

Сибирский институт управления – филиал Российской академии  
народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации  
ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия

E-mail: tanja-reshetilova@rambler.ru

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена анализу правовых основ организации государственного финансового контроля на уровне субъектов Российской Федерации, закрепленных Конституцией Российской Федерации и Конституциями (Уставами) субъектов Российской Федерации на примере Сибирского федерального округа.

*Ключевые слова:* Конституция Российской Федерации, Конституция (Устав) субъекта Российской Федерации, конституционные основы, государственный финансовый контроль.

В научной литературе конституционные основы государственного контроля изложены в труде А. А. Джагаряна «Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации», конституционно-правовые основы организации финансового контроля рассматриваются в монографических исследованиях В. В. Бурцева «Государственный финансовый контроль: методология и организация», «Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: Теория и практика», Ю. А. Колесникова «Конституционно-правовые основы бюджетного федерализма в России», И. Б. Лагутина «Региональный финансовый контроль (организационно-правовые и теоретические основы)», И. П. Окулич, Д. Н. Усатова «Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в Российской Федерации», И. А. Рассыльникова «Конституционные основы бюджетного права», С. О. Шохина «Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации» и других авторов. Также проблемы правового регулирования финансового контроля в России освещаются в научных статьях А. М. Асадова, И. Г. Гараева, Д. А. Коростеле-

ва, Ю. П. Кузякина, И. Б. Лагутина, К. В. Маркова, С. М. Мироновой, М. Ю. Михеевой, В. А. Парьгиной, Ю. В. Тютиной, З. Р. Хамбулатовой, В. Ю. Фокиной и ряда других авторов.

Несмотря на достаточно широкое исследование области нормативно-правового регулирования финансового контроля, в наименьшей степени изучены вопросы, касающиеся регулирования государственного финансового контроля, осуществляемого на уровне субъектов Федерации. А уже имеющиеся подходы к исследованию данного вопроса представляются неоднозначными. Так, И. Б. Лагутиным вводится новое понятие – региональный финансовый контроль, под которым автором понимается «система органов внешнего финансового контроля на уровне субъектов РФ и муниципальных образований» [1. С. 71]. Основываясь на таком подходе, вопрос «правового регулирования регионального финансового контроля» исследуется только с позиции нормативно-правовых актов, посвященных организации контрольно-счетных органов субъектов РФ [1. С. 82–95]. Данный подход представляется узким, поскольку за скобки выводится осуществление и, соответственно, правовое регулирование внутреннего финансового

контроля в субъектах РФ, которым также охватываются разные формы и виды контрольной деятельности. В этой связи в настоящей статье на уровне субъектов РФ будет проведен анализ правовых основ организации системы внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, закрепленных в Конституции РФ и основных законах субъектов РФ.

Действующая Конституция РФ не содержит главы, посвященной общественным финансам, или статьи, рассматривающей финансовый контроль [2]. В конституциях советского периода данные вопросы решались иначе. Так, в Конституции РСФСР 1918 г. гл. 16 «Бюджетное право» была посвящена целям и задачам финансовой политики государства, а ст. 80 устанавливала, что государственные доходы и расходы РСФСР объединяются в общегосударственном бюджете [3. С. 521–522]. Норма об «общегосударственном бюджете» присутствовала также в ст. 76 Конституции РСФСР 1925 г., гл. 7 которой называлась «О бюджетном праве» [4. С. 535–537]. Идея регионального бюджета была закреплена ст. 106 гл. 9 «Бюджет РСФСР» Конституции РСФСР 1937 года, которая устанавливала, что в бюджеты автономных республик и в местные краевые (областные) бюджеты, а также в бюджеты автономных областей, национальных и административных округов, районных, городских и сельских Советов включаются доходы от местного хозяйства, отчисления от поступающих на их территории государственных доходов, а также поступления от местных налогов и сборов в размерах, устанавливаемых законодательством СССР и РСФСР [5. С. 550]. Наконец, гл. 20 «Государственный бюджет РСФСР» Конституции РСФСР 1978 г. в первоначальной редакции содержала ст. 159, которая декларировала, что государственный бюджет РСФСР объединяет республиканский бюджет РСФСР, государственные бюджеты автономных республик и местные бюджеты [6. С. 583–584]. При этом, как отмечает И. А. Рассыльников, «какие-либо упоминания о финансовой автономии публичных образований на территории РСФСР были исключены из конституционного текста» [7. С. 49]. Последняя редакция Конституции РСФСР 1978 г. от 10 декабря 1992 г. исключила ст. 159 из конституционного текста. Таким образом, конституционные основы

советского периода впервые в 1936 г. закрепили наличие региональных бюджетов. Однако предпосылок формирования финансового контроля на уровне субъектов не возникло, «связано это было с тем, что все местные контрольные органы были частью общегосударственной системы контроля... определенными контрольными полномочиями Советы Министров союзных и автономных республик были наделены лишь в начале 60-х годов XX века... большее внимание уделялось народному (общественному) контролю» [1. С. 42–43]. Кроме того, как отмечается в литературе, «звучавшие в конце 80-х гг. XX в. мнения о необходимости отмены государственного финансового контроля, место которого должен был занять сам рынок, оказались несостоятельными. Как показал опыт нашей страны в 90-е гг., а также зарубежных стран с развитой рыночной экономикой, создание правового государства, развитие демократии возможны только в условиях эффективно функционирующего финансового контроля, в том числе государственного финансового контроля» [8. С. 143].

Следует отметить, что в проекте Конституции РФ 1993 г. предусматривались главы и разделы о публичных финансах, однако в окончательную редакцию они не вошли [7. С. 51]. Поэтому нормы, посвященные государственному финансовому контролю, включая контроль на уровне субъектов РФ, рассредоточены по тексту Конституции РФ.

Во-первых, конституционный принцип законности. Применительно к организации государственного финансового контроля на уровне субъектов РФ данный принцип означает, что в соответствии с ч. 1 ст. 1 Конституции РФ любая деятельность властных структур, в том числе и контрольная, должна быть основана на правовых нормах, в соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, любые контрольные мероприятия должны проводиться только на основании законов, которые были официально опубликованы, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, устанавливающей, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются частью правовой системы РФ. Особое значение для организации государственного финансового контроля, в том числе на уровне субъектов РФ, имеет Лимская декларация руководя-

щих принципов контроля<sup>1</sup>, которая закрепляет фундаментальные нормы организации финансового контроля, наконец, в соответствии с ч. 5 ст. 76 Конституции РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ, в том числе в сфере государственного финансового контроля, не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, в случае противоречия между указанными актами действует Федеральный закон.

Во-вторых, принцип гласности. Обязанность органов, осуществляющих государственный финансовый контроль в субъекте РФ, официально размещать информацию о своей деятельности предусмотрена ч. 2 ст. 24 и ч. 4 ст. 29 Конституции РФ.

В-третьих, принцип, закрепленный ст. 10 Конституции РФ, разделяет государственную власть на три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. Основываясь на данном принципе, систему органов государственного финансового контроля в субъекте РФ можно классифицировать следующим образом. Законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ в соответствии со ст. 5 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» утверждает бюджет субъекта Российской Федерации и отчет о его исполнении, утверждает бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов и отчеты об их исполнении [9], осуществляет так называемый парламентский контроль. Региональные министерства, департаменты, управления, осуществляющие контрольные полномочия за целевым расходованием денежных средств региональных бюджетов, а также присутствующие на территории субъектов территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие контрольные полномочия в сфере расходования средств федерального

бюджета, относятся соответственно к исполнительной ветви власти. Правовой статус данных органов понимается однозначно. Дискуссионным в научной литературе является вопрос об отнесении к той или иной ветви власти действующих в субъектах РФ органов внешнего финансового контроля. И. П. Окулич, Д. Н. Усатов указывают на исторические корни данного вопроса: «во второй половине 1990-х гг. контрольно-счетные палаты как особые структурные подразделения законодательных (представительных) органов государственной власти были сформированы в некоторых субъектах Российской Федерации» [10. С. 67]. Другими авторами отмечается, что к 2006 г. «более 42 % контрольно-счетных органов в субъектах Российской Федерации функционировали как структурные подразделения законодательных органов власти субъектов РФ и, следовательно, не могли рассматриваться как независимые» [11. С. 61]. Данный пробел был исправлен вступившим в силу с 1 октября 2011 г. Федеральным законом РФ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований», в ч. 4 ст. 3 которого была закреплена независимость таких органов, а в ч. 1 ст. 6 был закреплен порядок назначения членов контрольно-счетных палат субъектов РФ законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ [12]. Поэтому сегодня в научной литературе все больше утверждается мнение о том, что контрольно-счетные органы являются органами «особого статуса». О «зарождении новой тенденции разделения властей», «“отпочковании” новой ветви власти – контрольной» еще в 1993 г. писал В. Е. Чиркин [13. С. 18]. Такую точку зрения разделяет и М. В. Баглай, который, говоря о статуте Счетной палаты РФ, указывает, что по своей природе этот орган не является ни органом законодательной, ни органом исполнительной власти, и относится к категории «федеральных органов государственной власти с особым статусом наряду с Прокуратурой РФ, Центральным банком РФ, Центральной избирательной комиссией РФ, уполномоченным по правам человека в РФ и Академиями наук» [14. С. 402–406]. С. О. Шохин также поддерживает данный подход и предлагает, что «исходя из наличия в системе государственного управления группы органов, которые

<sup>1</sup> Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г. Согласно справочной информации СПС «КонсультантПлюс», документ опубликован не был. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskay/> (дата обращения: 25.09.2012).

по своему существу не могут быть отнесены ни к одной из указанной в Конституции РФ ветвей государственной власти (ст. 10) и в наибольшей степени вписываются в систему сдержек и противовесов, целесообразно ввести в Конституцию дополнительную главу (после Главы 7 “Судебная власть”) “Контрольные и надзорные органы”, куда поместить статью “Контрольно-счетные органы” и нынешнюю ст. 129 о прокуратуре... таким образом и прокуратура будет выведена из искусственного включения в судебную власть» [15. С. 80]. Проведя сравнительный анализ основных законов субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного федерального округа) в части регулирования данными актами деятельности контрольно-счетных органов, Д. А. Коростелев приходит к выводу, что данный вопрос в текстах региональных конституций и уставов решается неоднозначно: ряд субъектов уделяет должное внимание, часть – недостаточно закрепляет правовые основы и третья часть – основы не определяет совсем (Республика Саха (Якутия), Камчатский край). Учитывая важность деятельности контрольно-счетных органов в системе органов государственной власти субъектов, Д. А. Коростелев предлагает «универсальную конструкцию», касающуюся общих начал контрольно-счетных органов субъектов РФ для текстов конституций (уставов) субъектов РФ [16. С. 203].

В-четвертых, Конституция Российской Федерации закрепляет принцип федерализма, объединяющий ряд других основополагающих принципов. Данный конституционный принцип закрепляет два уровня государственной власти в России. Следовательно, «государственный финансовый контроль также образует двухуровневую структуру, при которой органы государственного финансового контроля РФ и органы государственного контроля субъектов РФ действуют независимо друг от друга... элементы административной связи и подчиненности между ними отсутствуют» [17. С. 122]. Принцип самостоятельности субъектов РФ по образованию ими органов государственной власти, в том числе для осуществления государственного финансового контроля, закреплен в ч. 2 ст. 11 Конституции РФ. Данный принцип детализируется в ч. 1 ст. 77 Конституции РФ. Таким образом, система органов государственного финансового

контроля в субъекте РФ устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом. В этой связи реализуется еще один конституционный принцип – единство системы органов исполнительной власти в России. В соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ органы исполнительной власти субъектов РФ совместно с федеральными органами исполнительной власти в пределах совместного ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации образуют единую систему органов исполнительной власти в Российской Федерации. Поэтому на основании ч. 1 ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные подразделения в субъектах РФ. Например, Федеральная служба по финансово-бюджетному надзору имеет свои Территориальные Управления в субъектах РФ, призванные осуществлять государственный контроль и надзор за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности<sup>2</sup>. Закрепляя основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов РФ, Конституция РФ содержит принцип бюджетного федерализма – согласно п. «з» ст. 71 в ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития – следовательно, и контроль за расходованием средств федерального бюджета. Бюджеты субъектов РФ, региональные налоги и сборы, собственность субъектов РФ, а следовательно, и осуществление государственного финансового контроля за целевым расходованием денежных средств субъектов РФ находятся вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий совместного ве-

<sup>2</sup> Приказ Федеральной службы по финансово-бюджетному надзору «Об утверждении положений о территориальных управлениях Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» от 28.06.2006 № 62. URL: <http://r54.rosfinnadzor.ru/page/index/3651/page/3352> (дата обращения: 25.09.2012).

дения Российской Федерации и субъектов РФ, таким образом, согласно ст. 73 Конституции РФ относится к ведению субъектов РФ. Примечательно, что в ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации нет упоминания о том, в чьем ведении находится «финансовое законодательство». Как отмечает С. О. Шохин, «это свидетельствует либо о непризнании Конституцией финансового права в качестве самостоятельной отрасли права, либо о наличии явного и существенного пробела в системе конституционных норм» [15. С. 77]. Он делает справедливый вывод о том, что исходя из сложившейся практики «финансовое законодательство является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, что должно быть закреплено отдельным пунктом в ч. 1 ст. 72 Конституции, или упоминаться либо в п. “к”, либо в п. “и” указанной ст. 72 в порядке перечисления... это соответствовало бы принципу бюджетного федерализма и отражало бы реальное положение дел, когда практически все институты финансового права подвергаются двойному регулированию со стороны как федерации, так и ее субъектов» [15. С. 78–79]. Наконец, в конституционном тексте упоминается еще один принцип, связанный с принципом федерализма – принцип равноправия субъектов РФ, установленный ст. 5 Конституции РФ. Основываясь на этом принципе каждый субъект РФ имеет равные права на формирование и расходование средств регионального бюджета, на организацию контроля за расходованием средств регионального бюджета. Поскольку контроль за расходованием публичных финансов является важной функцией государственной власти, то принятие законов об общих основах государственного финансового контроля осуществляется на уровне Федерации, в соответствии с ч. 2 ст. 4 Конституции РФ, федеральная Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Основы государственного финансового контроля в таких субъектах РФ, как республики, в соответствии с ч. 2 ст. 5 Конституции РФ устанавливаются в конституциях республик и развиваются в иных региональных актах. А основы государственного финансового контроля в таких субъектах РФ, как края, области, города федерального значения, автономная область, автономные окру-

га, устанавливаются в уставах этих субъектов и развиваются в иных региональных актах.

В состав Сибирского федерального округа входит 12 субъектов РФ, из которых 4 республики – Алтай, Бурятия, Тыва и Хакасия, 3 края – Алтайский, Забайкальский и Красноярский, 5 областей – Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская и Томская.

Проведенный сравнительный анализ текстов конституций названных четырех республик свидетельствует о наличии сходств и различий в закреплении данными актами основ государственного финансового контроля в субъектах. Так, едиными для всех конституционных текстов является гарантирование принципов государственного финансового контроля, предусмотренных федеральной Конституцией. Сходство также наблюдается в закреплении в текстах республиканских конституций основ внутреннего государственного финансового контроля – к ведению высших органов исполнительной власти субъектов отнесено обеспечение исполнения республиканских бюджетов. Конституционные основы иных органов государственного финансового контроля в данных субъектах заложены по-разному. Так, п. 9 ч. 1 ст. 103 Конституции Республики Алтай закрепляет основы парламентского контроля: Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай осуществляет контроль за исполнением бюджета Республики Алтай [18]. А согласно п. 37 ч. 1 ст. 103 заложены основы контрольно-счетного органа субъекта: Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай образует Контрольно-счетную палату Республики Алтай. Конституция Республики Бурятия в ч. 6 ст. 83 декларирует, что для осуществления контроля за исполнением республиканского бюджета Народный Хурал Республики Бурятия (орган законодательной власти) образует Счетную палату Республики Бурятия [19]. Конституция Республики Тыва содержит отдельную гл. VII «Основы финансовой политики», в ст. 91 которой закрепляется образование в Республике постоянно действующего органа внешнего государственного финансового контроля – Счетной палаты Республики Тыва, таким образом, местонахождение данного органа выводится из главы «законодательная (представительная) власть» [20].

Наконец, в наименьшей степени конституционные основы контрольно-счетного органа наблюдаются в тексте Конституции Республики Хакасия. Упоминание о Контрольно-счетной палате как субъекте права законодательной инициативы присутствует в ст. 86 [21]. Также косвенно о существовании контрольно-счетного органа следует из п. «щ» ст. 79 – Верховный Совет Республики Хакасия осуществляет наряду с другими уполномоченными органами контроль за исполнением бюджета Республики Хакасия.

Анализ уставов пяти краев, входящих в состав Сибирского федерального округа, также выявляет сходства и различия основ организации государственного финансового контроля в данных субъектах. Сходства, как и в названных республиканских конституциях, заключаются в гарантировании основ, закрепленных действующей Конституцией РФ, а также в единообразном закреплении основ финансовых полномочий краевых органов исполнительной власти. Во всех трех краевых уставах закреплено и полномочие законодательного (представительного) органа края в сфере контроля за исполнением краевого бюджета – ч. 1 ст. 39 Устава (Основного закона) Алтайского края [22], п. 2 ч. 1 ст. 31 Устава Забайкальского края [23] и ч. 1 ст. 63 Устава Красноярского края [24]. В каждом из данных краевых уставов есть специальная глава (раздел в Уставе Красноярского края), посвященная вопросам краевых финансов. Однако содержание данных глав (раздела) различается. Так, в главе «Основы экономики и финансов Алтайского края» Устава (Основного закона) Алтайского края регламентируются вопросы о формировании и расходовании средств краевого бюджета, о бюджетных полномочиях Алтайского Краевого Законодательного Собрания, которое в соответствии со ст. 46 Устава образует Счетную палату Алтайского края. В главе «Собственность, финансы, бюджет и налоги» Устава Забайкальского края также рассматриваются вопросы, связанные с краевым бюджетом, в ч. 3 ст. 84 указано, что контроль за исполнением краевого бюджета органы государственной власти края осуществляют самостоятельно в соответствии с требованиями законодательства, однако упоминания о контрольно-счетном органе в данной главе нет. В ч. 2 ст. 21 Устава, закрепляющей систему орга-

нов государственной власти края, контрольно-счетный орган также не выделяется. Косвенно указание на существование контрольно-счетного органа указывает п. 2 ч. 1 ст. 31 Устава – Законодательное Собрание Забайкальского края самостоятельно или через создаваемые им органы осуществляет контроль за исполнением бюджета края. Прямое упоминание о Контрольно-счетной палате Забайкальского края присутствует в ч. 1 ст. 30 Устава, закрепляющей полномочие Законодательного Собрания края по назначению и освобождению от должности лиц, замещающих государственные должности в Контрольно-счетной палате Забайкальского края. Таким образом, в тексте данного Устава функциональная и организационная независимость контрольно-счетного органа края не закрепляется. В противовес, Устав Красноярского края содержит отдельную гл. 9 «Счетная палата края», состоящую из четырех статей, закрепляющих правовой статус органа внешнего финансового контроля. Однако ч. 2 ст. 129 Устава гласит: при осуществлении действий в рамках своей компетенции Счетная палата края обладает функциональной независимостью. А ч. 1 ст. 129 устанавливает: Счетная палата Края подконтрольна и подотчетна Законодательному Собранию края. Таким образом, возникает вопрос: не является ли положение о «подконтрольности» Счетной палаты Красноярского края, а также закрепление только «функциональной» независимости не соответствующим основам «организационной и функциональной» независимости контрольно-счетных органов, установленных ст. 4 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований»?

Наконец, анализ уставов пяти областей, входящих в состав Сибирского федерального округа, на предмет закрепления основ государственного финансового контроля, позволяет сделать следующие выводы. Сходства также заключаются в гарантировании принципов, закрепленных Конституцией РФ, а также в единообразном закреплении основ исполнения областных бюджетов, возлагаемых на органы исполнительной власти данных субъектов. Устав (Основной закон) Омской области, дополнительно закрепляет такое полномочие Правительства Омской области, как осуще-

ствление регионального государственного контроля (надзора) в п. 6.2 ч. 1 ст. 55 [25]. Различия заключаются в закреплении контрольных полномочий исполнения областных бюджетов органами законодательной власти субъектов, а также в определении основ правового статуса контрольно-счетных органов данных областей. Так, ст. 46 Устава Иркутской области закреплено, что Законодательное Собрание Иркутской области устанавливает порядок осуществления контроля за исполнением областного бюджета [26]. Устав (Основной закон) Кемеровской области в п. «а» ч. 4 ст. 39 устанавливает, что орган законодательной власти – Совет Народных Депутатов Кемеровской области – осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за исполнением бюджета Кемеровской области [27]. Аналогичным полномочием наделяется Законодательное Собрание Новосибирской области, согласно ч. 3 ст. 36 Устава Новосибирской области [28]. Также в Уставе Новосибирской области закреплено, что порядок осуществления контроля за исполнением бюджета Новосибирской области устанавливается законом Новосибирской области в соответствии с федеральным законодательством (ч. 4 ст. 63). Устав (Основной закон) Омской области тоже закрепляет полномочие Законодательного Собрания Омской области по осуществлению контроля за исполнением областного бюджета (п. 7 ч. 1 ст. 38). Устав (Основной закон) Томской области наделяет Законодательную Думу Томской области полномочием по определению порядка осуществления контроля за использованием межбюджетных трансфертов (п. «м» ч. 2 ст. 64) [29]. В связи с определением основы правового статуса органа внешнего финансового контроля, Уставом Иркутской области предусмотрена отдельная гл. 15 «Основы статуса Контрольно-счетной палаты Иркутской области», устанавливающая общие начала организации данного контрольного органа. Устав (Основной закон) Кемеровской области в гл. 3 «Собственность Кемеровской области» содержит ст. 37, закрепляющую основы создания Контрольно-счетной палаты Кемеровской области. В Уставе Новосибирской области в главе «Государственные органы Новосибирской области» содержится ст. 54, посвященная Контрольно-счетной палате Новосибирской области. Аналогич-

ные основы о Контрольно-счетной палате Омской области присутствует в рамках п. 14 ч. 1 ст. 38 Устава (Основного закона) Омской области. Наконец, Устав (Основной закон) Томской области в гл. 42 содержит ст. 103.1, посвященную общим началам организации деятельности Контрольно-счетной палаты Томской области.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что действующая Конституция Российской Федерации, в отличие от конституций советского периода, не содержит отдельной главы, посвященной финансам и бюджету. Базовые начала организации государственного финансового контроля рассредоточены по всему тексту. В текстах региональных Конституций (Уставов), рассмотренных на примере субъектов, входящих в состав Сибирского федерального округа, данный вопрос решается различными способами. Единообразие наблюдается в гарантированности принципов, установленных в федеральной Конституции, а также в закреплении основ внутреннего финансового контроля, относящегося к ведению органов исполнительной власти. При этом, например, в Уставе (Основном законе) Омской области дополнительно выделяется полномочие Правительства Омской области по осуществлению регионального государственного контроля (надзора). Большинство основных законов субъектов имеют отдельные главы (разделы), посвященные региональным финансам (Конституция Республики Тыва, Устав Забайкальского края, Устав (Основной закон) Томской области и др.). При этом ряд региональных основных законов идет по пути федеральной Конституции – не закрепляя отдельного раздела или главы, посвященного региональным финансам – Конституция Республики Бурятия и Конституция Республики Хакасия. Полномочия органа законодательной власти субъекта Федерации в сфере финансового контроля устанавливаются в основных законах двумя способами: напрямую закрепляется контрольное полномочие наряду с другими уполномоченными органами (Конституция Республики Хакасия, Устав (Основной закон) Омской области и др.) либо закрепляется полномочие органа по установлению порядка осуществления такого контроля (например, Устав Иркутской области). Наконец, можно выделить три способа закрепления основ правового статуса органа

внешнего финансового контроля в текстах основных законов субъектов, входящих в состав Сибирского федерального округа: закрепление отдельной главы о контрольно-счетном органе (Устав Красноярского края, Устав Иркутской области), наличие отдельной статьи о контрольно-счетном органе субъекта (Конституция Республики Тыва, Устав (Основной закон) Кемеровской области) либо упоминание о контрольно-счетном органе в главе, посвященной органу законодательной власти данного субъекта (Конституция Республики Алтай, Конституция Республики Бурятия).

Итак, для организации и осуществления эффективного государственного финансового контроля на уровне субъектов Российской Федерации, необходимо наличие качественной нормативно-правовой базы, основополагающую роль для которой составляют общие начала организации государственного финансового контроля в текстах как Конституции РФ, так и Конституций (Уставов) субъектов РФ. С этой целью представляется положительной практика закрепления в текстах Конституций (Уставов) субъектов РФ отдельной главы, посвященной вопросам формирования, исполнения регионального бюджета, а также контроля за его исполнением. В такой главе также представляется рациональным предусмотреть статью о системе органов финансового контроля в субъекте. Это позволит переместить статус контрольно-счетного органа субъекта из глав о законодательной власти в сторону особого, независимого органа, не являющегося структурным подразделением органа законодательной власти.

### Список литературы

1. Лагутин И. Б. Региональный финансовый контроль (организационно-правовые и теоретические основы): Моногр. / Под ред. А. А. Ялбулганова. М.: Юрлитинформ, 2009. 176 с.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Рос. газета. 1993. 25 дек.
3. Конституция РСФСР 1918 года // Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVIII–XX веков: Хрестоматия. Новосибирск: Изд-во ЮКЭА, 2000. 680 с.
4. Конституция РСФСР 1925 года // Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVIII–XX веков: Хрестоматия. Новосибирск: Изд-во ЮКЭА, 2000. 680 с.
5. Конституция РСФСР 1937 года // Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVIII–XX веков: Хрестоматия. Новосибирск: Изд-во ЮКЭА, 2000. 680 с.
6. Конституция РСФСР 1978 года // Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVIII–XX веков: Хрестоматия. Новосибирск: Изд-во ЮКЭА, 2000. 680 с.
7. Рассыльников И. А. Конституционные основы бюджетного права. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2008. 120 с.
8. Грачева Е. Ю., Щекин Д. М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М.: Статут, 2009. 1055 с.
9. Федеральный закон РФ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Рос. газета. 1999. № 206. 19 окт.
10. Окулич И. П., Усатов Д. Н. Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в Российской Федерации. Челябинск: Изд-во РЕКПОЛ, 2008. 178 с.
11. Михеева М. Ю. О правовом положении органов финансового контроля субъектов РФ // Рос. юстиция. 2006. № 9. С. 61–63.
12. Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Рос. газета. 2011. № 29. 11 февр.
13. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 10–18.
14. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. 768 с.
15. Шохин С. О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М.: Финансы и статистика, 1999. 352 с.
16. Коростелев Д. А. Конституционно-правовое регулирование деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации

ской Федерации: сравнительно-правовой анализ (по материалам Дальневосточного федерального округа) // Власть и управление на Востоке России. 2012. № 1. С. 200–204.

17. Степашин С. В., Столяров Н. С., Шохин С. О., Жуков В. А. Государственный финансовый контроль: Учебник. СПб.: Питер, 2004. 557 с.

18. Конституция Республики Алтай (Основной закон) (принята Законом Республики Алтай от 07.06.1997 № 21-4) // Звезда Алтая. 1997. 11 июля.

19. Конституция Республики Бурятия (принята Верховным Советом Республики Бурятия 22.04.1994) // Бурятия. 1994. № 43. 9 марта.

20. Конституция Республики Тыва (принята референдумом Республики Тыва 06.05.2001) // Тувинская правда. 2001. 15 мая.

21. Конституция Республики Хакасия (принята на XVII сессии ВС РХ (первого созыва) 25.05.1995) // Вестник Хакасии. 1995. № 25.

22. Устав (Основной закон) Алтайского края (принят АКЗС 26.05.1995) // Алтайская правда. 1999. № 235. 20 окт.

23. Устав Забайкальского края (принят Законодательным Собранием Забайкальского края от 11.02.2009) // Забайкальский рабочий. 2009. № 30. 18 февр.

24. Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29 (250). 16 июня.

25. Устав (Основной закон) Омской области (принят Постановлением ЗС Омской области от 26.12.1995 № 193) // Омский вестник. 1995. № 249. 27 мая.

26. Устав Иркутской области (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15.04.2009 № 9/5-ЗС) // Ведомости ЗС Иркутской области. 2009. № 9. 14 мая.

27. Устав Кемеровской области (принят Законодательным Собранием Кемеровской области 09.04.1997) // Кузбасс. 1997. № 102. 11 июня.

28. Устав Новосибирской области (принят Постановлением Новосибирского областного Совета депутатов от 31.03.2005 № 282-ОСД) // Советская Сибирь. 2005. № 81. 29 апр.

29. Устав (Основной закон) Томской области (принят Решением Томской областной Думы от 26.07.1995 № 136) // Томский вестник. 1995. № 154. 30 авг.

*Материал поступил в редколлегию 05.10.2012*

**T. A. Reshetilova**

#### **CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF THE STATE FINANCIAL CONTROL ORGANIZATION IN RUSSIAN FEDERATION REGIONS**

This article is devoted to analysis of legal bases of state financial control organization at the level of Russian Federation subjects, set forth in Constitution of Russian Federation Конституцией and in Constitutions (by Statues) of subjects of Russian Federation on example of Siberian Federal District.

*Keywords:* Constitution of Russian Federation, Constitution (Statue) of Russian Federation subject, constitutional foundations, state financial control.