

4. Лудмер Я. Бабы стоны // Юридический вестник. – 1884. - №12. - С. 446-467. [Электронный ресурс] - Доступ из федерального правового портала «Юридическая Россия» (дата обращения: 15.03.2017 г.).
5. Федеральный закон «О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса» от 07.02.2017 № 8-ФЗ р [Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.03.2017 г.).
6. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г. [Электронный ресурс]. - Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 16.03.2017 г.)
7. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 2017 г. М.: Издательство «Э», 2017. 64 с.
8. Семейный кодекс Российской Федерации от 8 декабря 1995 г. № 223-ФЗ: по сост. на 30.02.2017 г. [Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.03.2017 г.).
9. Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017-2022 годы от 8 марта 2017 г. № 410-р [Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.03.2017 г.).

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Р.Б. Муталипов,
студент ИГиП ТюмГУ
направление «Юриспруденция»
etiki@list.ru
Научный руководитель:
О.Г. Геймур,
доцент кафедры административного и
финансового права ИГиП ТюмГУ,
кандидат юридических наук, доцент

Публичный финансовый контроль, началом формирования которого в 1647 году стало создание Приказа счетных дел, в январе 2017 года отметил свое 370 летнее существование [1]. Это послужило поводом для обобщения и анализа работы контрольно-счетных органов. Несмотря на то, что деятельность органов внешнего финансового контроля основана на достаточно большой совокупности различных правовых актов, специалисты в процессе осуществления контрольных мероприятий сталкиваются с определенными трудностями. К ним относятся: легальная возможность отсутствия внешнего контроля финансов в муниципальных образованиях, неопределенность статуса актов субъекта контроля денежных фондов, неоднозначность определения компетенции органов внешнего и внутреннего контроля, не согласованность действий контрольно-счетных органов с иными органами. Оставление перечисленных проблем без юридического разрешения может снизить эффективность деятельности органов внешнего финансового контроля и стать причиной нерационального использования финансовых ресурсов муниципальных образований и государства в целом.

Осуществление полномасштабного финансового контроля является одним из условий соблюдения финансовой дисциплины. Если анализировать работу Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов ее субъектов, то можно говорить о максимальном стремлении выполнения данного условия. Иначе обстоит дело на уровне муниципальных образований. В соответствии с пунктом 1 статьи 38 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования вправе образовывать контрольно-счетный орган (далее - КСО) муниципального образования [2].

Согласно пункту 11 статьи 3 федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» № 6-ФЗ, представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче КСО муниципального района полномочий КСО поселения [3]. Однако, провозглашенная статьей 12 Конституции Российской Федерации самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий позволяет представительному органу муниципального

района отказать в заключении такого соглашения [4]. Законодателем не установлены критерии, руководствуясь которыми представительный орган муниципального района принимает решение о заключении или не заключении такого соглашения. И старший прокурор отдела по надзору за законностью правовых актов прокуратуры Хабаровского края И.А. Блудов приходит к выводу: сложившийся пробел в праве может сделать невозможным осуществление полномочий по внешнему финансовому контролю на уровне поселения в принципе. Для решения данной проблемы, он предлагает обязать представительный орган муниципального района заключать указанные соглашения при реализации своего права поселением [5; 19].

Кроме вышеуказанных актов деятельность КСО муниципального образования основывается и на положениях Бюджетного кодекса Российской Федерации. Абзацем 4 пункта 2 статьи 264.4 Бюджетного кодекса России установлено, что по обращению представительного органа поселения внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета поселения может осуществляться КСО муниципального района или КСО субъекта Российской Федерации [6]. Но и в проведении такой проверки КСО муниципального района может отказать, что сделает невозможным принятие решения об утверждении годового отчета об исполнении бюджета поселения.

Считаем, что во всех муниципальных образованиях должен осуществляться внешний муниципальный финансовый контроль в той или иной мере. Поэтому представительный орган муниципального образования должен создать КСО, за исключением случаев, когда такое создание не целесообразно. В этом случае представительным органам необходимо заключить соглашение о передаче полномочий. В течение года КСО муниципального района может прийти к выводу об отсутствии необходимости в передаче ему всех полномочий КСО поселения и достаточности внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета поселения, чтобы обеспечить соблюдение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. Полагаем, что данное предложение сделает выбор между передачей полномочий КСО и осуществлением внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета поселения обоснованным и взвешенным.

Анализ судебной практики позволяет выделить и другие проблемы в деятельности органов внешнего финансового контроля. Не все объекты контроля и правоприменители понимают суть акта проверки КСО. В соответствии со статьей 10 федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» № 6-ФЗ внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется в форме контрольных мероприятий, при проведении которых составляется соответствующий акт. Контрольно-счетная палата Волгоградской области провела проверку в отношении администрации, по результатам которой составила акт проверки от 9 ноября 2012 года. Администрация области без видимых на то причин обратилась в суд с заявлением о признании незаконным и недействительным акта проверки контрольно-счетной палаты Волгоградской области. Арбитражный суд однозначно указал на то, что акт проверки является материальным оформлением результатов проведенного контрольного мероприятия, который не содержит обязательных предписаний (распоряжений), не возлагает на проверяемых лиц каких-либо обязанностей и не относится к ненормативным правовым актам [7].

В отличие от акта проверки представления КСО по пункту 1 статьи 16 федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» № 6-ФЗ вносятся для принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях. Государственное унитарное предприятие «Петербургский метрополитен» оспаривало представление Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга в части требований о возмещении 466 545 100 руб. ущерба, причиненного бюджету Санкт-Петербурга. Суд первой инстанции, Тринадцатый арбитражный апелляционный суд исходили из того, что оспариваемое представление не является ненормативным актом. Арбитражный суд Северо-Западного округа и Верховный Суд Российской Федерации определили, что представление обладает признаками ненормативного правового акта. Представление влечет для предприятия «Петербургский метрополитен» правовые последствия, обязывает его к действенным и ощутимым мерам, направленным на восстановление правопорядка в

бюджетной сфере, создает очевидные препятствия для осуществления экономической деятельности, затрагивает сферу его имущественных прав и законных интересов [8]. Поэтому представление может быть оспорено как ненормативный правовой акт в порядке, закрепленном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации [9].

Соответственно неправильное понимание правовой природы акта проверки и представления КСО могут повлечь либо бессмысленную судебную тяжбу, либо нарушение прав объектов контроля. Без сомнения, оспаривание акта, не обязывающего к чему-либо, является не целесообразной тратой времени и средств самого заявителя. И наоборот если объект контроля не займет активную гражданскую позицию, чтобы доказать, что представление КСО можно оспорить, то по части 1 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса России будут нарушаться его права и законные интересы документом КСО, несоответствующим законодательству.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации мог бы, приняв соответствующее постановление, указать, что акт проверки КСО в отличие от представления не содержит обязательных распоряжений и не относится к ненормативным правовым актам.

Не только исключительно деятельности органов внешнего финансового контроля касаются проблемы, в том числе открытыми остаются вопросы по разграничению полномочий между органами внутреннего и внешнего финансового контроля. Судебный департамент не представил по запросу Федеральной службы финансово-бюджетного надзора информацию для проверки правомерности использования средств федерального бюджета. При этом правомерность использования Судебным департаментом средств федерального бюджета была проверена Счетной палатой России. Мировой судья и судья Мещанского районного суда города Москвы определили, что контроль за использованием российскими судами средств федерального бюджета осуществляется только Счетной палатой России. Однако заместитель председателя Московского городского суда указал, что Судебный департамент относится к объекту контроля Федеральной службы финансово-бюджетного надзора.

Верховный Суд Российской Федерации сформулировал следующую правовую позицию. Разграничение компетенции между органами государственного контроля и надзора при осуществлении государственного финансового контроля в отношении судебной системы Российской Федерации, должно осуществляться также с учетом конституционных и законодательных принципов функционирования судебной системы в правовом государстве. Согласно статье 1 федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» № 1-ФКЗ судебная власть самостоятельна и независима от законодательной и исполнительной властей [10]. По статье 124 Конституции Российской Федерации финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия. Соответственно Счетная палата России как независимый, обособленный от исполнительной власти орган может заниматься контролем Судебного департамента по вопросам формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, а контрольные функции Росфиннадзора по отношению к Судебному департаменту и судам не могут рассматриваться как внутренний аудит [11]. Необходимо отметить, что подобное разъяснение давал и Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации арбитражным судам в своем постановлении от 24 марта 2011 года № 27 [12]. Однако он не был так категоричен в этом вопросе, допуская возможность осуществления проверок в отношении только судов, определенных им самим.

С учетом передачи функций Росфиннадзора в области финансов в силу указа Президента России «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» от 2 февраля 2016 г. № 41 Федеральному казначейству сформулированный вывод об упраздненном органе будет также применим для его правопреемника [13]. На наш взгляд, необходимо внести изменения в российское законодательство, закрепив возможность осуществлять финансовый контроль в отношении судебной системы только за органами внешнего контроля.

В настоящий момент не менее актуальным является вопрос правовой регламентации взаимодействия органов контроля в финансовой сфере, как между собой, так и с другими государственными и муниципальными органами. Можно согласиться с Н.Н. Бойко, что органы внутреннего и внешнего финансового контроля порой

действуют несогласованно и без должного взаимодействия друг с другом, неопределенность конкретных полномочий указанных органов является коррупциогенным фактором, а также сказывается на качестве проверок публичных финансов. Также есть необходимость в определении порядка их взаимодействия [14; 20-22].

Пункт 4 статьи 18 федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» № 6-ФЗ устанавливает, что КСО и иные государственные органы могут сотрудничать посредством создания совместных координационных органов. Обратимся к законодательству государств-членов Евразийского экономического союза. Законом Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле» от 12 ноября 2015 года № 392-V предусмотрено иное, предпочтительное, по нашему мнению, построение схожей правовой нормы. В статье 46 приведенного нормативного акта определено, что органы государственного аудита и финансового контроля организуют координационный совет для рассмотрения правоприменительной практики в области государственного аудита и финансового контроля, вопросов соблюдения стандартов государственного аудита и финансового контроля [15]. Такая формулировка статьи обеспечила принятие правил взаимодействия органов государственного аудита и финансового контроля совместным нормативным постановлением Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 28 ноября 2015 года № 9-НҚ и приказом Министра финансов Республики Казахстан от 27 ноября 2015 года № 589 [16].

Проблема в осуществлении сотрудничества КСО муниципальных образований с правоохранительными органами, также требует соответствующего правового разрешения. По пункту 1 статьи 18 федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» № 6-ФЗ КСО муниципальных образований вправе взаимодействовать с правоохранительными органами и заключать с ними соглашения о сотрудничестве и взаимодействии. Прокуроры и их заместители направляют руководителям КСО в соответствии с пунктом 1 статьи 22 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» № 2202-1 требования о проведении проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям (внеплановых проверок) [17]. В этой связи КСО не успевают выполнять собственные планы работ, некоторые из них отказываются проводить внеплановые проверки [18]. Их за невыполнение законных требований прокурора привлекают к ответственности в соответствии с законодательством.

Для того, чтобы решить данную проблему, необходимо Генеральной прокуратуре определить порядок взаимодействия органов прокуратуры и органов внешнего финансового контроля субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Пока же действует только Положение о порядке взаимодействия между Счетной палатой Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации, принятое Генпрокуратурой России 26 апреля 2005 г., Счетной палатой России 14 апреля 2005 г. [19].

Подводя итог, можно сделать следующий вывод. Несмотря на достаточно продолжительный период становления и развития финансового контроля в России, в настоящий момент существуют вопросы в его осуществлении, которые требуют правового совершенствования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. 370 лет государственному финансовому контролю России [Электронный ресурс] // Исторический музей. – URL: <https://www.shm.ru/shows/9358/> (дата обращения 10.04.2017).
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: по сост. на 3 апреля 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
3. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ: по сост. на 3 апреля 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 903.
4. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 21 июля 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

5. Блудов И.А. Надзор за деятельностью контрольно-счетных органов муниципальных образований / И.А. Блудов // Законность. – 2015. – № 5. – С. 18-20.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: по сост. на 28 марта 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
7. Определение Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 30 января 2014 г. № ВАС-20021/13 по делу № А12-3617/2013 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.04.2017).
8. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 2 октября 2015 г. № 307-КГ15-11717 по делу № А56-86342/2014 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.01.2017).
9. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ: по сост. на 17 апреля 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
10. О судебной системе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ: по сост. на 5 февраля 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 1. – Ст. 1.
11. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 3 июля 2015 г. № 5-АД15-20 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.04.2017).
12. О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере: указ Президента Российской Федерации 2 февраля 2016 г. № 41 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 6. – Ст. 831.
13. О государственном аудите и финансовом контроле: закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015 года № 392-V // Казахстанская правда. – 2015. – № 220 (28096).
14. Об утверждении Правил взаимодействия органов государственного аудита и финансового контроля: совместное нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 28 ноября 2015 года № 9-НҚ и приказ Министра финансов Республики Казахстан от 27 ноября 2015 года № 589 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет». – 2016.
15. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1: по сост. на 7 марта 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
16. Положение о порядке взаимодействия между Счетной палатой Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.04.2017).

СООТНОШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ С РЕАЛИЯМИ ЖИЗНИ

**С.З. Мчедлидзе,
ученица МАОУ СОШ № 91
города Тюмень
Научный руководитель:
О.В. Похилько,
преподаватель истории и
обществознания МАОУ СОШ № 91
города Тюмень**

Актуальность соотношения Конституции и реальности жизни не вызывает сомнений, ведь главный закон страны безусловно должен соответствовать действительному положению дел, иначе в чем его польза?

В связи с этим, рассмотрение некоторых статей, которые вызывают наиболее яркий диссонанс, представляется крайне интересным, особенно учитывая нарастающее недовольство по поводу несоблюдения конституционных норм среди населения.