

А. Н. Борисов



КОММЕНТАРИЙ
К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
ОТ 5 АПРЕЛЯ 2013 г. № 41-ФЗ
«О СЧЕТНОЙ ПАЛАТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

ЮСТИЦ ИНФОРМ

Александр Николаевич Борисов
Комментарий к Федеральному закону от 5
апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате
Российской Федерации» (постатейный)

Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=8223008

*Комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (постатейный)/А.Н. Борисов: Юстицинформ; Москва; 2014
ISBN 978-5-7205-1211-8*

Аннотация

В книге дан постатейный комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» в редакции внесенных в него изменений, в т. ч. Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ. Подробно рассмотрены нормативные положения, определяющие статус Счетной палаты РФ, направления ее деятельности, состав и структуру, порядок осуществления контрольных мероприятий, принимаемые по их результатам решения, права, обязанности и ответственность должностных лиц. Дан сравнительный анализ с нормами «предшественника» – Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Нормы Закона рассмотрены в их взаимосвязи с положениями Конституции РФ, а также широкого круга законодательных и иных нормативных правовых актов. Приведены положения Лимской декларации и Мексиканской декларации ИНТОСАИ.

Книга предназначена, прежде всего, для правоприменителей – сотрудников аппарата Счетной палаты РФ, должностных лиц и работников контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований, руководителей и работников объектов аудита (контроля). Книга также будет полезна всем, кто интересуется вопросами правового регулирования внешнего финансового контроля в России.

Содержание

Введение	4
Список сокращений	7
Глава 1	9
Статья 1. Предмет регулирования и цель настоящего Федерального закона	9
Статья 2. Статус Счетной палаты	11
Статья 3. Правовая основа деятельности Счетной палаты	15
Статья 4. Принципы внешнего государственного аудита (контроля), осуществляемого Счетной палатой	18
Статья 5. Задачи Счетной палаты	20
Глава 2	23
Статья 6. Состав Счетной палаты	23
Статья 7. Председатель Счетной палаты	24
Статья 8. Заместитель Председателя Счетной палаты	31
Статья 9. Аудиторы Счетной палаты	37
Конец ознакомительного фрагмента.	44

Александр Николаевич Борисов

Комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 41- ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (постатейный)

(в ред. Федеральных законов от 7 мая 2013 г. 102-ФЗ и от 23 июля 2013 г. № 251 – ФЗ)

Введение

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее – комментируемый Закон) является одним из немногочисленных актов, изданных федеральным законодателем во исполнение непосредственного предписания Конституции РФ. Как установлено в норме ч. 5 ст. 101 Конституции РФ, для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

«Предшественником» Счетной палаты являлся Контрольно-бюджетный комитет при Верховном Совете РФ, образованный на основании нормы и. 3 ст. 24 Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (в ред. Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2301-1)¹ Постановлением Верховного Совета РФ от 7 февраля 1992 г. № 2299/1-Г² (этим же Постановлением было утверждено Временное положение «О Контрольно-бюджетном комитете при Верховном Совете Российской Федерации»),

После принятия 12 декабря 1993 г. Конституции РФ работа Контрольно-бюджетного комитета впредь до образования Федеральным Собранием РФ Счетной палаты организовывалась в соответствии с распоряжением Президента РФ от 26 января 1994 г. № 39-рп «О Контрольно-бюджетном комитете»³, в целях реализации которого Постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1994 г. № 177⁴ Контрольно-бюджетный комитет был передан в ведение Государственной Думы и, соответственно, принят Государственной Думой в свое ведение (Постановление Государственной Думы от 20 апреля 1994 г. № 95-1 ГД⁵). На период впредь до образования Счетной палаты за

Контрольно-бюджетным комитетом сохранялись функции и полномочия, предусмотренные упомянутым выше Временным положением «О Контрольно-бюджетном комитете

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991, № 46, ст. 1543; Ведомости СНД и ВС РФ, 1992, № 12, ст. 605.

² Ведомости СНД и ВС РФ, 1992, № 17, ст. 887.

³ САПП РФ, 1994, № 5, ст. 373.

⁴ САПП РФ, 1994, № 10, ст. 795.

⁵ «Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации», 1994, № 4, ст.205.

при Верховном Совете Российской Федерации», но в части, не противоречащей Конституции РФ.

Первоначально во исполнение указанного выше положения ч. 5 ст. 101 Конституции РФ был принят Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее – Закон 1995 г. о Счетной палате), на замену которому и принят комментируемый Закон. В обоснование необходимости таких изменений и концепции нового Закона авторами законопроекта, принятого в качестве комментируемого Закона, отмечалось следующее:

законопроект является логическим завершением работы по созданию системы внешнего государственного финансового контроля, основы которой были заложены Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», вступившем в силу 1 октября 2011 г.;

целью рассматриваемого законопроекта является создание правовых основ для обеспечения конституционного права граждан РФ на участие в управлении делами государства посредством внешнего государственного аудита (контроля), осуществляемого Счетной палатой РФ (далее – Счетная палата). В рамках законопроекта Счетной палате придается статус постоянно действующего федерального органа внешнего государственного аудита (контроля). Значительное место в деятельности Счетной палаты отведено современным видам аудита, таким как финансовый аудит, стратегический аудит, аудит эффективности;

законопроект решает поставленную Президентом РФ задачу установления нового порядка выдвижения кандидатов на замещение должностей Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты и аудиторов Счетной палаты;

рассматриваемый законопроект призван усилить роль института парламентского контроля, поскольку, реализуя полномочия, предоставленные Конституцией РФ, Федеральное Собрание РФ как законодательный и представительный орган выражает волю граждан РФ не только при принятии законов, но и при контроле их исполнения, в том числе посредством институтов государственного финансового контроля;

законопроект призван реализовать статью 15 Конституции РФ, устанавливающую приоритет международного права. Он предусматривает осуществление Счетной палатой внешнего государственного аудита (контроля) в соответствии с международно-правовыми принципами независимого аудита (контроля), изложенными в Лиме кой декларации руководящих принципов контроля (1977 г.) и в Мексиканской декларации независимости высших ревизионных учреждений (2007 г.). Необходимо отметить, что 22 декабря 2011 г. Генеральная Ассамблея ООН резолюцией, принятой шестьдесят шестой сессией, предписала всем странам – участницам Организации Объединенных Наций неукоснительно руководствоваться этими документами;

законопроект органично связан с положениями принятого в первом чтении проекта федерального закона № 61834-6 «О парламентском контроле в Российской Федерации», устанавливающего порядок взаимодействия нижней палаты парламента и Счетной палаты при осуществлении постоянного (текущего) парламентского контроля. В этой связи важным механизмом, обеспечивающим эффективность работы Счетной палаты как органа, играющего одну из ключевых ролей в осуществлении парламентского контроля, станут нормы, обязывающие правоохранительные органы предоставлять Счетной палате информацию о ходе рассмотрения переданных им материалов и принятых по ним решениях;

вместе с тем необходимо подчеркнуть, что нормы законопроекта неразрывно связаны с положениями также принятого в первом чтении проекта федерального закона № 116783-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государствен-

ного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации».

Список сокращений

Органы государственной власти, иные органы и организации:

Федеральное Собрание – Федеральное Собрание Российской Федерации;
Совет Федерации – Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
Государственная Дума – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации;
КС России – Конституционный Суд Российской Федерации;
ВС России – Верховный Суд Российской Федерации;
ВАС России – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации;
МВД России – Министерство внутренних дел Российской Федерации;
Минфин России – Министерство финансов Российской Федерации;
Минэкономразвития России – Министерство экономического развития Российской Федерации;
Росфиннадзор – Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;
СВР России – Служба внешней разведки Российской Федерации;
ФНС России – Федеральная налоговая служба;
ФСБ России – Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
ФТС России – Федеральная таможенная служба;
Росимущество – Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;
Банк России – Центральный банк Российской Федерации.

Правовые акты:

Лимская декларация ИНТОСАИ – Лимская декларация руководящих принципов контроля⁶, принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г.;

Мексиканская декларация ИНТОСАИ – Мексиканская декларация независимости высших ревизионных учреждений⁷, принята XIX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Мехико (Мексиканские Соединенные Штаты) в ноябре 2007 г.;

часть первая ГК РФ – Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ⁸;

Закон 1995 г. о Счетной палате – Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁹;

часть вторая ГК РФ – Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ¹⁰;

⁶ <http://www.ach.gov.ru>.

⁷ <http://www.ach.gov.ru>.

⁸ СЗРФ, 1994, № 32, ст. 3301.

⁹ СЗРФ, 1995, № 3, ст. 167.

¹⁰ СЗРФ, 1996, № 5, ст. 410.

УК РФ – Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ¹¹;
БК РФ – Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ¹²;
УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ¹³;
КоАП РФ – Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹⁴;
АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ¹⁵;
ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ¹⁶;
Регламент Совета Федерации – Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержден Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ¹⁷;
Регламент Государственной Думы – Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержден
Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД¹⁸;
Регламент Счетной палаты (2003 г.) – Регламент Счетной палаты Российской Федерации¹⁹, утвержден Постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 4 апреля 2003 г. № 8;
Регламент Счетной палаты (2013 г.) – Регламент Счетной палаты Российской Федерации²⁰, утвержден Постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 7 июня 2013 г. № ЗПК.

Источники правовых актов:

www.pravo.gov.ru – «Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>»;

БНА ФОИВ – «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти»;

Ведомости СНД и ВС РСФСР – «Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР»;

Ведомости СНД и ВС РФ – «Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации»;

РГ – «Российская газета»;

САПП РФ – «Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации»;

СЗ РФ – «Собрание законодательства Российской Федерации»;

СПС – справочные правовые системы.

¹¹ " СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 2954.

¹² СЗРФ, 1998, № 31, ст. 3823.

^{13 18} СЗ РФ, 2001, № 52 (ч. I), ст. 4921.

¹⁴ СЗ РФ, 2002, № 1 (ч. I), ст. 1.

¹⁵ СЗ РФ, 2002, № 30, ст. 3012.

¹⁶ СЗ РФ, 2002, № 46, ст. 4532.

¹⁷ СЗРФ, 2002, № 7, ст. 635.

¹⁸ СЗ РФ, 1998, № 7, ст. 801.

¹⁹ СПС.

²⁰ <http://www.ach.gov.ru>.

Глава 1 Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования и цель настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью (далее – федеральные ресурсы) и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие Российской Федерации, а также задачи, функции, полномочия и организацию деятельности Счетной палаты.

2. Целью настоящего Федерального закона является создание правовых основ для осуществления палатами Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Федеральное Собрание) парламентского контроля посредством формирования Счетной палаты, призванной обеспечивать конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля).

1. В части 1 комментируемой статьи определен предмет регулирования комментируемого Закона, т. е. определены общественные отношения, урегулированные нормами данного Закона, которые в силу этого являются правовыми отношениями. Закон 1995 г. о Счетной палате положений, определяющих предмет его регулирования, не содержал.

В качестве элементов предмета регулирования комментируемого Закона в рассматриваемой части названы, во-первых, отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой РФ (при этом в юридико-технических целях для обозначения данного органа далее по тексту комментируемого Закона введено сокращение «Счетная палата») внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью (при этом в юридико-технических целях для обозначения таких средств далее по тексту комментируемого Закона введено сокращение «федеральные ресурсы») и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие России, и, во-вторых, задачи, функции, полномочия и организацию деятельности Счетной палаты.

Предмет регулирования комментируемого Закона предопределен положением ч. 5 ст. 101 Конституции РФ, предусматривающим, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

Как отмечено в Постановлении КС России от 23 апреля 2004 г. № 9-П²¹, по смыслу данной конституционной нормы, федеральный законодатель обладает достаточной свободой при установлении конкретных полномочий, порядка и форм деятельности Счетной палаты, однако вводимое им правовое регулирование должно быть таковым, чтобы Счетная палата имела возможность беспрепятственно выполнять свое предназначение в качестве специализированного постоянно действующего органа парламентского контроля за исполнением федерального бюджета.

Общественные отношения, связанные с осуществлением Счетной палатой парламентского контроля, входят в предмет регулирования Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»²², что и закреплено в его ст. 1. В соответствии с ч. 2 ст. 4 названного Закона Счетная палата, являющаяся постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию, участвует в осуществлении парламентского контроля в случаях, порядке и формах, предусмотренных названным Законом и комментируемым Законом.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет цель комментируемого Закона, аналогично сказанному выше следует отметить, что Закон 1995 г. о Счетной палате положений, определяющих его цель, не содержал.

Целью комментируемого Закона в рассматриваемой части обозначено создание правовых основ для осуществления палатами Федерального Собрания РФ (при этом в юридико-технических целях для обозначения данного органа далее по тексту комментируемого Закона введено сокращение «Федеральное Собрание») парламентского контроля посредством формирования Счетной палаты, призванной обеспечивать конституционное право граждан РФ на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля).

Цели парламентского контроля определены в ст. 2 Федерального закона «О парламентском контроле», в соответствии с которой основными целями такого контроля являются:

- 1) обеспечение соблюдения Конституции РФ, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов;
- 2) защита гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина;
- 3) укрепление законности и правопорядка;
- 4) выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов России, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;
- 5) противодействие коррупции;
- 6) изучение практики применения законодательства РФ, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства РФ и повышение эффективности его исполнения.

Установление общих принципов организации, деятельности и основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов РФ и контрольно-счетных органов муниципальных образований является целью Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»²³, что и определено в ст. 1 названного Закона.

²¹ СЗРФ, 2004. № 19(ч. II), ст. 1923, № 29.

²² www.pravo.gov.ru, 2013, 8 мая.

²³ СЗРФ, 2011. № 7, ст. 903.

Статья 2. Статус Счетной палаты

1. Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, и подотчетным Федеральному Собранию.

2. В рамках задач, определенных законодательством Российской Федерации, Счетная палата обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

3. Деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий палат Федерального Собрания.

4. Счетная палата является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, геральдический знак – эмблему и флаг.

5. Местонахождение Счетной палаты – город Москва.

1. Комментируемая статья согласно ее названию посвящена статусу Счетной палаты. Положение ч. 1 данной статьи определяет Счетную палату как постоянно действующий высший орган внешнего государственного аудита (контроля), образуемый в порядке, установленном комментируемым Законом, и подотчетный Федеральному Собранию. Тем самым воспроизведено положение ч. 1 ст. 1 Закона 1995 г. о Счетной палате, но с некоторыми изменениями. Ранее говорилось, во-первых, об органе государственного финансового контроля, а не внешнего государственного аудита (контроля), и во-вторых, об образовании Счетной палаты Федеральным Собранием, а не в порядке, установленном соответствующим Законом.

Как говорилось выше (см. коммент. к ст. 1 Закона), создание Счетной палаты предусмотрено непосредственно Конституцией РФ – в положении ч. 5 ее ст. 101 прямо установлено, что Совет Федерации и Государственная Дума для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета образуют Счетную палату. При этом в Конституции РФ закреплены нормы, служащие основой для формирования состава Счетной палаты: согласно и. «и» ч. 1 ст. 102 к ведению Совета Федерации относится назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов; в соответствии с и. «г» ч. 1 ст. 103 к ведению Государственной Думы относится назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

О создании Счетной палаты говорится и в положении и. 2 ст. 265 БК РФ (здесь и далее в ред. Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ²⁴) как об одном из прав законодательных (представительных) органов (соответственно, – Федерального Собрания), предоставляемых им в рамках осуществления финансового контроля. Такая формулировка указанного положения предопределена тем, что статья 265 расположена в гл. 26 данного Кодекса, посвященной основам государственного и муниципального финансового контроля. В этом положении говорится о праве создания соответствующими законодательными (представительными) органами собственных контрольных органов, среди которых названы Счетная палата, контрольные палаты, иные органы законодательных (представительных) органов.

²⁴ СЗ РФ, 2007. № 18, ст. 2117.

2. В части 5 комментируемой статьи воспроизведено одно из положений ч. 2 ст. 1 Закона 1995 г. о Счетной палате, устанавливавшее, что в рамках задач, определенных действующим законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью. Данное положение дополнено указанием на то, что Счетная палата обладает финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Принцип независимости определен в ст. 4 комментируемого Закона в качестве одного из принципов внешнего государственного аудита (контроля), осуществляемого Счетной палатой. Названный принцип означает, что сотрудники Счетной палаты в своей деятельности независимы от объектов аудита (контроля), каких-либо органов и должностных лиц. При проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий они руководствуются Конституцией РФ, международными договорами РФ, федеральными законами, международно-правовыми принципами независимого аудита (контроля), решениями Счетной палаты.

В Лимской декларации ИНТОСАИ содержится статья 5 «Независимость высших контрольных органов», которой предусмотрено следующее:

высшие контрольные органы могут выполнять возложенные на них задачи объективно и эффективно только в том случае, когда они независимы от проверяемых ими организаций и защищены от постороннего влияния (п. 1);

хотя государственные органы не могут быть абсолютно независимы, так как они являются частью государства в целом, высший контрольный орган должен иметь функциональную и организационную независимость, необходимую для выполнения возложенных на него задач (п. 2);

учреждение высшего контрольного органа и необходимая степень его независимости должны быть заложены в Конституции, детали могут быть установлены соответствующим законом. В частности, соответствующая юридическая защита верховного суда должна быть гарантирована против любого вмешательства, подрывающего независимость и контрольные полномочия высшего контрольного органа (п. 3).

Мексиканская декларация ИНТОСАИ предусматривает принцип 8 «Финансовая и управленческая административная автономия и доступность соответствующих человеческих, материальных и денежных ресурсов», в рамках определения содержания которого предусмотрено следующее: ВОФК должны иметь необходимые и разумные кадровые, материальные и денежные ресурсы – и исполнительная власть не должна контролировать или направлять доступ к этим ресурсам. ВОФК управляют своим собственным бюджетом и распределяют его соответствующим образом; законодательная власть или одна из ее комиссий отвечает за обеспечение того, чтобы у ВОФК были соответствующие ресурсы для выполнения своего мандата;

ВОФК имеют право непосредственно обращаться к законодательной власти, если предоставленных ресурсов недостаточно для выполнения ими своих мандатов.

3. Часть 3 комментируемой статьи устанавливает, что деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена, в т. ч. в связи с досрочным прекращением полномочий палат Федерального Собрания. Ранее в части 8 ст. 29 Закона 1995 г. о Счетной палате содержалось лишь такое частное правило: деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена в связи с роспуском Государственной Думы.

В пункте «б» ст. 84 Конституции РФ установлено, что роспуск, в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ, Государственной Думы входит в полномочия Президента РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 109 Конституции РФ Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции РФ, а именно: после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ (ч. 4 ст. 111), при повторном

в течение трех месяцев выражении Государственной Думой недоверия Правительству РФ, если Президент РФ не объявляет об отставке Правительства РФ (ч. 3 ст. 117), в случае отказа Государственной Думы в доверии Правительству РФ, если Президент РФ при этом не принимает решения о его отставке (ч. 4 ст. 117).

4. В соответствии с ч. 4 комментируемой статьи Счетная палата является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием, геральдический знак – эмблему и флаг. В отношении указания на статус юридического лица и печать в данной части воспроизведено положение ч. 3 ст. 1 Закона 1995 г. о Счетной палате. Геральдический знак – эмблема Счетной палаты предусматривался в ст. 4.10 Регламента Счетной палаты (2003 г.).

Определение Счетной палаты в качестве юридического лица, как говорилось выше, является одной из гарантий организационной и функциональной независимости Счетной палаты. В соответствии с действующим законодательством РФ такой статус является обязательным условием, без которого невозможна самостоятельная и эффективная реализация каких-либо финансовых и хозяйственных функций. В то же время высказывалось вполне обоснованное предложение наделить статусом юридического лица не саму Счетную палату, а ее аппарат, который непосредственно создан для обеспечения текущей деятельности Счетной палаты, в т. ч. по финансово-хозяйственным и кадровым вопросам. Авторами проекта такого изменения отмечалось, что подобный режим функционирования государственных органов не является новеллой; он активно используется в деятельности государственных органов как федерального, так и регионального уровней; в частности, он установлен в отношении Государственной Думы и Совета Федерации, аппараты которых наделены статусом юридического лица.

Рассматриваемое положение в части указания на печать с изображением Государственного герба РФ и с наименованием Счетной палаты согласуется с положением ч. 2 ст. 4 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» (в ред. Федерального конституционного закона от 30 июня 2003 г. № 1-ФКЗ)²⁵, в которой установлено, что Государственный герб РФ помещается на печатях федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, организаций и учреждений, на печатях органов, организаций и учреждений независимо от форм собственности, наделенных отдельными государственно-властными полномочиями, а также органов, осуществляющих государственную регистрацию актов гражданского состояния. Статья 2 названного Закона предусматривает помещение Государственного герба РФ в многоцветном варианте на бланках Счетной палаты, а статья 5 – помещение Государственного герба РФ в рабочем кабинете Председателя Счетной палаты.

Государственный флаг наряду с Государственным гербом РФ и Государственным гимном РФ являются официальными государственными символами России, в связи с чем необходимо также отметить, что согласно ст. 2 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации»²⁶ Государственный флаг РФ поднят постоянно на здании Счетной палаты, и что в соответствии со ст. 4 названного Закона Государственный флаг РФ установлен постоянно в рабочем кабинете Председателя Счетной палаты.

Порядок использования геральдического знака – эмблемы Счетной палаты определен в ст. 23 Регламента Счетной палаты (2013 г.):

геральдический знак – эмблема Счетной палаты является официальным символом, указывающим на принадлежность к Счетной палате (п. 1);

²⁵ СЗ РФ, 2000, № 52 (ч. I), ст. 5021; 2003, № 27 (ч. I), ст. 2696.

²⁶ СЗ РФ, 2000, № 52 (ч. I), ст. 5020.

геральдический знак – эмблема Счетной палаты помещается: в служебных помещениях Счетной палаты; на форменной одежде членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты; на ведомственных наградах Счетной палаты, которыми награждаются сотрудники аппарата Счетной палаты и иные лица по решению Председателя Счетной палаты; на официальном сайте Счетной палаты; на печатной, информационной и сувенирной продукции, издаваемой (изготавливаемой) по заказу Счетной палаты; на кино-, видео- и фотоматериалах, выпускаемых Счетной палатой (п. 2);

иные случаи использования геральдического знака – эмблемы Счетной палаты определяются Председателем Счетной палаты (п. 3).

5. Часть 5 комментируемой статьи воспроизводит положение ч. 4 ст. 1 Закона 1995 г. о Счетной палате, устанавливавшее, что местонахождением Счетной палаты является город Москва. Город Москва определен в качестве столицы России в норме ч. 2 ст. 70 Конституции РФ. Там же предусмотрено, что статус столицы устанавливается федеральным законом. Соответствующим актом является Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»²⁷, в ст. 1 которого определено, что столица России – это место нахождения федеральных органов государственной власти России, представительств республик в составе России, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатических представительств иностранных государств в России.

Указом Президента РФ от 23 июня 1995 г. № 629 «О размещении Счетной палаты Российской Федерации»²⁸ для размещения Счетной палаты предоставлено здание, расположенное в г. Москве, по улице Зубовской, дом 14 (ранее – не завершенный строительством учебно-лабораторный корпус Военной академии имени М.В. Фрунзе). Позднее Управлением делами Президента РФ осуществлено строительство второй очереди административного здания Счетной палаты (блок «Е»), расположенного в г. Москве, ул. Зубовская, д. 2. Почтовый адрес Счетной палаты: 119991, г. Москва, ул. Зубовская, дом 2, тел. 986-05-09, факс 986-09-52, e-mail: info@ach.gov.ru.

²⁷ Ведомости СНД и ВС РФ, 1993, № 19, ст. 683.

²⁸ СЗ РФ, 1995, № 26, ст. 2464.

Статья 3. Правовая основа деятельности Счетной палаты

1. В своей деятельности Счетная палата руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также международно-правовыми принципами независимого аудита (контроля).

2. Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль) в соответствии с разрабатываемыми и утверждаемыми в установленном настоящим Федеральным законом порядке стандартами Счетной палаты.

1. В комментируемой статье определена правовая основа деятельности Счетной палаты. Закон 1995 г. о Счетной палате подобной самостоятельной статьи не содержал. В рамках соответствующей регламентации в ч. 2 ст. 1 названного Закона предусматривалось лишь то, что в своей деятельности Счетная палата руководствуется Конституцией РФ, названным Законом, другими законами РФ.

В отношении перечисленных в ч. 1 комментируемой статьи элементов правовой основы деятельности Счетной палаты необходимо отметить следующее.

Конституция РФ.

Конституция РФ, как закреплено в ч. 1 ее ст. 15, имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Разъяснения о применении данного конституционного положения даны в и. 2 Постановления Пленума ВС России от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»²⁹. В части 1 ст. 15 Конституции РФ также установлено, что законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции РФ.

Основными положениями Конституции РФ, о которых идет речь в ч. 1 комментируемой статьи, являются: положение ч. 5 ст. 101, предусматривающее, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом; положение п. «и» ч. 1 ст. 102, относящее к ведению Совета Федерации назначению на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов; положение п. «д» ч. 1 ст. 103, относящее к ведению Государственной Думы назначению на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Общепризнанные принципы и нормы международного права.

Общепризнанные принципы и нормы международного права в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы России. Согласно разъяснениям, данным в п. 1 Постановления Пленума ВС России от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»³⁰: под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные

²⁹ РГ, 1995, 28 декабря, № 247.

³⁰ РГ, 2003, 2 декабря, № 244.

нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо; к общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств; под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного; содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений.

Международные договоры РФ.

Международные договоры РФ в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, как и общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы России. Там же указано, что в случае, если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров РФ определяет Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»³¹. Согласно положениям названного Закона (в ред. Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ³²) понятием международный договор РФ охватываются: международные договоры РФ, заключаемые с иностранными государствами, а также с международными организациями, иными обладающими правом заключать международные договоры образованиями от имени России (межгосударственные договоры), от имени Правительства РФ (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера) (п. 2 ст. 1 и и. 2 ст. 3); международные договоры, в которых Россия является стороной в качестве государства – продолжателя СССР (п. 3 ст. 1); независимо от их вида и наименования (договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами, иные виды и наименования международных договоров) (ст. 2).

В соответствии с и. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в России непосредственно. Там же установлено, что для осуществления иных положений международных договоров РФ принимаются соответствующие правовые акты. Разъяснения этих положений даны в и. 5 названного выше Постановления Пленума ВС России от 31 октября 1995 г. № 8 и п. 3 названного выше Постановления Пленума ВС России от 10 октября 2003 г. № 5.

Комментируемый Закон и другие федеральные законы.

Предмет регулирования комментируемого Закона определен в ч. 1 его ст. 1: отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения федеральными ресурсами и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие России, а также задачи, функции, полномочия и организация деятельности Счетной палаты. Как говорилось в комментарии к указанной статье, общественные отношения, связанные с осуществлением Счетной палатой парламентского контроля, входят в предмет регулирования Федерального закона «О парламентском контроле», что и закреплено в его ст. 1. В соответствии с ч. 2 ст. 4 названного

³¹ СЗ РФ, 1995, № 29, ст. 2757.

³² СЗ РФ, 2007, № 49, ст. 6079.

Закона Счетная палата, являющаяся постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию, участвует в осуществлении парламентского контроля в случаях, порядке и формах, предусмотренных названным Законом и комментируемым Законом.

Международно-правовые принципы независимого аудита (контроля).

Такие принципы изложены в Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г. (обозначается в настоящем комментарии как «Лимская декларация ИНТОСАИ»), и Мексиканской декларации независимости высших ревизионных учреждений, принятой XIX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля в г. Мехико (Мексиканские Соединенные Штаты) в ноябре 2007 г. (обозначается в настоящем комментарии как «Мексиканская декларация ИНТОСАИ»), Выше говорилось (см. Введение), что 22 декабря 2011 г. Генеральная Ассамблея ООН резолюцией, принятой шестьдесят шестой сессией, предписала всем странам – участникам Организации Объединенных Наций неукоснительно руководствоваться этими документами. Положения данных документов приведены при рассмотрении соответствующих положений комментируемого Закона.

2. Часть 2 комментируемой статьи предусматривает издание стандартов Счетной палаты, в соответствии с которыми Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль). Закон 1995 г. о Счетной палате такого положения не содержал. В части 2 ст. 10 названного Закона указывалось лишь то, что планирование работы Счетной палаты осуществляется на основе разрабатываемых Счетной палатой для этих целей технико-экономических норм и нормативов, контрольных и ревизионных стандартов, методических указаний.

В части 1 ст. 35 комментируемого Закона определено, что стандарты Счетной палаты – это внутренние нормативные документы, определяющие характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления различных видов деятельности Счетной палаты и (или) требования к их результатам. Как предусмотрено там же, Счетная палата самостоятельно разрабатывает и утверждает стандарты Счетной палаты в установленном порядке. В соответствии с ч. 3 указанной статьи в Счетной палате действуют стандарты двух видов: стандарты организации деятельности Счетной палаты и стандарты внешнего государственного аудита (контроля), осуществляемого Счетной палатой.

Статья 4. Принципы внешнего государственного аудита (контроля), осуществляемого Счетной палатой

Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль) на основе принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности.

В статье 3 Закона 1995 г. о Счетной палате определялись принципы осуществления Счетной палатой контроля за исполнением федерального бюджета – законность, объективность, независимость и гласность. Комментируемая статья называет принципы осуществления Счетной палатой внешнего государственного аудита (контроля), дублируя приведенный перечень принципов и дополняя его принципами эффективности и открытости. Изложенное регулирование соотносится с положением и. 3 ст. 4 Лиме кой декларации ИНТОСАИ, определяющим такие цели контрольной работы высшего контрольного органа, как законность, правильность, эффективность и экономичность управления денежными и материальными средствами. Там же предусмотрено, что перечисленные цели контрольной работы высшего контрольного органа в основном одинаково важны, делом высшего контрольного органа является определение относительной важности той или другой из них.

Содержание принципов деятельности Счетной палаты раскрыто в ст. 3 Регламента Счетной палаты (2013 г.) следующим образом: принцип законности означает строгое и точное соблюдение всеми сотрудниками Счетной палаты законодательства Российской Федерации при реализации возложенных на них полномочий;

принцип эффективности означает, что выбор способов и методов достижения целей внешнего государственного аудита (контроля) должен основываться на необходимости достижения целей контрольных и экспертно-аналитических мероприятий с наименьшими затратами сил и средств;

принцип объективности предполагает недопущение предвзятости или предубежденности в отношении наличия (отсутствия) негативных аспектов в деятельности объектов аудита (контроля), исключение каких-либо корыстных и иных подобных мотивов при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий; беспристрастность и обоснованность выводов по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, подтверждение их данными, содержащими достоверную и официальную информацию;

принцип независимости означает, что сотрудники Счетной палаты в своей деятельности независимы от объектов аудита (контроля), каких-либо органов и должностных лиц. При проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий они руководствуются Конституцией РФ, международными договорами РФ, федеральными законами, международно-правовыми принципами независимого аудита (контроля), решениями Счетной палаты;

принцип открытости означает полное и своевременное ознакомление должностных лиц объектов аудита (контроля) с целями и результатами контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Соблюдение данного принципа не предусматривает предание гласности промежуточных результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также материалов, содержащих сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну;

принцип гласности означает, что утвержденные Коллегией Счетной палаты отчеты о результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также документы, разрабатываемые Счетной палатой в рамках выполнения возложенных на нее задач, за

исключением материалов, содержащих сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, могут публиковаться для всеобщего сведения, в том числе на официальном сайте Счетной палаты в сети Интернет. Информация о деятельности Счетной палаты распространяется через средства массовой информации в установленном законом порядке.

Статья 5. Задачи Счетной палаты

Задачами Счетной палаты являются:

1) организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

2) аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;

3) определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации;

4) анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;

5) развитие возможностей и методов аудита (контроля) эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, включая выбор и оценку ключевых национальных показателей и индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации;

6) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;

7) определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

8) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации;

9) обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

В комментируемой статье определен исчерпывающий перечень задач Счетной палаты, представляющих собой одновременно перечень полномочий данного органа парламентского финансового контроля. В общем виде основная задача Счетной палаты определена непосредственно в положении ч. 5 ст. 101 Конституции РФ, согласно которому Счетная

палата образуется Советом Федерации и Государственной Думой для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета.

Статья 2 Закона 1995 г. о Счетной палате называла следующие задачи Счетной палаты: организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Банке России, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях России;

регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Как отмечается в ст. 1 «Цель контроля» Лимской декларации ИНТОСАИ, организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Там же указано, что контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие 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.

Определение в комментируемой статье задач Счетной палаты в той или иной мере основывается на целом ряде положений Лимской декларации ИНТОСАИ, среди которых представляется целесообразным привести положения о внутреннем и внешнем контроле, а также о формальном контроле и контроле исполнения.

Так, в статье 3 данного документа в отношении внутреннего и внешнего контроля предусмотрено следующее:

внутренние контрольные службы создаются внутри отдельных ведомств и организаций, в то время как внешние ревизионные службы не являются частью организационной структуры проверяемых организаций. Высший контрольный орган является внешним ревизионным органом (п. 1);

внутренняя контрольная служба обязательно должна подчиняться руководителю организации, внутри которой она создана. Однако она должна быть по возможности функционально и организационно независима внутри соответствующей организационной структуры (п. 2);

в качестве внешней контрольной службы высший контрольный орган должен проверять эффективность внутренней контрольной службы. Если внутренняя контрольная служба признана эффективной, необходимо предпринимать шаги, не ущемляя право высшего контрольного органа, проводить всеохватывающую проверку, с тем чтобы обеспечить необходимое разделение задач и сотрудничество между высшим контрольным органом и внутренней контрольной службой (п. 3).

Статья 4 Лимской декларации ИНТОСАИ регламентирует формальный контроль и контроль исполнения следующим образом: традиционной задачей высшего контрольного органа является проверка законности и правильности распределения финансовых средств и ведения бухгалтерских счетов (п. 1);

в дополнение к этому виду контроля, важность которого неоспорима, имеется также другой вид контроля, который направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но и всю управленческую деятельность, в т. ч. организационную и административную системы (п. 2);

цели контрольной работы высшего контрольного органа – законность, правильность, эффективность и экономичность управления денежными и материальными средствами – в основном одинаково важны. Делом высшего контрольного органа является определение относительной важности той или другой из них (п. 3).

Положения комментируемой статьи о задачах Счетной палаты детализированы в соответствующих статьях гл. 3 комментируемого Закона, посвященных содержанию деятельности и полномочиям Счетной палаты. Эти статьи рассмотрены ниже. Здесь же представляется целесообразным остановиться на том, что с позиции нормы ст. 164 БК РФ (здесь и далее в ред. Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ) Счетная палата является участником бюджетного процесса на федеральном уровне, что подразумевает наличие у данного органа соответствующих бюджетных полномочий. Понятие бюджетных полномочий определено в ст. 6 БК РФ – это установленные данным Кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса. Согласно ст. 1671 БК РФ Счетная палата обладает бюджетными полномочиями, установленными комментируемым Законом и данным Кодексом. Полномочия Счетной палаты, установленные в БК РФ, рассмотрены ниже, в комментариях к соответствующим статьям Закона.

Глава 2

Состав и структура Счетной палаты

Статья 6. Состав Счетной палаты

Счетная палата образуется в составе Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты, аудиторов Счетной палаты, аппарата Счетной палаты.

Положение ч. 5 ст. 101 Конституции РФ прямо предусматривает, что определение состава Счетной палаты является одним из элементов предмета комментируемого Закона. При этом основы такого регулирования заложены непосредственно в Конституции РФ, именно в ее положениях (п. «и» ч. 1 ст. 102 и и. «г» ч. 1 ст. 103) названы основные должности данного органа – Председателя Счетной палаты, его заместителя и аудиторов Счетной палаты, а также определены полномочия палат Федерального Собрания РФ по назначению их на должности и освобождению от должности.

В комментируемой статье воспроизведено положение ч. 1 ст. 4 Закона 1995 г. о Счетной палате, предусматривавшее, что Счетная палата состоит из Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты, аудиторов Счетной палаты, аппарата Счетной палаты. Новым является лишь то, что в комментируемой статье говорится об образовании Счетной палаты в указанном составе. В то же время в комментируемую статью не вошло положение ч. 2 указанной ст. 4 Закона 1995 г. о Счетной палате, устанавливавшее, что структуру и штатное расписание аппарата Счетной палаты утверждает Коллегия Счетной палаты по представлению Председателя Счетной палаты в пределах средств на содержание Счетной палаты.

Должности «Председатель Счетной палаты», «заместитель Председателя Счетной палаты» и «аудитор Счетной палаты» являются государственными должностями России, установленными непосредственно Конституцией РФ. Эти должности указаны и в Сводном перечне наименований государственных должностей Российской Федерации, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами Российской Федерации и РСФСР, утв. Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»³³.

Следует иметь в виду, что с позиций Лимской декларации ИНТОСАИ Председатель Счетной палаты, его заместитель и аудиторы Счетной палаты соответствуют понятию «члены высшего контрольного органа»: согласно п. 1 ст. 6 названного документа членами высшего контрольного органа считаются лица, которые принимают решения за высший контрольный орган и ответственны за эти решения перед третьей стороной, т. е. – это члены руководящих коллегиальных органов или руководители единоначально управляемых высших контрольных органов.

³³ РГ, 1995, 17 января, № 11–12.

Статья 7. Председатель Счетной палаты

1. Председатель Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации. Одно и то же лицо не может занимать должность Председателя Счетной палаты более двух сроков подряд.

2. Кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты вносятся Президенту Российской Федерации Советом Государственной Думы по предложениям фракций в Государственной Думе. Президенту Российской Федерации вносятся не менее трех кандидатур на должность Председателя Счетной палаты. Президент Российской Федерации выбирает из выдвинутых кандидатур одну и вносит ее в Государственную Думу для назначения на должность Председателя Счетной палаты. В случае, если ни одна из внесенных кандидатур не будет поддержана Президентом Российской Федерации, он вправе выдвинуть иную кандидатуру и представить ее в Государственную Думу для назначения на должность Председателя Счетной палаты.

3. Постановление о назначении на должность Председателя Счетной палаты принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

4. Председателем Счетной палаты может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, имеющий высшее образование и опыт работы не менее пяти лет в области государственного управления, государственного контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции.

5. Председатель Счетной палаты не может состоять в родственных отношениях с Президентом Российской Федерации, Председателем Совета Федерации, Председателем Государственной Думы, Председателем Правительства Российской Федерации, Председателем Конституционного Суда Российской Федерации, Председателем Верховного Суда Российской Федерации, Председателем Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Руководителем Администрации Президента Российской Федерации, Генеральным прокурором Российской Федерации, Председателем Следственного комитета Российской Федерации.

6. Председатель Счетной палаты:

1) осуществляет руководство деятельностью Счетной палаты и организует ее работу в соответствии с законодательством Российской Федерации, Регламентом Счетной палаты, представляет Счетную палату внутри страны и за рубежом;

2) представляет Совету Федерации и Государственной Думе совместно с заместителем Председателя Счетной палаты отчеты о работе Счетной палаты.

7. Председатель Счетной палаты не может быть депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации и членом Правительства Российской Федерации. При этом Председатель Счетной палаты имеет право принимать участие в заседаниях Совета Федерации и Государственной

Думы, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, Президиума Правительства Российской Федерации.

8. Председатель Счетной палаты досрочно освобождается от должности решением Государственной Думы в случае:

1) нарушения им законодательства Российской Федерации или совершения злоупотреблений по службе, если за такое решение проголосует большинство от общего числа депутатов Государственной Думы;

2) личного заявления об отставке;

3) признания его недееспособным вступившим в законную силу решением суда;

4) в связи с утратой доверия в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

9. Решение о досрочном освобождении от должности Председателя Счетной палаты оформляется постановлением Государственной Думы по представлению Президента Российской Федерации.

1. В комментируемой статье определен правовой статус Председателя Счетной палаты, а в двух следующих статьях – правовой статус заместителя Председателя Счетной палаты и правовой статус аудиторов Счетной палаты.

В соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ назначение на должность Председателя Счетной палаты относится к ведению Государственной Думы. Воспроизводя и детализируя данное конституционное положение, часть 1 комментируемой статьи устанавливает, что Председатель Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой сроком на шесть лет по представлению Президента РФ. Такие же правила ранее содержались в ч. 1 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате.

Представление Президентом РФ кандидатур для назначения на должность Председателя Счетной палаты непосредственно Конституцией РФ не предусмотрено, но согласуется со следующей правовой позицией, изложенной в Постановлении КС России от 31 июля 1995 г. № 10-П³⁴: перечень полномочий Президента РФ, утвержденный Конституцией РФ, не является «закрытым» – для случаев, когда порядок действий Президента РФ по реализации его полномочий не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст. 83–89 Конституции РФ, их общие рамки определяются принципом разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) и требованием ст. 90 (ч. 3) Конституции РФ, согласно которому указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции и законам РФ.

В части 1 комментируемой статьи также установлено, что одно и то же лицо не может занимать должность Председателя Счетной палаты более двух сроков подряд. Закон 1995 г. о Счетной палате такое положение не содержал. Нововведение согласуется с заложенным в Конституции РФ принципом периодической сменяемости состава органов публичной власти. В Постановлении от 11 июня 2003 г. № 10-П³⁵ КС России, называя формирование и периодическую сменяемость состава органов публичной власти в качестве предназначения института свободных выборов, отмечал, что периодичность выборов есть необходимое условие демократического развития страны, имеющее целью посредством регулярного обновления состава органов публичной власти обеспечить их демократический и правовой характер.

2. Положения ч. 2 комментируемой статьи регламентируют представление Президентом РФ кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты. Ранее в части 1 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате содержалась несколько иная регламентация.

³⁴ СЗ РФ, 1995, № 33, ст. 3424.

³⁵ СЗ РФ, 2003, № 25, ст. 2564.

Так, в указанной части предусматривалось следующее: предложения о кандидатах на должность Председателя Счетной палаты могут вноситься Президенту РФ фракциями в Государственной Думе и комитетами Государственной Думы, а также не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы; кандидатуру для назначения на должность Председателя Счетной палаты Президент РФ представляет не позднее чем за три месяца до истечения полномочий действующего Председателя Счетной палаты; в случае досрочного освобождения от должности Председателя Счетной палаты Президент РФ представляет кандидатуру на эту должность в двухнедельный срок со дня указанного освобождения; в случае отклонения предложенной на должность Председателя Счетной палаты кандидатуры Президент РФ в течение двух недель вносит новую кандидатуру; при этом Президент РФ вправе вновь представить на рассмотрение Государственной Думы ту же кандидатуру либо внести другую кандидатуру.

3. В части 3 комментируемой статьи воспроизведено положение ч. 1 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате, согласно которому постановление о назначении на должность Председателя Счетной палаты принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Данное правило основано на положении ч. 3 ст. 103 Конституции РФ, устанавливающем, что постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ. Согласно Постановлению КС России от 12 апреля 1995 г. № 2-П³⁶ положение об общем числе депутатов Государственной Думы, содержащееся в норме ч. 3 ст. 103 Конституции РФ (как и в ряде других конституционных норм), следует понимать как число депутатов, установленное для Государственной Думы нормой ч. 3 ст. 95 Конституции РФ, – 450 депутатов.

4—5. Положения ч. 4 и 5 комментируемой статьи устанавливают требования, предъявляемые одновременно к лицу, назначаемому на должность Председателя Счетной палаты, и к лицу, пребывающему в этой должности. В известной степени эти требования основаны на положении и. 1 ст. 14 Лиме кой декларации ИНТОСАИ, согласно которому члены и сотрудники высшего контрольного органа должны иметь квалификацию и честность, необходимые для того, чтобы успешно выполнять возложенные на них обязанности, а также на положении и. 2 указанной статьи, в соответствии с которым при наборе персонала для высшего контрольного органа необходимо должное внимание уделять уровню их теоретической подготовки, работоспособности и опыту работы по специальности.

Предусмотренные в ч. 4 комментируемой статьи требования касаются гражданства, а также квалификации (образования и опыта работы) лица, назначаемого на должность Председателя Счетной палаты:

это должен быть гражданин РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Такое же требование ранее устанавливалось в ч. 2 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате. Данное правило является изъятием из общего положения ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»³⁷, согласно которому гражданин РФ, имеющий также иное гражданство, рассматривается Россией только как гражданин РФ, за исключением случаев, предусмотренных международным договором РФ или федеральным законом;

лицо должно иметь высшее образование и опыт работы не менее пяти лет в области государственного управления, государственного контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции. Это требование изменено. В части 2 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате

³⁶ СЗРФ, 1995, № 16, ст. 1451.

³⁷ СЗ РФ, 2002, № 22, ст. 2031.

устанавливалось, что лицо должно иметь высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов.

Часть 5 комментируемой статьи в качестве требования к лицу, назначаемому на должность Председателя Счетной палаты, и к лицу, пребывающему в этой должности, устанавливает запрет нахождения такого лица в родственных отношениях с Президентом РФ, Председателем Совета Федерации, Председателем Государственной Думы, Председателем Правительства РФ, Председателем КС России, Председателем ВС России, Председателем ВАС России, Руководителем Администрации Президента РФ, Генеральным прокурором РФ, Председателем Следственного комитета РФ. Ранее такое требование устанавливалось в ч. 3 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате. Данный запрет закреплен на основании и в развитие положений ст. 10 Конституции РФ, согласно которым государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

6. В части 6 комментируемой статьи определен перечень полномочий Председателя Счетной палаты. Практически такой же перечень ранее содержался в ч. 4 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате.

В соответствии со ст. 6 Регламента Счетной палаты (2013 г.) Председатель Счетной палаты осуществляет полномочия, предусмотренные комментируемым Законом, а также:

1) вносит на рассмотрение Коллегии Счетной палаты совместно с заместителем Председателя Счетной палаты проект основных, включая приоритетные, направлений деятельности Счетной палаты на среднесрочную перспективу и проект годового плана работы Счетной палаты, а также изменения в них;

2) представляет на утверждение Коллегии Счетной палаты календарный план проведения заседаний Коллегии Счетной палаты, созывает плановые, а также по собственной инициативе или по мотивированному требованию одного или более членов Коллегии Счетной палаты внеплановые заседания Коллегии Счетной палаты, председательствует на них;

3) представляет Совету Федерации и Государственной Думе совместно с заместителем Председателя Счетной палаты отчеты о работе Счетной палаты;

4) осуществляет полномочия представителя нанимателя по вопросам, связанным с поступлением на федеральную государственную гражданскую службу, ее прохождением, заключением служебных контрактов, назначением на должности гражданской службы, освобождением от замещаемых должностей, увольнением федеральных государственных гражданских служащих с гражданской службы, а также в соответствии с трудовым законодательством РФ осуществляет прием на работу и увольнение иных работников Счетной палаты;

5) по представлению заместителя Председателя Счетной палаты, аудиторов Счетной палаты, руководителя аппарата Счетной палаты утверждает Положение об аппарате Счетной палаты и положения о структурных подразделениях аппарата Счетной палаты;

6) подписывает договоры (соглашения) о сотрудничестве с высшими органами финансового контроля иностранных государств, парламентскими и иными контрольно-счетными органами, контрольно-счетными органами субъектов РФ, а также с международными организациями и объединениями;

7) подписывает иные договоры и соглашения, выдает доверенности на представление интересов Счетной палаты;

8) представляет совместно с заместителем Председателя Счетной палаты на утверждение Коллегии отчет о работе Счетной палаты за год;

9) выступает с заявлениями от имени Счетной палаты;

10) может создавать постоянные и временные экспертно-консультативные органы при Председателе Счетной палаты;

11) организует работу по защите сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

12) осуществляет иные полномочия.

7. Часть 7 комментируемой статьи устанавливает, что Председатель Счетной палаты не может быть депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации и членом Правительства РФ. Иные ограничения, налагаемые на Председателя Счетной палаты, предусмотрены положениями ст. 10 комментируемого Закона. Соответственно, в указанной статье и ч. 7 комментируемой статьи воспроизведены положения ч. 7 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате (см. коммент. к ст. 10 Закона).

В части 7 комментируемой статьи также предусмотрено право Председателя Счетной палаты принимать участие в заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, Правительства РФ, Президиума Правительства РФ. Данное положение, которое ранее содержалось в ч. 6 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате, детализировано в Регламенте Государственной Думы и Регламенте Совета Федерации.

8. Часть 8 комментируемой статьи указывает, что Председатель Счетной палаты досрочно освобождается от должности решением Государственной Думы, что соответствует положению п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ, относящему к ведению Государственной Думы не только назначение на должность, но и освобождение от должности Председателя Счетной палаты. В рассматриваемой части также определен исчерпывающий перечень случаев, в которых Председатель Счетной палаты подлежит досрочному освобождению от должности. В отношении этих случаев необходимо отметить следующее:

1) нарушение лицом законодательства РФ или совершения злоупотреблений по службе, если за такое решение проголосует большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

Рассматриваемое правило основано на упомянутом выше положении ч. 3 ст. 103 Конституции РФ, устанавливающим, что постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ. Как говорилось выше, согласно Постановлению КС России от 12 апреля 1995 г. № 2-П положение об общем числе депутатов Государственной Думы, содержащееся в норме ч. 3 ст. 103 Конституции РФ (как и в ряде других конституционных норм), следует понимать как число депутатов, установленное для Государственной Думы нормой ч. 3 ст. 95 Конституции РФ, – 450 депутатов;

2) подача личного заявления об отставке.

Речь идет о добровольном досрочном сложении полномочий Председателя Счетной палаты, которое обозначено понятием «отставка». Мотивы, которыми руководствуется лицо при принятии решения об уходе в отставку, значения не имеют. Для отставки достаточно подачи лицом в Государственную Думу заявления об отставке. Очевидно, что подразумевается обязательность подачи такого заявления в письменной форме. Следует обратить внимание на то, что возможность отказа Государственной Думой в принятии отставки Председателя Счетной палаты комментируемой статьей не предусмотрена;

3) признание лица недееспособным вступившим в законную силу решением суда.

Признание гражданина недееспособным регламентировано следующими положениями ст. 29 части первой ГК РФ: гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством; над ним устанавливается опека (п. 1); от имени гражданина, признанного недееспособным, сделки совершает его опекун (п. 2); если основания, в силу которых гражданин

был признан недееспособным, отпали, суд признает его дееспособным; на основании решения суда отменяется установленная над ним опека (п. 3).

Дела о признании гражданина недееспособным рассматриваются судами общей юрисдикции в порядке особого производства по правилам гл. 27 и 31 ГПК РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 209 данного Кодекса (в ред. Федерального закона от 9 декабря 2010 г. № 353-ФЗ³⁸) решения суда вступают в законную силу по истечении срока на апелляционное обжалование, если они не были обжалованы; в случае подачи апелляционной жалобы решение суда вступает в законную силу после рассмотрения судом этой жалобы, если обжалуемое решение суда не отменено; если определением суда апелляционной инстанции отменено или изменено решение суда первой инстанции и принято новое решение, оно вступает в законную силу немедленно;

4) утрата лицом доверия в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³⁹.

Такие случаи предусмотрены статьей 131 названного Закона (статья введена Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ⁴⁰), согласно 1 которой лицо, замещающее государственную должность РФ, государственную должность субъекта РФ, муниципальную должность, в порядке, предусмотренном федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае: 1) непринятия лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является; 2) непредставления лицом сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия лица на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом; 4) осуществления лицом предпринимательской деятельности; 5) вхождения лица в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

В соответствии с ч. 2 указанной статьи лицо, замещающее государственную должность РФ, государственную должность субъекта РФ, муниципальную должность, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия также в случае непринятия лицом, замещающим государственную должность РФ, государственную должность субъекта РФ, муниципальную должность, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо.

Ранее перечень случаев, в которых Председатель Счетной палаты подлежал досрочному освобождению от должности, устанавливался положениями ч. 5 ст. 29 Закона 1995 г. о Счетной палате. Этот перечень воспроизведен в ч. 8 комментируемой статьи, но с одним изменением – прежде вместо утраты доверия предусматривалось такое основание, как достижение возраста 65 лет.

³⁸ СЗ РФ, 2010, № 50, ст. 6611.

³⁹ СЗ РФ, 2008, № 52 (ч. I), ст. 6228.

⁴⁰ www.pravo.gov.ru, 2011, 22 ноября.

9. В соответствии с ч. 9 комментируемой статьи решение о досрочном освобождении от должности Председателя Счетной палаты оформляется постановлением Государственной Думы по представлению Президента РФ. Ранее правило о порядке оформления такого решения устанавливалось положением ч. 7 ст. 29 Закона 1995 г. о Счетной палате. Правило о том, что досрочное освобождение от должности Председателя Счетной палаты осуществляется по представлению Президента РФ, предусмотрено положением ч. 1 комментируемой статьи, предусматривающим назначение на данную должность по представлению Президента РФ.

Статья 8. Заместитель Председателя Счетной палаты

1. Заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации. Одно и то же лицо не может занимать должность заместителя Председателя Счетной палаты более двух сроков подряд.

2. Кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты вносятся Президенту Российской Федерации Советом палаты Совета Федерации по предложениям комитетов Совета Федерации. Президенту Российской Федерации вносятся не менее трех кандидатур на должность заместителя Председателя Счетной палаты. Президент Российской Федерации выбирает из внесенных кандидатур одну и представляет ее в Совет Федерации для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты. В случае, если ни одна из внесенных кандидатур не будет поддержана Президентом Российской Федерации, он вправе выдвинуть иную кандидатуру и представить ее в Совет Федерации для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты.

3. Постановление о назначении на должность заместителя Председателя Счетной палаты принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации.

4. Заместителем Председателя Счетной палаты может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, имеющий высшее образование и опыт работы не менее пяти лет в области государственного управления, государственного контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции.

5. Заместитель Председателя Счетной палаты не может состоять в родственных отношениях с Президентом Российской Федерации, Председателем Совета Федерации, Председателем Государственной Думы, Председателем Правительства Российской Федерации, Председателем Конституционного Суда Российской Федерации, Председателем Верховного Суда Российской Федерации, Председателем Высшего

Арбитражного Суда Российской Федерации, Руководителем Администрации Президента Российской Федерации, Генеральным прокурором Российской Федерации, Председателем Следственного комитета Российской Федерации, Председателем Счетной палаты.

6. Заместитель Председателя Счетной палаты выполняет должностные обязанности в соответствии с Регламентом Счетной палаты, исполняет в отсутствие Председателя Счетной палаты его функции, по поручению Председателя Счетной палаты представляет Счетную палату внутри страны и за рубежом.

7. Заместитель Председателя Счетной палаты не может быть депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации и членом Правительства Российской Федерации. При этом заместитель Председателя Счетной палаты имеет право принимать участие в заседаниях Совета Федерации

и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, Президиума Правительства Российской Федерации.

8. Заместитель Председателя Счетной палаты досрочно освобождается от должности решением Совета Федерации в случае:

1) нарушения им законодательства Российской Федерации или совершения злоупотреблений по службе, если за такое решение проголосует большинство от общего числа членов Совета Федерации;

2) личного заявления об отставке;

3) признания его недееспособным вступившим в законную силу решением суда;

4) в связи с утратой доверия в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

9. Решение о досрочном освобождении от должности заместителя Председателя Счетной палаты оформляется постановлением Совета Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

1. Комментируемая статья определяет правовой статус заместителя Председателя Счетной палаты, а предыдущая и последующая статьи – соответственно правовой статус Председателя Счетной палаты и правовой статус аудиторов Счетной палаты.

В соответствии с п. «и» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ назначение на должность заместителя Председателя Счетной палаты относится к ведению Совета Федерации. Воспроизводя и детализируя данное конституционное положение, часть 1 комментируемой статьи устанавливает, что заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента РФ. Такие же правила ранее содержались в ч. 8 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате.

Представление Президентом РФ кандидатур для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты непосредственно Конституцией РФ не предусмотрено, но согласуется с правовой позицией, изложенной в Постановлении КС России от 31 июля 1995 г. № 10-П (см. коммент. к ст. 7 Закона).

В части 1 комментируемой статьи также установлено, что одно и то же лицо не может занимать должность заместителя Председателя Счетной палаты более двух сроков подряд. Закон 1995 г. о Счетной палате такое положение не содержал. Нововведение согласуется с заложенным в Конституции РФ принципом периодической сменяемости состава органов публичной власти, а также с правовой позицией, выраженной в Постановлении КС России от 11 июня 2003 г. № 10-П (см. коммент. к ст. 7 Закона).

2. В положениях ч. 2 комментируемой статьи регламентировано представление Президентом РФ кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты. Ранее в части 8 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате содержалась несколько иная регламентация. Так, в указанной части предусматривалось следующее: предложения о кандидатах на должность заместителя Председателя Счетной палаты могут вноситься Президенту РФ комитетами и комиссиями Совета Федерации, а также не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации; кандидатуру для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты Президент РФ представляет не позднее чем за три месяца до истечения полномочий действующего заместителя Председателя Счетной палаты; в случае досрочного освобождения от должности заместителя Председателя Счетной палаты Президент РФ представляет кандидатуру на эту должность в двухнедельный срок со дня указанного освобождения; в случае отклонения предложенной на должность заместителя Председателя Счетной палаты кандидатуры Президент РФ в течение двух недель вносит новую кандидатуру; при этом

Президент РФ вправе вновь представить на рассмотрение Совета Федерации ту же кандидатуру либо внести другую кандидатуру

3. Часть 3 комментируемой статьи воспроизводит положение ч. 8 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате, согласно которому постановление о назначении на должность заместителя Председателя Счетной палаты принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. Данное правило основано на положении ч. 3 ст. 102 Конституции РФ, устанавливающем, что постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ. Исходя из упоминавшегося выше (см. коммент. к ст. 7 Закона) Постановления КС России от 12 апреля 1995 г. № 2-П положение об общем числе членов Совета Федерации, содержащееся в норме ч. 3 ст. 102 Конституции РФ, следует понимать как число членов Совета Федерации, установленное нормой ч. 2 ст. 95 Конституции РФ, – по два представителя от каждого субъекта РФ.

4—5. В положениях ч. 4 и 5 комментируемой статьи установлены требования, предъявляемые одновременно к лицу, назначаемому на должность заместителя Председателя Счетной палаты, и к лицу, пребывающему в этой должности. В известной степени эти требования основаны на положении и. 1 ст. 14 Лимской декларации ИНТОСАИ, согласно которому члены и сотрудники высшего контрольного органа должны иметь квалификацию и честность, необходимые для того, чтобы успешно выполнять возложенные на них обязанности, а также на положении и. 2 указанной статьи, в соответствии с которым при наборе персонала для высшего контрольного органа необходимо должное внимание уделять уровню их теоретической подготовки, работоспособности и опыту работы по специальности.

Предусмотренные в ч. 4 комментируемой статьи требования касаются гражданства, а также квалификации (образования и опыта работы) лица, назначаемого на должность заместителя Председателя Счетной палаты:

это должен быть гражданин РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина

РФ на территории иностранного государства. Такое же требование ранее устанавливалось в ч. 9 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате. Данное правило является изъятием из общего положения ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», согласно которому гражданин РФ, имеющий также иное гражданство, рассматривается Россией только как гражданин РФ, за исключением случаев, предусмотренных международным договором РФ или федеральным законом;

лицо должно иметь высшее образование и опыт работы не менее пяти лет в области государственного управления, государственного контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции. Это требование изменено. В части 9 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате устанавливалось, что лицо должно иметь высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов.

В части 5 комментируемой статьи в качестве требования к лицу, назначаемому на должность заместителя Председателя Счетной палаты, и к лицу, пребывающему в этой должности, установлен запрет нахождения такого лица в родственных отношениях с Президентом РФ, Председателем Совета Федерации, Председателем Государственной Думы, Председателем Правительства РФ, Председателем КС России, Председателем ВС России, Председателем ВАС России, Руководителем Администрации Президента РФ, Генеральным прокурором РФ, Председателем Следственного комитета РФ, Председателем Счетной палаты. Ранее такое требование устанавливалось в ч. 10 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате, но в ней не упоминался Председатель Счетной палаты. Данный запрет закреплен на основании и в раз-

вите положений ст. 10 Конституции РФ, согласно которым государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

6. Часть 6 комментируемой статьи, воспроизводя положение ч. 11 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате, устанавливает, что данное должностное лицо выполняет должностные обязанности в соответствии с Регламентом Счетной палаты, исполняет в отсутствие Председателя Счетной палаты его функции, по поручению Председателя Счетной палаты представляет Счетную палату внутри страны и за рубежом.

Должностные обязанности заместителя Председателя Счетной палаты предусмотрены в ст. 7 Регламента Счетной палаты (2013 г.), согласно п. 1 которой заместитель Председателя Счетной палаты в соответствии с комментируемым Законом исполняет следующие должностные обязанности:

- 1) в отсутствие Председателя Счетной палаты исполняет его функции;
- 2) по поручению Председателя Счетной палаты представляет Счетную палату внутри страны и за рубежом;
- 3) представляет совместно с Председателем Счетной палаты Совету Федерации и Государственной Думе отчеты о работе Счетной палаты;
- 4) представляет совместно с Председателем Счетной палаты на рассмотрение Коллегии Счетной палаты Регламент и содержание направлений деятельности Счетной палаты, возглавляемых аудиторами Счетной палаты, а также изменения в них;
- 5) вносит на рассмотрение Коллегии совместно с Председателем Счетной палаты проект основных, включая приоритетные, направлений деятельности Счетной палаты на среднесрочную перспективу и проект годового плана работы Счетной палаты, а также изменения в них;
- 6) осуществляет контроль за исполнением Регламента, годового плана работы Счетной палаты, планов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ для нужд Счетной палаты;
- 7) представляет совместно с Председателем Счетной палаты на утверждение Коллегии Счетной палаты отчет о работе Счетной палаты за год;
- 8) осуществляет организацию методологического обеспечения деятельности Счетной палаты;
- 9) выполняет поручения Председателя Счетной палаты.

В пункте 2 указанной статьи 7 Регламента Счетной палаты (2013 г.) установлено, что на заместителя Председателя Счетной палаты возлагаются:

- 1) координация экспертно-аналитической деятельности, в т. ч. подготовка заключений на проекты федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также на проекты федеральных законов об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год;
- 2) координация деятельности аудиторов Счетной палаты при осуществлении ими совместных контрольных мероприятий.

В соответствии с и. 3 этой же ст. 7 заместитель Председателя Счетной палаты во исполнение своих должностных обязанностей подписывает приказы и распоряжения, дает поручения (указания) в пределах компетенции, определенной комментируемым Законом и названным Регламентом.

7. В части 7 комментируемой статьи установлено, что заместитель Председателя Счетной палаты не может быть депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации и членом Правительства РФ. Иные ограничения, налагаемые на заместителя Председателя Счетной палаты, предусмотрены положениями ст. 10 комментируемого Закона. Соответ-

ственно, в указанной статье и ч. 7 комментируемой статьи воспроизведены положения ч. 13 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате (см. коммент. к ст. 10 Закона).

Часть 7 комментируемой статьи также предусматривает право заместителя Председателя Счетной палаты принимать участие в заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, Правительства РФ, Президиума Правительства РФ. Данное положение, которое ранее содержалось в ч. 12 ст. 5 Закона 1995 г. о Счетной палате, детализировано в Регламенте Государственной Думы и Регламенте Совета Федерации.

8. Часть 8 комментируемой статьи указывает, что заместитель Председателя Счетной палаты досрочно освобождается от должности решением Совета Федерации, что соответствует положению и. «и» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ, относящему к ведению Совета Федерации не только назначение на должность, но и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты. В рассматриваемой части также определен исчерпывающий перечень случаев, в которых заместитель Председателя Счетной палаты подлежит досрочному освобождению от должности. В отношении этих случаев необходимо отметить следующее:

1) нарушение лицом законодательства РФ или совершения злоупотреблений по службе, если за такое решение проголосует большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

Рассматриваемое правило основано на упомянутом выше положении ч. 3 ст. 102 Конституции РФ, устанавливающим, что постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ. Как говорилось выше, исходя из Постановления КС России от 12 апреля 1995 г. № 2-П положение об общем числе членов Совета Федерации, содержащееся в норме ч. 3 ст. 102 Конституции РФ, следует понимать как число членов Совета Федерации, установленное нормой ч. 2 ст. 95 Конституции РФ, – по два представителя от каждого субъекта РФ;

2) подача личного заявления об отставке.

Речь идет о добровольном досрочном сложении полномочий заместителя Председателя Счетной палаты, которое обозначено понятием «отставка». Мотивы, которыми руководствуется лицо при принятии решения об уходе в отставку, значения не имеют. Для отставки достаточно подачи лицом в Совет Федерации заявления об отставке. Очевидно, что подразумевается обязательность подачи такого заявления в письменной форме. Следует обратить внимание на то, что возможность отказа Советом Федерации в принятии отставки заместителя Председателя Счетной палаты комментируемой статьей не предусмотрена;

3) признание лица недееспособным вступившим в законную силу решением суда.

Признание гражданина недееспособным регламентировано положениями ст. 29 части первой ГК РФ. Дела о признании гражданина недееспособным рассматриваются судами общей юрисдикции в порядке особого производства по правилам гл. 27 и 31 ГПК РФ. Правила вступления решения суда в законную силу закреплены в ч. 1 ст. 209 данного Кодекса (см. коммент. к ст. 7 Закона);

4) утрата лицом доверия в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁴¹.

Такие случаи предусмотрены статьей 131 названного Закона (см. коммент. к ст. 7 Закона).

Ранее перечень случаев, в которых заместитель Председателя Счетной палаты подлежал досрочному освобождению от должности, устанавливался положениями ч. 5 ст. 29 Закона 1995 г. о Счетной палате. Этот перечень воспроизведен в ч. 8 комментируемой статьи,

⁴¹ СЗ РФ, 2008, № 52 (ч. I), ст. 6228.

но с одним изменением – прежде вместо утраты доверия предусматривалось такое основание, как достижение возраста 65 лет.

9. В соответствии с ч. 9 комментируемой статьи решение о досрочном освобождении от должности заместителя Председателя Счетной палаты оформляется постановлением Совета Федерации по представлению Президента РФ. Ранее правило о порядке оформления такого решения устанавливалось положением ч. 7 ст. 29 Закона 1995 г. о Счетной палате. Правило о том, что досрочное освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты осуществляется по представлению Президента РФ, предусмотрено положением ч. 1 комментируемой статьи, предусматривающим назначение на данную должность по представлению Президента РФ.

Статья 9. Аудиторы Счетной палаты

1. Аудиторами Счетной палаты являются должностные лица, возглавляющие направления деятельности Счетной палаты. Конкретное содержание направления деятельности Счетной палаты, возглавляемого аудитором Счетной палаты, определяется Регламентом Счетной палаты.

2. Аудиторами Счетной палаты могут быть назначены граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, имеющие высшее образование и опыт работы не менее пяти лет в области государственного управления, государственного контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции.

3. Аудиторы Счетной палаты не могут состоять в родственных отношениях с Президентом Российской Федерации, Председателем Совета Федерации, Председателем Государственной Думы, Председателем Правительства Российской Федерации, Председателем Конституционного Суда Российской Федерации, Председателем Верховного

Суда Российской Федерации, Председателем Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Руководителем Администрации Президента Российской Федерации, Генеральным прокурором Российской Федерации, Председателем Следственного комитета Российской Федерации, Председателем Счетной палаты, заместителем Председателя Счетной палаты.

4. Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов Счетной палаты сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации. Одно и то же лицо не может занимать должность аудитора Счетной палаты более двух сроков подряд.

5. Кандидатуры для назначения на должность аудитора Счетной палаты вносятся Президенту Российской Федерации Советом Государственной Думы по предложениям фракций в Государственной Думе, Советом палаты Совета Федерации по предложениям комитетов Совета Федерации. В случае, если какая-либо из внесенных Советом Государственной Думы или Советом палаты Совета Федерации кандидатур не будет поддержана Президентом Российской Федерации, он вправе выдвинуть иную кандидатуру и представить ее соответственно в Государственную Думу или Совет Федерации для назначения на должность аудитора Счетной палаты.

6. Постановление Совета Федерации о назначении на должность аудитора Счетной палаты принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. Постановление Государственной Думы о назначении на должность аудитора Счетной палаты принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

7. При появлении вакантной должности аудитора Счетной палаты она должна быть замещена в течение двух месяцев.

8. Аудиторы Счетной палаты в пределах своей компетенции, устанавливаемой Регламентом Счетной палаты, самостоятельно решают все

вопросы организации деятельности возглавляемых ими направлений и несут ответственность за ее результаты.

9. Аудиторы Счетной палаты имеют право присутствовать на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, коллегий федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов.

10. Аудитор Счетной палаты досрочно освобождается от должности решением той палаты Федерального Собрания, которая его назначила, в случае:

1) нарушения им законодательства Российской Федерации или совершения злоупотреблений по службе, если за такое решение проголосует большинство от общего числа соответственно членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы;

2) личного заявления об отставке;

3) признания его недееспособным вступившим в законную силу решением суда;

4) в связи с утратой доверия в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

11. Решение о досрочном освобождении от должности аудитора Счетной палаты оформляется постановлением соответствующей палаты Федерального Собрания по представлению Президента Российской Федерации.

1. В комментируемой статье определен правовой статус аудиторов Счетной палаты, а в двух предыдущих – правовой статус Председателя Счетной палаты и правовой статус его заместителя.

Часть 1 данной статьи определяет, что аудиторами Счетной палаты являются должностные лица, возглавляющие направления деятельности Счетной палаты. Ранее такое положение содержалось в ч. 1 ст. 6 Закона 1995 г. о Счетной палате, но в нем говорилось об определенных направлениях деятельности Счетной палаты, которые охватывают комплекс, группу или совокупность ряда доходных или расходных статей федерального бюджета, объединенных единством назначения.

Конкретное содержание направления деятельности Счетной палаты, возглавляемого аудитором Счетной палаты, в соответствующей части определяется Регламентом Счетной палаты. Прежде вч. 1 ст. 6 Закона 1995 г. о Счетной палате предусматривалось, что содержание направления такой деятельности устанавливается Коллегией Счетной палаты.

Согласно пункту 2 ст. 8 Регламента Счетной палаты (2013 г.) распределение обязанностей между аудиторами Счетной палаты и содержание направлений деятельности Счетной палаты, возглавляемых ими, утверждаются Коллегией Счетной палаты и являются соответственно приложениями № 1 и 2 к данному Регламенту; в содержание направлений деятельности Счетной палаты, возглавляемых аудиторами, могут вноситься изменения, утверждаемые Коллегией Счетной палаты.

В настоящее время направлениями деятельности Счетной палаты, возглавляемыми соответствующими аудиторами Счетной палаты, определены (информация с web-сайта Счетной палаты, адрес сайта: www.ach.gov.ru):

контроль расходов федерального бюджета на науку, образование, культуру, спорт и средства массовой информации;

контроль за государственным долгом, банковской системой, Банком России, кредитно-финансовыми учреждениями и финансовыми рынками;

контроль расходов федерального бюджета на обеспечение национальной обороны;
контроль за формированием и исполнением доходов федерального бюджета;
контроль расходов федерального бюджета на национальную безопасность и правоохранительную деятельность;

контроль расходов федерального бюджета на реализацию общенациональных приоритетов в области здравоохранения, социальной политики и за бюджетами государственных внебюджетных фондов;

контроль расходов федерального бюджета на международную и внешнеэкономическую деятельность;

контроль расходов федерального бюджета на общегосударственные вопросы;

контроль расходов федерального бюджета на природопользование и агропромышленный комплекс;

комплексный контроль использования национальных ресурсов на проекты и программы общегосударственного значения;

контроль расходов федерального бюджета на промышленность, энергетику и строительство, дорожное хозяйство, транспорт;

контроль взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней.

2—3. Положения ч. 2 и 3 комментируемой статьи устанавливают требования, предъявляемые одновременно к лицу, назначаемому на должность аудитора Счетной палаты, и к лицу, пребывающему в этой должности. В известной степени эти требования основаны на положении и. 1ст. 14 Лимской декларации ИНТОСАИ, согласно которому члены и сотрудники высшего контрольного органа должны иметь квалификацию и честность, необходимые для того, чтобы успешно выполнять возложенные на них обязанности, а также на положении и. 2 указанной статьи, в соответствии с которым при наборе персонала для высшего контрольного органа необходимо должное внимание уделять уровню их теоретической подготовки, работоспособности и опыту работы по специальности.

Предусмотренные в ч. 2 комментируемой статьи требования касаются гражданства, а также квалификации (образования и опыта работы) лица, назначаемого на должность аудитора Счетной палаты:

это должен быть гражданин РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Такое же требование ранее устанавливалось в ч. 2 ст. 6 Закона 1995 г. о Счетной палате. Данное правило является изъятием из общего положения ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», согласно которому гражданин РФ, имеющий также иное гражданство, рассматривается Россией только как гражданин РФ, за исключением случаев, предусмотренных международным договором РФ или федеральным законом;

лицо должно иметь высшее образование и опыт работы не менее пяти лет в области государственного управления, государственного контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции. Это требование изменено. В части 2 ст. 6 Закона 1995 г. о Счетной палате устанавливалось, что лицо должно иметь высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного контроля, экономики, финансов.

Часть 3 комментируемой статьи в качестве требования к лицу, назначаемому на должность аудитора Счетной палаты, и к лицу, пребывающему в этой должности, устанавливает запрет нахождения такого лица в родственных отношениях с Президентом РФ,

Председателем Совета Федерации, Председателем Государственной Думы, Председателем Правительства РФ, Председателем КС России, Председателем ВС России, Председателем ВАС России, Руководителем Администрации Президента РФ, Генеральным прокурором РФ, Председателем Следственного комитета РФ, Председателем Счетной палаты,

заместителем Председателя Счетной палаты. Закон 1995 г. о Счетной палате такого запрета не содержал. Данный запрет закреплен на основании и в развитие положений ст. 10 Конституции РФ, согласно которым государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

4. В соответствии с и. «и» ч. 1 ст. 102 и и. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ назначение на должность половины состава аудиторов Счетной палаты относится к ведению Совета Федерации и половины состава аудиторов Счетной палаты – к ведению Государственной Думы. Воспроизводя и детализируя данные конституционные положения, часть 4 комментируемой статьи устанавливает, что Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов Счетной палаты сроком на шесть лет по представлению Президента РФ. Такие же правила ранее содержались в ч. 4 ст. 6 Закона 1995 г. о Счетной палате.

Представление Президентом РФ кандидатур для назначения на должность аудиторов Счетной палаты непосредственно Конституцией РФ не предусмотрено, но согласуется с правовой позицией, изложенной в Постановлении КС России от 31 июля 1995 г. № 10-П (см. коммент. к ст. 7 Закона).

В части 4 комментируемой статьи также установлено, что одно и то же лицо не может занимать должность аудитора Счетной палаты более двух сроков подряд. Закон 1995 г. о Счетной палате такое положение не содержал. Нововведение согласуется с заложенным в Конституции РФ принципом периодической сменяемости состава органов публичной власти, а также с правовой позицией, выраженной в Постановлении КС России от 11 июня 2003 г. № 10-П (см. коммент. к ст. 7 Закона).

5. Положения ч. 5 комментируемой статьи регламентируют представление Президентом РФ кандидатуры для назначения на должность аудитора Счетной палаты. Ранее в части 4 ст. 6 Закона 1995 г. о Счетной палате содержалась несколько иная регламентация. Так, в указанной части предусматривалось следующее: в случае отклонения предложенной на должность аудитора Счетной палаты кандидатуры Президент РФ в течение двух недель вносит новую кандидатуру; при этом Президент РФ вправе вновь представить на рассмотрение Совета Федерации, Государственной Думы ту же кандидатуру либо внести другую кандидатуру; предложения о кандидатах на должность аудиторов Счетной палаты, назначаемых Советом Федерации, могут вноситься Президенту РФ комитетами и комиссиями Совета Федерации, а также не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации; предложения о кандидатах на должность аудиторов Счетной палаты, назначаемых Государственной Думой, могут вноситься Президенту РФ фракциями в Государственной Думе и комитетами Государственной Думы, а также не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы.

6. В части 6 комментируемой статьи воспроизведены положения ч. 4 ст. 6 Закона 1995 г. о Счетной палате, согласно которым: постановление Совета Федерации о назначении на должность аудитора Счетной палаты принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации; постановление Государственной Думы о назначении на должность аудитора Счетной палаты принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Данные правила основаны на положениях ч. 3 ст. 102 и ч. 3 ст. 103 Конституции РФ. Согласно Постановлению КС России от 12 апреля 1995 г. № 2-П положение об общем числе депутатов Государственной Думы, содержащееся в норме ч. 3 ст. 103 Конституции РФ (как и в ряде других конституционных норм), следует понимать как число депутатов, установленное для Государственной Думы нормой ч. 3 ст. 95 Конституции РФ, – 450 депутатов; положение об общем числе членов Совета Федерации, содержащееся в норме ч. 3 ст. 102 Конституции РФ, следует понимать как число членов Совета Федерации, установленное нормой

ч. 2 ст. 95 Конституции РФ, – по два представителя от каждого субъекта РФ (см. коммент. к ст. 7 и 8 Закона).

7. В соответствии с ч. 7 комментируемой статьи при появлении вакантной должности аудитора Счетной палаты она должна быть замещена в течение двух месяцев. Точно такое же положение ранее содержалось в ч. 6 ст. 6 Закона 1995 г. о Счетной палате. Перечень случаев досрочного освобождения аудитора Счетной палаты от должности определен в ч. 10 комментируемой статьи.

8. Часть 8 комментируемой статьи, воспроизводя положение ч. 7 ст. 6 Закона 1995 г. о Счетной палате, предусматривает, что аудиторы Счетной палаты в пределах своей компетенции, устанавливаемой Регламентом Счетной палаты, самостоятельно решают все вопросы организации деятельности возглавляемых ими направлений и несут ответственность за ее результаты.

В рамках определения компетенции аудиторов Счетной палаты в упомянутой выше статье 8 Регламента Счетной палаты (2013 г.) предусмотрено следующее:

в компетенцию аудитора Счетной палаты входит организация работы по возглавляемому им направлению деятельности Счетной палаты в соответствии с распределением обязанностей между аудиторами Счетной палаты. Аудиторы Счетной палаты, руководствуясь комментируемым Законом и названным Регламентом, в пределах своей компетенции самостоятельно решают все вопросы организации работы в возглавляемых ими направлениях деятельности Счетной палаты и несут ответственность за ее результаты (п. 1);

аудитор Счетной палаты в соответствии с содержанием возглавляемого им направления деятельности Счетной палаты разрабатывает и вносит предложения по основным, включая приоритетные, направлениям деятельности Счетной палаты, предложения в проект годового плана работы Счетной палаты, разрабатывает и представляет на рассмотрение Коллегии Счетной палаты концепцию работы соответствующего направления деятельности Счетной палаты. Руководствуясь основными, включая приоритетные, направлениями деятельности Счетной палаты, концепцией работы Счетной палаты по возглавляемому направлению деятельности Счетной палаты, а также годовым планом работы Счетной палаты аудитор Счетной палаты организует разработку и утверждает план работы по возглавляемому направлению деятельности Счетной палаты. Не допускается включение в план работы направления деятельности Счетной палаты мероприятий (в т. ч. контрольных и экспертно-аналитических), не предусмотренных годовым планом работы Счетной палаты. В случае необходимости аудитор Счетной палаты вносит в установленном порядке предложения о корректировке годового плана работы Счетной палаты. Аудитор Счетной палаты представляет Председателю Счетной палаты ежеквартальный и годовой отчеты о выполнении направлением деятельности Счетной палаты годового плана работы Счетной палаты (п. 4);

в соответствии с годовым планом работы Счетной палаты аудитор Счетной палаты организует контрольную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивающие единую систему контроля по вопросам, входящим в компетенцию направления деятельности Счетной палаты, в т. ч.: предварительный аудит формирования проекта федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период; оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году; последующий контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов России за отчетный финансовый год, проверки полноты и своевременности денежных и иных поступлений, фактического расходования бюджетных ассигнований в сравнении с законодательно утвержденными показателями федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов России, выделения и исполь-

зования средств на соответствующие федеральные инвестиционные программы, предусмотренные к финансированию из федерального бюджета (п. 4);

аудитор Счетной палаты имеет право утверждать программы контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, если иное не предусмотрено Регламентом, годовым планом работы Счетной палаты или решением Коллегии Счетной палаты, а также подписывать удостоверения на право их проведения. Аудитор Счетной палаты вносит на рассмотрение Коллегии Счетной палаты отчеты о результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проекты заключений Счетной палаты, проекты информационных писем, обращений в правоохранительные органы, представлений и предписаний Счетной палаты, оформленные в соответствии с названным Регламентом и стандартами Счетной палаты, предложения о направлении уведомлений Счетной палаты о применении

бюджетных мер принуждения. Аналогичный порядок применяется в том случае, когда контрольное или экспертно-аналитическое мероприятие возглавляет Председатель Счетной палаты или заместитель Председателя Счетной палаты. Аудитор Счетной палаты в установленные сроки представляет заместителю Председателя Счетной палаты результаты оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета для подготовки ежеквартальных докладов о ходе исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году и последующего утверждения указанных докладов Коллегией Счетной палаты (п. 5);

аудитор Счетной палаты организует экспертно-аналитические мероприятия в целях обобщения и исследования причин выявленных нарушений в процессе формирования доходов и расходования средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов России, использования федеральной собственности и последствий указанных нарушений, а также в иных целях, предусмотренных стандартом Счетной палаты, регламентирующим проведение экспертно-аналитических мероприятий. Итоговые документы по результатам экспертно-аналитических мероприятий утверждаются Коллегией Счетной палаты и в срок не более 14 календарных дней со дня окончания мероприятия (если иное не предусмотрено решением Коллегии Счетной палаты) в обязательном порядке направляются палатам Федерального Собрания РФ, а также адресатам, по запросам которых проводилось экспертно-аналитическое мероприятие. В соответствии с решением Коллегии Счетной палаты итоговые документы по результатам экспертно-аналитических мероприятий могут направляться в иные органы государственной власти, государственные органы и организации (п. 6);

аудитор Счетной палаты организует методологическую деятельность в рамках возглавляемого им направления деятельности Счетной палаты в соответствии со стандартом организации деятельности Счетной палаты, регламентирующим вопросы методологического обеспечения деятельности Счетной палаты (п. 7);

аудитор Счетной палаты утверждает положения о подразделениях (инспекциях, отделе), входящих в состав структурного подразделения аппарата Счетной палаты, осуществляющего контроль по возглавляемому аудитором Счетной палаты направлению деятельности Счетной палаты, должностные регламенты гражданских служащих, осуществляет подготовку предложений по вопросам приема на работу, поощрения, перемещения, увольнения, аттестации и обучения, командирования сотрудников, социальным вопросам. Аудитор Счетной палаты определяет численный и персональный состав групп для проведения мероприятий, а также вносит предложения по персональному составу групп, формируемых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, охватывающих вопросы, входящие в компетенцию двух и более аудиторов Счетной палаты (п. 8);

во исполнение своих полномочий аудитор Счетной палаты издает распоряжения по соответствующему направлению деятельности Счетной палаты и дает поручения, являю-

щиеся обязательными для всех сотрудников структурных подразделений аппарата Счетной палаты, руководство деятельностью которых возложено на данного аудитора Счетной палаты. Документы, утверждаемые аудитором Счетной палаты, а также принимаемые им решения не должны противоречить комментируемому Закону, иным федеральным законам, названному Регламенту, затрагивать вопросы, находящиеся в компетенции Председателя Счетной палаты и заместителя Председателя Счетной палаты либо другого аудитора Счетной палаты. В случае противоречия действуют нормы законов и названного Регламента, а указанные документы и решения подлежат отмене Председателем Счетной палаты (п. 9);

аудитор Счетной палаты организует внутри структурного подразделения аппарата Счетной палаты, осуществляющего контроль по возглавляемому им направлению деятельности Счетной палаты, документооборот в соответствии с установленными в Счетной палате правилами и порядком работы с документами, в т. ч. с документами, содержащими сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну (п. 10);

аудитор Счетной палаты выполняет поручения Председателя Счетной палаты и заместителя Председателя Счетной палаты (п. 11).

9. В части 9 комментируемой статьи предусмотрено право аудиторов Счетной палаты присутствовать на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, коллегий федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов. Данное положение, которое ранее содержалось в ч. 8 ст. 6 Закона 1995 г. о Счетной палате, детализировано в Регламенте Государственной Думы и Регламенте Совета Федерации.

10. Часть 10 комментируемой статьи указывает, что аудитор Счетной палаты досрочно освобождается от должности решением той палаты Федерального Собрания РФ, которая его назначила, что соответствует: положению и. «и» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ, относящему к ведению Совета Федерации не только назначение на должность половины состава аудиторов Счетной палаты, но и освобождение их от должности; положению и. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ, относящему к ведению Государственной Думы не только назначение на должность половины состава аудиторов Счетной палаты, но и освобождение их от должности. В рассматриваемой части также определен исчерпывающий перечень случаев, в которых аудитор Счетной палаты подлежит досрочному освобождению от должности. Этот перечень в точности аналогичен перечню случаев досрочного освобождения Председателя Счетной палаты от должности, установленному в ч. 8 ст. 7 комментируемого Закона, и (или) перечню случаев досрочного освобождения заместителя Председателя Счетной палаты от должности, установленному в ч. 8 ст. 8 данного Закона (см. коммент. к указанным статьям).

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.