

**Коллизии норм федерального и регионального законодательства,  
регламентирующего сферу внешнего государственного финансового контроля**

**Научный руководитель – Саунин Анатолий Николаевич**

**Чеснова Виталия Витальевна**

*Студент (магистр)*

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Высшая школа  
государственного аудита, Кафедра правовых дисциплин, Москва, Россия

*E-mail: ChesnovaV@yandex.ru*

Согласно Бюджетному кодексу РФ, основополагающим принципом бюджетной системы является принцип единства ее организации и функционирования [1]. Поскольку формирование и исполнение бюджетов публично-правовых образований осуществляются на основе единых правил, внешний государственный финансовый контроль (далее - ГФК) в отношении данных процессов также должен основываться на единых началах. Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы (далее - КСО) субъектов РФ, будучи органами внешнего ГФК, обладают одинаковым назначением, функциями, реализуемыми на разных уровнях бюджетной системы. Необходимым условием построения системы ГФК является наличие четкой правовой базы, обеспечивающей согласованную и единообразную деятельность Счетной палаты РФ и КСО субъектов по осуществлению бюджетного контроля.

На данном этапе для федеральных и региональных законодательных актов, регулирующих сферу внешнего ГФК, характерно наличие противоречий и коллизий, что не только не позволяет говорить о ГФК в России как о системном образовании, но и препятствует построению единой методологической и теоретической основы деятельности указанных органов.

Предметом настоящего анализа являются Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон о Счетной палате РФ (далее - ФЗ о СП РФ), Федеральный закон об общих принципах организации и деятельности КСО субъектов РФ и КСО муниципальных образований (далее - ФЗ о КСО), а также выборочные региональные законы, регулирующие деятельность КСО субъектов, входящих в разные федеральные округа России.

В ходе проведения сравнительного анализа были выявлены следующие проблемы, состоящие в отсутствии корреляции между нормами названных нормативно-правовых актов.

1. В ФЗ о СП РФ закреплено полномочие по проведению стратегического аудита. В ФЗ о КСО в части полномочий указана «оценка реализуемости, рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития субъекта РФ, предусмотренных документами стратегического планирования субъекта РФ...» [2]. В частности, в таком виде это полномочие закреплено в Законе о КСО Республики Татарстан. Однако указанная формулировка полностью совпадает с определением стратегического аудита, данным в ФЗ о СП РФ. Таким образом, в одном законе закреплено само понятие стратегического аудита, в другом законе дана лишь его дефиниция. Примечательно, что при этом не во всех региональных законах воспроизводится формулировка ФЗ о КСО. Например, в Законе о КСО Ставропольского края указаны полномочия участника стратегического планирования в данном субъекте.

2. В анализируемых законодательных актах также представлено неоднородное регулирование аудита эффективности. ФЗ о СП РФ в части полномочий четко называет *аудит эффективности*, в то время как в другом федеральном законе отражено полномочие КСО

по осуществлению *контроля за эффективностью* использования средств бюджета субъекта. Стоит отметить, что в такой формулировке это полномочие КСО появилось только в редакции закона от 01.07.2021г. Ранее же формулировка звучала как «контроль за результативностью (эффективностью и экономностью) использования бюджетных средств», что не только не согласовывалось с нормой ФЗ о СП РФ, но и противоречило общепринятому пониманию этого вида государственного аудита, отраженному в стандартах ИНТОСАИ. Эта терминологическая путаница содержится в ряде региональных законов, которые до сих пор не актуализированы с учетом внесения изменений в ФЗ №6 (законы о КСО Санкт-Петербурга, Хабаровского края). Существуют примеры того, как в отсутствие закрепления аудита эффективности в ФЗ о КСО, в региональном законодательстве этот вид государственного аудита присутствует (Закон о КСО Ставропольского края).

3. Отмечается отсутствие единства в нормативном закреплении содержания представления и предписания органов внешнего ГФК. При сопоставлении норм ФЗ о СП РФ и ФЗ о КСО выявляется полное смешение понятий. Так, основаниями для направления *представления* СП РФ, в частности, являются: а) выявление в ходе контрольных мероприятий нарушений, требующих безотлагательного пресечения; б) создание препятствий для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий [3]. Идентичные основания указаны в ФЗ о КСО, но применительно к *предписанию*. Третье основание для вынесения предписания также различается: если у СП РФ это невыполнение представления, несоблюдение сроков его выполнения, то у КСО это только невыполнение представления. Кроме того, в ФЗ о КСО круг субъектов, которым может быть направлено представление или предписание, существенно шире, чем в ФЗ о СП РФ. На региональном уровне регулирования, например, в Законе о КСО Москвы, такое основание для направления предписания, как невыполнение представления, вообще не закреплено.

4. Важной проблемой является отсутствие единства понятийного аппарата в актах, регламентирующих сферу внешнего ГФК. В частности, нет единства в правовом регулировании видов внешнего ГФК. В ФЗ о СП РФ в качестве видов государственного аудита названы финансовый аудит, аудит эффективности, стратегический аудит. В ФЗ о КСО не закреплена какая-либо видовая классификация. Ввиду этого в региональном законодательстве встречаются самые разные вариации. Например, в Законе о КСО Москвы наряду с общепринятыми аудитом эффективности и финансовым аудитом также выделяется аудит информации, являющийся разработкой самого КСО.

5. Необходимо отметить противоречия в терминологии, используемой в исследуемых законах. Если в ФЗ о СП РФ аудит эффективности именуется *видом* аудита, то в Законе о КСО Москвы - *методом* контроля, в Законе о КСО Республики Татарстан - *видом* контрольной деятельности.

6. В ряде законов о КСО не закреплён принцип открытости, что не соответствует ФЗ о КСО и создает условия для неприменения этого принципа в деятельности КСО (так, большинство КСО не публикуют отчеты о проведенных контрольных мероприятиях).

Таким образом, в целях выстраивания единой и эффективной системы внешнего ГФК необходима унификация федерального и регионального законодательства в этой области, направленная, главным образом, на нивелирование разрозненности понятийного аппарата.

### Источники и литература

- 1) Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998г. №145-ФЗ (ред. ФЗ №384 от 29.11.2021 г.)
- 2) Федеральный закон от 07.02.2011г. №6-ФЗ (ред. ФЗ №255 от 01.07.2021 г.) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»

- 3) Федеральный закон от 05.04.2013г. №41-ФЗ (ред. ФЗ №116 от 30.04.2021 г.) «О Счетной палате Российской Федерации»