- 8 Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 6-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 903.
- 9 Утвержден решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 7 июля 2006 г. № 25К (492). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 10 *Лагутин И. Б.* Проблемы и особенности Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // *Финансовое право.* 2011. № 8. С. 11–14.
- 11 *Демидов М. В.* Указ. соч. С. 32–37.
- 12 *Тарасов А. М.* Государственный контроль : сущность, содержание, современное состояние // *Журнал российского права.* 2001. № 1. С. 30–31.
- 13 См.: *Пешкова Х. В.* Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) // *Финансовое право.* 2008. № 10. С. 65.

УДК 342.5 (470+571)

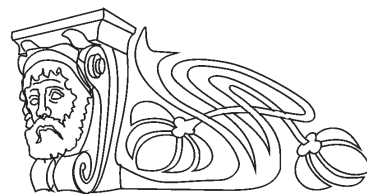
## ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

**А. В. Малько**

Саратовский филиал Института государства и права РАН  
E-mail: [igr@sgar.ru](mailto:igr@sgar.ru)

Автор исследует вопросы правовой политики разного уровня в рамках актуального процесса децентрализации государственной власти. Основным объектом исследования выступают региональный и муниципальный виды правовой политики: их понимание, принципы построения, цели, задачи и содержание. Автор приходит к выводу о связи процесса децентрализации государственного управления с тем, что на региональном и муниципальном уровнях будет востребована достаточно самостоятельная правовая политика.

**Ключевые слова:** децентрализация, государственная власть, законодательство, федерация, региональное законодательство,



правотворчество, региональная правовая политика, муниципально-правовая политика.

#### Law Policy for Decentralization of State Authority

**A. V. Malko**

The author analyses the questions of legal policy of different levels in the frames of urgent process of decentralization of state power. Regional and municipal forms of legal policy, their concept, principles of forming, aims, goals and content are the main object of research.