УДК 35.078.3:351.72(571.6)

Коростелев Дмитрий Анатольевич – начальник Главного контрольного управления губернатора и правительства Камчатского края (г. Петропавловск-Камчатский). *E-mail: korostelyov@list.ru*

Dmitriy Anatol'evich Korostelev – chief of the Head control department of the governor and the government of the Kamchatka territory (Petropavlovsk-Kamchatskiy). *E-mail: korostelyov@list.ru*

D. A. Korostelev

Constitutionally-legal regulation of the activity of the control and accounting organs of the subjects of the Russian Federation: comparative-legal analysis (on materials of the Far-Eastern federal district)

In the article the specificity of realization of the state audit constitutional laws (external state financial control) in the subjects of the Russian Federation, which are located in the Far East federal district, on the basis of analysis of the constitutional norms and legal acts is studied.

Keywords: control and accounting organs, state financial control, state audit, constitutional-legal fundamental principles.

Конституционно-правовое регулирование деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ (по материалам Дальневосточного федерального округа)

В статье (на основе анализа конституционных норм и нормативно-правовых актов) исследуется специфика реализации норм конституционного законодательства о государственном аудите (внешнем государственном финансовом контроле) в субъектах РФ, находящихся на территории Дальневосточного федерального округа.

Ключевые слова: контрольно-счетный орган, государственный финансовый контроль, государственный аудит, конституционно-правовые основы.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон о контрольно-счетных органах) установил пределы правового регулирования организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. Такое правовое регулирование

основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется Федеральным законом от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом о контрольно-счетных органах, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституцией (уставом), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (ч. 1, ст. 2).

Согласно ч. 1 ст. 3 Федерального закона о контрольно-счетных органах, контрольно-счетный орган субъекта РФ является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля и образуется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом, исходя из положений ч. 6 ст. 3 Федерального закона о контрольно-счетных органах, наименование, полномочия, состав и порядок деятельности контрольно-счетного органа субъекта РФ устанавливаются конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ в соответствии с указанным Федеральным законом [1].

Анализ региональных систем нормативных актов, регламентирующих государственный аудит (внешний государственный финансовый контроль), позволяет констатировать, что они не обладают стройностью и логичностью, содержат множество пробелов и положений, которые не имеют однозначного толкования и не согласуются ни с нормами Федерального закона о контрольно-счетных органах, ни между собой. Естественно, что эти обстоятельства оказывают негативное влияние на процесс создания и деятельности контрольно-счетных органов, порождают возникновение споров, единые подходы к разрешению которых в судебной практике пока не выработаны.

Принятие Федерального закона о контрольно-счетных органах – безусловно, положительный шаг. Вместе с тем, недостатком конституционно-правового регулирования государственной контрольно-счетной деятельности является неполнота, пробельность, отсутствие системности законодательства. Федеральный закон изобилует положениями, содержащими диспозитивные нормы, и по отдельным важным позициям не вносит ясности. Им регулируются только некоторые вопросы, а другие, очень важные, остаются за пределами правового поля. При этом, имеют место недопустимые факты, когда подзаконные акты (регламенты и стандарты контрольно-счетных органов) фактически подправляют закон.

На основании проведенного анализа автор приходит к выводу, что действующий Федеральный закон о контрольно-счетных органах по ряду своих положений требует доработки и конкретизации как в концептуально-теоретическом, так и в конкретно-практическом плане. В ряде случаев неопределенность его положений невозможно компенсировать путем принятия законов субъектов РФ или подзаконных актов.

Сравнительно-правовой анализ соответствующих норм уставов субъектов РФ Дальневосточного федерального округа свидетельствует, что на практике имеются существенные особенности конституционного (уставного) регулирования рассматриваемых вопросов в субъектах РФ. Так, в уставах одних субъектов РФ определяются «компетенционные» положения о контрольно-счетных органах (в частности, порядок и способы их формирования, предметы ведения, полномочия и правовой статус), в других – они не находят своего закрепления.

Например, согласно ст. 61 Устава Приморского края, в целях осуществления финансового контроля Законодательным собранием Приморского края образуется постоянно действующий орган внешнего государственного финансового контроля – Контрольно-счетная палата Приморского края. Контрольно-счетную палату Приморского края возглавляет председатель Контрольно-счетной палаты Приморского края, назначаемый на должность Законодательным собранием Приморского края по предложению председателя Законодательного собрания Приморского края, депутатов Законодательного собрания Приморского края (не менее одной трети от установленного числа депутатов), губернатора Приморского края. Полномочия, состав, порядок формирования и деятельности Контрольно-счетной палаты Приморского края устанавливаются федеральными законами и законом Приморского края [2].

Аналогично, ч. 3 ст. 36 Устава Магаданской области устанавливает, что для осуществления контроля над исполнением областного бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Магаданской области, иных полномочий, установленных областным законодательством, Магаданская областная дума создает орган государственного финансового контроля – Контрольно-счетную палату Магаданской области. Статус, порядок образования и деятельности Контрольно-счетной палаты Магаданской области устанавливаются законом Магаданской области в соответствии с федеральным законодательством. Должности председателя, заместителя председателя, аудитора Контрольно-счетной палаты относятся к государственным должностям Магаданской области [3].

Статьей 30 Устава Хабаровского края определено, что в целях организации и осуществления контроля над исполнением краевого бюджета, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в краевой государственной собственности, и в целях осуществления иных полномочий Дума образует постоянно действующий орган внешнего государственного финансового контроля – Контрольно-счетную палату Хабаровского края [4].

Между тем, положения некоторых основных законов других субъектов РФ ограничиваются, на наш взгляд, лишь упоминанием контрольно-счетного органа в числе полномочий законодательных органов субъектов РФ. Так,

например, в соответствии с ч. 1 ст. 20 Устава Сахалинской области, Сахалинская областная Дума законом Сахалинской области определяет правовой статус, полномочия, порядок формирования и деятельности контрольно-счетной палаты Сахалинской области [5].

В соответствии со ст. 17 Устава Еврейской автономной области, Законодательное собрание области осуществляет следующие полномочия: образует Контрольно-счетную палату области; рассматривает ежегодный отчет о ее деятельности; утверждает персональный состав коллегии Контрольно-счетной палаты области; назначает на должность председателя, заместителя председателя, аудиторов Контрольно-счетной палаты области в порядке, определенном законом области[*]; освобождает от должности председателя, заместителя председателя, аудиторов Контрольно-счетной палаты области [6].

Аналогично, Устав Чукотского автономного округа (ст. 34) относит к основным полномочиям думы автономного округа образование (в целях обеспечения внешнего государственного финансового контроля контрольно-счетного органа Чукотского автономного округа) Счетной палаты Чукотского автономного округа. При этом, Законом автономного округа устанавливаются полномочия, состав и порядок деятельности Счетной палаты Чукотского автономного округа, осуществляющей внешний государственный финансовый контроль. Постановлением думы автономного округа назначаются на должность председатель Счетной палаты автономного округа, его заместитель и аудиторы Счетной палаты автономного округа, а также устанавливается штатная численность Счетной палаты автономного округа [8].

Устав (Основной закон) Амурской области (ст. 38), определяя полномочия Законодательного собрания Амурской области, устанавливает, что законом области создается контрольно-счетная палата области, определяются ее правовой статус и порядок деятельности, а постановлениями Законодательного собрания назначаются на должность и освобождаются от должности председатель контрольно-счетной палаты области, заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетной палаты области, утверждается структура контрольно-счетной палаты области [9].

Устав Камчатского края содержит единственное упоминание о Контрольно-счетной палате Камчатского края как об одном из субъектов права законодательной инициативы в Законодательном собрании (ст. 16)

---

[*] Необходимо отметить, что, согласно Уставу Еврейской области (ст. 25), губернатор области предоставляет Законодательному собранию области кандидатуры для назначения на должности председателя и заместителя председателя Контрольно-счетной палаты области, однако, согласно Федеральному закону о контрольно-счетных органах (ч. 2. ст. 6), высшее должностное лицо субъекта РФ имеет право вносить предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа субъекта РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. При этом, Закон Еврейской автономной области «О Контрольно-счетной палате Еврейской автономной области» не содержит аналогичных положений [7].

[10]. Добавим, что правом законодательной инициативы в законодательных органах наделены 3 из 9 контрольно-счетных органов Дальневосточных субъектов РФ (Камчатский край, Магаданская и Еврейская автономная области).

Между тем, в Конституции (Основном законе) Республики Саха (Якутия) отсутствуют какие-либо положения о Счетной палате Республики Саха (Якутия) (Закон Республики Саха (Якутия) [11], обнародован Указом Президента Республики Саха (Якутия) [12]). На дату настоящего исследования в Конституции (Основном законе) Республики Саха (Якутия) содержатся положения о том, что контроль за исполнением законов, сохранностью государственной собственности осуществляет Контрольный комитет Государственного собрания (Ил Тумэн) – парламента Республики Саха (Якутия) – представительного, законодательного и контрольного органа государственной власти (ст. 54 и ст. 66) [13]. Отметим, что в Республике Саха (Якутия) разработка проекта Закона Республики Саха (Якутия) «О Счетной палате Республики Саха (Якутия)» началась задолго до принятия Федерального закона о контрольно-счетных органах. Распоряжением Президента Республики Саха (Якутия) от 12 декабря 2006 г. №535-РП была образована рабочая группа по подготовке проекта Закона Республики Саха (Якутия) «О Счетной палате Республики Саха (Якутия)» [14].

Таким образом, сравнительный анализ основных законов субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа в части регулирования деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ показал существенное их различие. В одних субъектах РФ вопросам конституционного (уставного) регулирования деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ уделяется должное внимание (Приморский край, Хабаровский край и Магаданская область). В то же время, в ряде субъектов РФ на конституционном (уставном) уровне исходные начала для деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ определены, по мнению автора, недостаточно (Сахалинская, Амурская, Еврейская автономная области и Чукотский автономный округ) либо вообще не определены (Республика Саха (Якутия), Камчатский край). Вряд ли это можно признать рациональным подходом к региональному конституционному (уставному) регулированию деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ. Вопросы деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ должны быть изложены в основных законах субъектов РФ, так как они выступают в системе регионального законодательства не только как правовые документы, но и как своды принципов, идей и представлений о том, каким должен быть тот или иной субъект Российской Федерации.

В силу чего, представляется необходимым на региональном конституционном (уставном) уровне определить основные положения, связанные с деятельностью контрольно-счетных органов, предложив следующую универсальную конструкцию: «В целях организации и

осуществления контроля за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта Российской Федерации, и в целях осуществления иных полномочий законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации образуется постоянно действующий контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации – Контрольно-счетная палата (Счетная палата) субъекта Российской Федерации. Деятельность Контрольно-счетной палаты (Счетной палаты) субъекта Российской Федерации основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности. Контрольно-счетную палату (Счетную палату) субъекта Российской Федерации возглавляет председатель Контрольно-счетной палаты (Счетной палаты) субъекта Российской Федерации, назначаемый на должность законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации по предложению председателя законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации (не менее одной трети от установленного числа депутатов), высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Полномочия, состав, порядок формирования и деятельности Контрольно-счетной палаты (Счетной палаты) субъекта Российской Федерации устанавливаются федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации».

По мнению автора, вышеуказанную формулу следует рассматривать как региональную конституционную (уставную) гарантию эффективной деятельности контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации. Основные принципы контрольно-счетной деятельности должны найти свое выражение не только в актах текущего законодательства, но и в конституциях (уставах) субъектов РФ. Эти принципы будут служить ориентиром для законодателя. Они создадут те правовые границы, за которые региональный законодатель будет не вправе выходить при принятии законов, определяющих объем полномочий контрольно-счетного органа, а значит – будет сделан существенный шаг вперед в деле построения в России оптимальной модели системы государственного аудита.

Литература и источники:

1. Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

2. Устав Приморского края от 6 октября 1995 года № 14-КЗ (в ред. Закона Приморского края от 17.08.2011 № 807-КЗ).

3. Устав Магаданской области от 28 декабря 2001 года № 218-ОЗ (в ред. Закона Магаданской области от 09.06.2011 № 1391-ОЗ).

4. Устав Хабаровского края (принят Постановлением Хабаровской краевой думы от 30.11.1995 № 150, в ред. Закона Хабаровского края от 29.06.2011 № 96).

5. Устав Сахалинской области от 9 июля 2001 года № 270 (в ред. Закона Сахалинской области от 27.09.2011 № 91-ЗО).

6. Устав Еврейской автономной области от 8 октября 1997 года № 40-ОЗ (в ред. Закона ЕАО от 28.09.2011 № 1035-ОЗ).

7. Закон Еврейской автономной области от 20 июля 2011 года № 988-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Еврейской автономной области».

8. Устав Чукотского автономного округа от 28 ноября 1997 года № 26-ОЗ (в ред. Закона Чукотского автономного округа от 10.10.2011 № 87-ОЗ).

9. Устав (Основной закон) Амурской области от 13 декабря 1995 года № 40-ОЗ (в ред. Закона Амурской области от 01.04.2011 № 462-ОЗ).

10. Устав Камчатского края от 4 декабря 2008 года № 141 (в ред. Закона Камчатского края от 14.11.2011 № 692).

11. Закон Республики Саха (Якутия) от 10 ноября 2011 года 976-З № 837-IV «О Счетной палате Республики Саха (Якутия)».

12. Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 24 ноября 2011 года № 1064 «О Законе Республики Саха (Якутия) «О Счетной палате Республики Саха (Якутия)».

13. Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 года (Текст Конституции (Основного закона) РС(Я) утвержден Законом РС(Я) от 17.10.2002 54-З № 445-II, в ред. Конституционного закона РС(Я) от 17.06.2009 692-З N 275-IV).

14. Распоряжение Президента Республики Саха (Якутия) от 12 декабря 2006 года № 535-РП «О рабочей группе по подготовке проекта Закона Республики Саха (Якутия) «О Счетной палате Республики Саха (Якутия)».