На правах рукописи

СМАГИН ПЁТР ВИКТОРОВИЧ

ОПТИМИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЧЁТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(история, теория, практика)

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор С.А.КОМАРОВ

Санкт-Петербург – 2011

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права НОУ ВПО «Юридический институт» (Санкт-Петербург)

Научный руководитель: **доктор юридических наук, профессор КОМАРОВ Сергей Александрович**

Официальные оппоненты: **доктор юридических наук, профессор МОКРЫЙ Владимир Семенович**

кандидат юридических наук, доцент ЦАБРИЯ Давид Давидович

Ведущая организация: **Костромской государственный университет им. Н.А.Некрасова**

Защита диссертации состоится 25 июня 2011 г. в 17^{00} часов на заседании Диссертационного совета Д 521.073.01 при Юридическом институте (Санкт-Петербург) по адресу: 109166, Санкт-Петербург, ул. Гаванская, д. 3. Зал заседаний Диссертационного совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Юридического института и на сайте www.lawinst-spb.ru

Автореферат разослан 25 мая 2011 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета кандидат юридических наук, доцент **Т.Л.Комарова**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Конституция Российской Федерации 1993 года содержит наиболее значимые правовые нормы, регулирующие общественные отношения в различных сферах государственной и общественной жизни. На современном этапе развития российской государственности в условиях проводимых масштабных преобразований в экономической и социальной сферах, когда во главу угла правой политики поставлены вопросы обеспечения приоритета прав и свобод личности, когда реализуются национальные проекты, наращиваются государственные инвестиции в промышленность, сельское хозяйство, культуру, образование, можно считать конкретной реализацию идеи правового государства и формирования полноценного гражданского общества. В этих условиях роль и значение экономической функции российского государства неизмеримо возрастает, ибо эффективность деятельности государства во многом определяется тем, как оно распоряжается финансовыми и материальными ресурсами, которые общество доверило ему в управление. Важнейшей задачей государства здесь является обеспечение действенного контроля за законностью и рациональным использованием бюджетных средств[1] и иных государственных ресурсов.

В настоящее время основным условием роста экономики является повышение эффективности государственного управления за счет проведения административной реформы, реформирования бюджетной системы, перехода от «планирования ресурсов» к «планированию результатов». Направленность государственной политики на достижение конкретных целей и результатов обусловливает повышение роли программно-целевых методов, включая оптимизацию деятельности контрольных органов государства вообще, Счётной палаты Российской Федерации – в особенности.

В апреле 2009 года одним из предложений Российской Федерации к саммиту «Группы двадцати» в Лондоне был тезис о том, что «важную роль в предоставлении информации о характере рыночных рисков играют аудиторы, оценщики, актуарии, финансовые консультанты, андеррайтеры и пр. Представляется, что все, кто оказывает подобные услуги на профессиональ-

[1] См.: *Предько Н.М.* Счетная палата Российской Федерации в системе государственного финансового контроля (административно-правовой аспект): Автореф. дис. … канд.юрид.наук. – М., 2007. С. 3.

ной основе и публично высказывая свое мнение о характере деятельности третьих лиц или их активов, должны быть не только сами образцом независимости, компетентности и непредвзятости, но и в полной мере соответствовать стандартам прозрачности, подотчётности и ответственности. Эти стандарты необходимо выработать в ближайшее время»[2].

Российское общество нуждается в функционировании четко слаженной и хорошо организованной системы контроля в сфере реализации многообразной экономической функции российского государства, Правовые основы для этого содержатся в ч. 5 ст. 101 Конституции Российской Федерации 1993 года. Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом[3]. Контроль за исполнением государственного бюджета есть важный аспект деятельности парламента. Во многих зарубежных парламентах (например, в Австралии, Италии, Турции, Франции и др.) с этой целью образуется специальный орган, именуемый счетной палатой, который занимается проверкой государственной отчетности по исполнению бюджета, что воспринято практикой российского парламентаризма.

Можно предположить, что идея Президента Российской Федерации Д.А.Медведева о расширении конституционных прав Федерального Собрания, отнесение к предметам ведения Государственной Думы (статья 103) контрольных функций в отношении исполнительной власти, установление конституционной нормы, обязывающей Правительство Российской Федерации ежегодно отчитываться в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом, прозвучавшее в его ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2008 году, заставляет по иному взглянуть и на контрольные функции Счётной палаты Российской Федерации[4].

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы реализации контрольной функции российского государства были и остаются

---

[2] Официальный сайт Президента РФ: http://www.president.kremlin.ru

[3] См.: Федеральный закон от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации (в ред. от 29.12.2010 г.) //Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 3. Ст. 167.

[4] См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2008 году //www.president.kremlin.ru

в центре как общетеоретического, так и отраслевого внимания отечественной и зарубежной юридической науки. Вопросы юридической деятельности в целом, функций государства – в особенности, уже были предметом изучения, в частности, таких ученых, как С.С.Алексеев, П.П.Баранов, И.Я.Дюрягин, В.Н.Карташов, В.Н.Кудрявцев, В.И.Леушин, А.В.Малько, Л.А.Морозова, М.Ф.Орзих, В.М.Сырых, Ф.Н.Фаткуллин, Р.О.Халфина, Ю.В.Чуфаровский, Р.В.Шагиева, Д.Ю.Шапсугов и др.

Проблемы государственного контроля исследовали С.А.Агапцов, Л.В.Акопов, Г.В.Атаманчук, Р.М.Ахба, В.К.Бабаев, А.И.Бобылев, В.В.Бурцев, Л.А.Галанина, В.П.Горегляд, Е.В.Грачева, А.П.Гуляев, С.А.Денисов, Ю.А.Дмитриев, Н.А.Золотарев, Ф.Ш.Измайлова, А.Б.Карлин, А.А.Кармолицкий, А.Н.Козырин, В.Я.Кикоть, Ю.А.Крохина, Б.М Лазарев, Е.В.Лобанова, В.И.Лукьяненко, Е.А.Маштакова, Н.Д.Погосян, Н.М.Предко, О.В.Роньжина, Е.А.Рыжкова, С.Н.Рябухин, О.Е.Савенко, Н.Г.Салищева, Ж.М.Саркисян, А.Н.Саунин, Н.Ф.Селивон, С.В.Степашин, М.С.Студеникина, А.М.Тарасов, Ю.А.Тихомиров, Г.П.Толстопятенко, Е.А.Толстыженко, В.И.Туровцев, О.В.Филимонов, Н.Ю.Хаманева, Н.И.Химичева, В.С.Чернявский, В.Е.Чиркин, С.М.Шахрай, И.Б.Шахов, И.В.Шмаров, Е.В.Шорина, С.О.Шохин, Ю.Л.Шульженко, Б.Н. Юрков, В.А.Юсупов, А.А.Ялбулганов и др.

Специалисты конституционного и административного права изучали управленческий аспект в сфере обеспечения прав и свобод личности и гражданина в демократическом обществе, возможности их реализации в Российской Федерации. Достаточно сослаться на работы М.В. Баглая, С.В. Боботова, Д.Н. Бахраха, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, В.В. Гребенникова, Д.Л. Златопольского, Б.Л. Железнова, О.Н. Дорониной, С.А. Комарова, А.А. Кармолицкого, О.Е. Кутафина, Л.В. Лазарева, М.А. Митюкова, В.А. Кряжкова, С.Э. Несмеяновой, В.М. Оробца, Ж.И. Овсепян, Н.И. Побежимовой, И.В. Ростовщикова, В.А. Ржевского, М.С. Саликова, В.Д. Сорокина, Б.А. Страшуна, В.Г. Стрекозова, Д.И. Титенков, Ю.А.Тихомирова, Б.Н. Топорнина, И.А. Умновой, Т.Я. Хабриевой, Н.Ю. Хаманевой, В.Е. Чиркина, С.М. Шахрая, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева и др.

Данная проблема требует глубокого, всестороннего исследования именно в свете оптимизации деятельности имеющихся органов государственной власти в области государственного контроля вообще, специальных

органов – в особенности, с учётом анализа механизма воздействия норм европейского сообщества, деклараций, международных протоколов на российское право. В диссертации предпринята попытка в новых правовых условиях, переосмыслить взгляды и научные представления о роли Счётной палаты Российской Федерации как специального органа парламентского контроля в сфере правового регулирования контрольных полномочий.

Объектом исследования диссертации являются общественные отношения, возникающие при осуществлении деятельности Счетной палаты Российской Федерации в механизме Российского государства при проведении государственного контроля.

Предметом исследования диссертации являются правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие, изменяющие и прекращающиеся в процессе проведения мероприятий финансового контроля Счетной палатой Российской Федерации, а также правовые связи с другими субъектами, реализующими экономическую функцию государства.

Целью работы является исследование возможностей по оптимизации деятельности Счётной палаты Российской Федерации в процессе реализации экономической функции государства как главного органа парламентского контроля, приобретающего в высшей степени свойства народного контроля.

Для достижения обозначенной цели в современных условиях **необходимо было решение следующих задач.**

Во-первых, выявление и определение перспектив развития современного российского законодательства о Счётной палате Российской Федерации, формулирование научно-обоснованных рекомендаций по устранению барьеров в повышении эффективности её функционирования.

Во-вторых, изучение правовых и организационных аспектов взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации с органами законодательной, исполнительной власти, поиск оптимальных путей их преодоления правовыми средствами.

В-третьих, разработка и теоретическое обоснование предложений и рекомендаций по дальнейшему совершенствованию российской модели государственного финансового контроля в условиях бюджетной и административной реформ.

В-четвертых, изучение иностранного опыта деятельности органов государственного финансового контроля с целью правоприменения в Российской Федерации.

Методологическая основа исследования. В процессе решения поставленных задач и достижения цели данного диссертационного исследования автор опирался на общепризнанные методы познания, прежде всего диалектический метод и основанные на нем современные общенаучные, общелогические и частнонаучные методы, выработанные юридической наукой и практикой. Наиболее активно в исследовании проблем государственного контроля использовались конкретно-исторический, формально-логический, системный, социологический, функциональный, сравнительно-правовой, формально-юридический и др.

При написании настоящей диссертации автором было исследовано российское и зарубежное законодательство с помощью метода сравнительно-правового исследования.

Теоретическую основу диссертационного исследования составил изученный и использованный обширный монографический материал, законодательные и иные нормативные правовые акты, обобщения и публикации по вопросам деятельности Счётной палаты Российской Федерации, труды ведущих ученых в области теории государства и права, конституционного, международного права и других отраслей права.

Для полноценного анализа поставленной проблемы прежде всего потребовалось обращение к трудам М.И.Абдулаева, С.С.Алексеева, Н.Н.Арзамаскина, Ю.Г.Арзамасова, В.К.Бабаева, В.Г.Баева, А.М.Баранова, П.П.Баранова, А.В.Васильева, А.М.Величко, В.Б.Венгерова, Н.В.Витрука, В.Г.Графского, Ю.А.Дмитриева, А.М.Дроздовой, В.Д.Зорькина, А.Д.Керимова, С.А.Комарова, О.Е.Кутафина, В.В.Лазарева, Е.А.Лукашевой, А.В.Малько, А.В.Мальцева, А.Ф.Марукова, М.Н.Марченко, Н.И.Матузова, Л.А.Морозовой, Р.С.Мулукаева, В.С.Нерсесянца, В.Д.Перевалова, Н.И.Полищука, О.Ю.Рыбакова, В.Е.Сафонова, В.М.Сырых, Е.И.Темнова, Ю.А.Тихомирова, Б.Н.Топорнина, В.А.Туманова, Т.Я.Хабриевой, А.Н.Харитонова, В.Н.Хропанюка, В.И.Червонюка, В.Е.Чиркина, Ю.Л.Шульженко, Б.С.Эбзеева и др.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации (1993 г.), международные и региональные нормативные правовые

акты о деятельности счётных палат в иностранных государствах, федеральные конституционные законы, федеральные законы и другие нормативные правовые акты, относящиеся к предмету исследования. В целях исследования вопроса о защите прав и свобод человека в свете реализации экономической функции современного российского государства, автором использовались постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в диссертации на монографическом уровне системно в соответствие с поставленными задачами дано теоретико-практическое освещение проблем оптимизации деятельности Счётной палаты Российской Федерации в реализации экономической функции государства. Основной упор сделан на поиск возможностей Счётной палаты Российской Федерации в преодолении последствий мирового финансового кризиса применительно к современной российской действительности, используя опыт международных контрольных органов.

В данной работе исследуется сущность контрольных полномочий Счётной палаты Российской Федерации и её место в системе контрольных охранительных механизмов. В диссертации значительное место уделяется проблемам аудита эффективности и стратегического аудита, возникающим при практической реализации экономической функции современного российского государства, взаимодействию с различными государственными органами, обеспечение системы сдержек и противовесов.

В результате проделанной работы автором были выработаны **следующие положения, выносимые на защиту**:

1. Сегодня Россия, несмотря на глобальный финансовый кризис, располагает значительными свободными финансовыми средствами для инвестирования в крупные проекты в стране и за рубежом. Речь идет о сотнях миллиардов долларов. Новые возможности формируют новые риски, а, значит, и новые требования к эффективности контроля. Очевидно, что справиться с этими задачами можно, лишь имея хороший научно-методический базис, эффективную нормативную базу, подготовленные кадры и современные информационные технологии.

В этих целях необходимо придать Счётной палате Российской Федерации функции единого центрального государственного контролирующего ор-

гана, который проводил бы финансовую экспертизу всех законопроектов на предмет коррупционности.

2. Автором на основе исследования законодательных актов, регулирующих деятельность Счётной палаты Российской Федерации был сделан вывод о том, что на данный момент создан механизм контроля за финансовой деятельностью государства, как повседневной практически организующей работы органов законодательной (представительной) и исполнительной власти государства и местного самоуправления в сфере финансов. Активное участие законодательных (представительных) органов всех уровней власти с определением окончательного результата по финансовому планированию и годовой отчетности, а также в предварительном и текущем финансовом контроле объединяет их с органами исполнительной власти по непосредственному формированию, распределению и расходованию денежных средств государства и муниципальных образований.

Действующая модель государственного парламентского контроля требует законодательного закрепления положения о том, что Счётная палата Российской Федерации является ***единственным*** высшим органом государственного финансового контроля.

3. Предложен авторский вариант оптимизации механизма исполнения решений Счётной палаты Российской Федерации, способствующий реальной защите государственных интересов Российской Федерации, прав, свобод и законных интересов личности, что позволит говорить о сложившейся системе обеспечения контрольных функций в сфере реализации экономической функции государства. Оптимальным вариантом для этого является внесение в Федеральный закон «О Счётной палате Российской Федерации» дополнительной полномочий по закреплению обязательного порядка проверки Центрального банка Российской Федерации (без решения Национального банковского Совета), усилению ответственности за неисполнение её решений.

4. В диссертации акцентируется внимание на то обстоятельство, что в соответствии со статьей 108 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Совет Государственной Думы направляет законопроекты всем субъектам права законодательной инициативы для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний. Автор предлагает внести изменения в указанный Регламент об *обязательности* предоставления отзыва на законопроект на предмет соответствия его концеп-

ции финансовой, бюджетной, налоговой политики Российской Федерации с целью определения возможных последствий принятия того или иного законопроекта.

5. Автор поддерживает идею введения контроля за финансовым положением лиц с особым государственным статусом и предлагает, учитывая опыт других стран, один раз избирать Председателя Счётной палаты Российской Федерации на срок 10 лет.

Предлагается ввести в практику особый порядок трудоустройства для руководителей высшего звена Счётной палаты Российской Федерации и ее аудиторов после оставления должности, связанный с законодательным запретом замещать какие-либо должности в ранее проверяемых ими юридических лицах на определенных срок (например, не менее 3-х лет).

6. В целях оптимизации деятельности Счётной палаты Российской Федерации предлагается нормативно закрепить порядок проведения совместных проверок с привлечением иностранных счетных палат, установить механизм доступа Счётной палаты Российской Федерации к налоговой тайне; закрепить порядок финансирования её деятельности, в части определения объема средств Государственной Думой Российской Федерации, а не Министерством финансов Российской Федерации, тем самым дополнительно оптимизировать механизм системы сдержек и противовесов, усилить независимость Счётной палаты Российской Федерации.

7. В целях повышения эффективности использования полученных материалов аудиторских проверок, поступивших от Счётной палаты Российской Федерации, предлагается упорядочить сроки их рассмотрения правоохранительными органами (ФНЕ, МВД РФ, ФСБ и др.), придать им статус доказательств.

Научная значимость данного исследования заключается в том, что полученные результаты могут найти свое применение при изучении вопросов функционирования механизма современного Российского государства в рамках теории государства и права, конституционного права, административного, финансового и налогового права, так как они имеют существенное значение для науки теории государства и права.

Практическая значимость данного исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы в процессе профессиональной подготовки и переподготовки государственных гражданских служащих феде-

ральных органов государственной власти, иных юридических кадров в различных учебных заведениях, при разработке лекций, учебных пособий, практикумов и другой учебно-методической литературы.

Диссертационное исследование может быть использовано в процессе преподавания как в юридических институтах, так и на юридических факультетах гуманитарных учебных заведений в рамках преподавания правовых дисциплин. Диссертация содержит рекомендации по дальнейшему совершенствованию финансового контроля в сфере защиты прав и законных интересов Российской Федерации в целом, её граждан – в особенности.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации обсуждались на заседании кафедры конституционного и административного Юридического института (Санкт-Петербург) и отражены в 7-х научных статьях, включая журналы, рекомендованные ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикаций материалов по докторским и кандидатским диссертациям.

Положения диссертации используются в текущей работе Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правового департамента Счётной палаты Российской Федерации, Правового управления Федеральной миграционной службы, так же апробированы в процессе преподавания теории государства и права при изучении темы «Механизм государства» в Юридическом институте (Санкт-Петербург), о чем свидетельствуют акты о внедрении.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка литературы, использованной при написании работы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются степень ее научной разработанности, объект, предмет, цели и задачи исследования, характеризуются методологическая и теоретическая основы работы, обосновывается научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость работы, приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре работы.

Первая глава – «Становление и развитие органов финансового контроля» – состоит из двух параграфов и посвящена общей характеристике финансового контроля, раскрытию его возможностей обеспечивать реализацию социально-экономических задач, определяемых государством, истории возникновения государственного контроля в Российском государстве.

В первом параграфе – «История становления и развития финансового контроля в России» – анализируется возникновение и этапы развития государственного финансового контроля как политико-правового явления с момента возникновения до настоящего времени, а также рассматриваются основные подходы к современной трактовке данного понятия.

Рассматривая историю становления и развития органов финансового контроля в Российском государстве, следует исходить из того, что качественное и количественное содержание контроля в свою очередь напрямую связано с формированием самого государства и степени его вмешательства через государственные учреждения в экономику.

Историю становления контрольных государственных органов в области финансов следует вести от Русской Правды (XI в.), закреплявшей право князя на денежный контроль. По своей сути этот контроль регулировал денежные отношения государства и общин. Устав Владимира Мономаха (XII в.) дополнил Русскую Правду. Вместе с тем, например в Новгородской республике (XII-XIV вв.) контроль за финансами осуществляло вече.

Новая система управления, появившаяся при Иване III (1462-1505 гг.), предусматривала, что практически все Приказы были наделены функциями финансового контроля. Такой орган государственного финансового контроля как – Большая Казна – действовал с конца XV в. В Соборном Уложении 1649 г. преступления против денежной монополии государства считались особо опасными.

Сама контрольная власть была сосредоточена в Боярской Думе, которая утверждала решения Счетного Приказа. Непосредственными исполнителями государственных решений являлись дьяки-грамотеи, местными финансами ведали наместники и волостели. Этот период характеризуется сосредоточением в руках государства крупных денежных средств, которые требовали постоянного финансового контроля начинающего в этот период формироваться в самостоятельный общегосударственный институт. Практически это был первый специальный орган финансового контроля.

Эпоха Петра I проводит к замене институтов русской государственности институтами западного (полицейского)[5] государства. Обязанности контроля возлагаются на вновь созданный Правительствующий Сенат (22 февраля 1711 г.), которому надлежало проводить высшую ревизию полезности, своевременности и хозяйственности государственных расходов.

Принято считать, что при Петре I были заложены концептуальные основы государственного контроля, в общих чертах просуществовавшие до конца 80-х годов XX века ориентированного на жесткое централизованное управление со стороны бюрократической системы[6]. Новые источники доходов, многочисленные расходы, связанные с военными действиями, увеличение управленческого аппарата поставили перед государством необходимость иметь реальные сведения о материальных и денежных ресурсах.

В более поздний период Петром I были упразднены приказы и учреждены коллегии, среди которых три являлись финансовыми: Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия, Ревизион-коллегия, которая в 1720 году стала высшим контрольным учреждением России и уже в 1722 году она реорганизуется в Ревизион-контору при Сенате.

Во времена правления Анны Иоанновны Ревизион-коллегия была восстановлена и в 1733 году издается «Регламент или инструкция Ревизион-коллегии», для улучшения качества ее работы формируется Генеральная счетная комиссия и девять счетных комиссий. Главная задача этого ведомства централизованная ревизия всей финансовой отчетности, главная цель – увеличение доходов казны.

В 60-е годы XVIII века по велению Елизаветы Петровны Сенату возвращается статус высшего органа внутреннего управления и как следствие финансовые коллегии теряют самостоятельность. Созданное в 1802 году Министерство финансов функционировало одновременно с коллегиями, которые позже стали структурными подразделениями Министерства – департаментами.

Следующие преобразования в части финансового контроля опирались на идеи М.М. Сперанского, видевшего настоятельную необходимость совер-

---

[5] Термин «полиция» в этот период трактовался как «искусство государственного управления».

[6] См.: *Предько Н.М.* Счетная палата Российской Федерации в системе государственного финансового контроля (административно-правовой аспект): Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. – М., 2007. С. 116.

шенствования методов контроля, распространения его на весь государственный аппарат и всех должностных лиц, обобщение опыта и практики управления государственными ресурсами. Государственный контроль по существу стал независимым, учреждение особого самостоятельного ведомства привело к позитивным изменениям; ведомственный контроль был сохранен, но утратил свое самостоятельное значение. Впервые государство озаботилось вопросом о своих выгодах при осуществлении хозяйственной деятельности.

Следующие шаги в части совершенствования контроля в области финансов, предпринятые российским государством связаны с именем В.А. Татаринова. Основными достижениями реформы стали: введение предварительного контроля (1859 г.), единство кассы (1864 г.), документальная ревизия, официальное опубликование бюджетов и отчетов об их исполнении (достаточно кратких)[7]. Превращение в 1892 году государственного контроля в самостоятельную государственную структуру и принятие Закона о Государственном контроле[8] не изменило его содержания.

Октябрьская революция 1917 года послужила переходу государственного финансового контроля на классовые основы, где он рассматривается как социальная функция государства, призванная обеспечить господствующему классу власть. В этом контроле должны участвовать все трудящиеся, что позволит ему быть поистине всенародным.

В ноябре 1917 года принимается Положение о Рабочем контроле; в декабре 1917 г. издается декрет об образовании Народного Комиссариата Государственного Контроля; в декабре 1918 г. утверждаются правила предварительной и фактической ревизий хозяйственно-финансовой деятельности. В 1920 году образуется Народный Комиссариат Рабоче-Крестьянской инспекции (РКИ), которому передаются функции государственного контроля. Однако гражданская война и политика военного коммунизма ограничивают дальнейшее развитие государственного контроля.

Его роль начинает усиливаться в период нэпа, в 1923 году функции РКИ передаются в Наркомфин, в его составе образуется Финансово-

---

[7] См., напр.: Сборник постановлений Совета Государственного контроля, 1865-1875. – СПб., 1878; Сборник циркуляров, изданных по государственному контролю в 1865-1873 гг. – СПб., 1894 и др.

[8] См.: Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 1. Ст. 943, 947. – М., 1892.

контрольное управление, преобразованное впоследствии (1926 г.) в Главное управление финансового контроля. Указанные органы были реформированы в 1932 году в Финансово-бюджетную инспекцию (ФБИ), которая обследовала и ревизировала бюджетные и хозяйственные организации и предприятия. В последующем ФБИ (с 1936 г.) проводило ведомственный контроль в финансовых органах, а в 1937 году она была преобразована в Контрольно-ревизионное управление (КРУ) Наркомфина СССР выполнявшее функции общегосударственного и ведомственного контроля; в 1956 года КРУ были образованы в министерствах финансов союзных республик[9].

В 60-70-е годы XX века в СССР сформировалась следующая система государственного контроля: *контроль органов власти и органов управления общей компетенции; контроль комитетов народного контроля; контроль финансовых и кредитных органов; ведомственный финансовый контроль*[10].

В диссертации критикуется позиция Предько Н.М. о том, что действия «… 10 млн. «народных» контролеров (в большинстве своем малоопытных и вовсе не квалифицированных)…»[11], обеспечивающих тотальный контроль сформировали у большинства населения *негативное отношение к контрольным органам*. Контроль за использованием средств государственного бюджета осуществляли только работники КРУ Минфина СССР, КРУ министерств финансов союзных республик, в том числе и после проверок проведенных ведомственными контрольными органами, кроме того, каждые два года все финансовые органы подлежали обязательной проверке КРУ. Главным требованием при приеме на работу в эти органы было наличие *высшего или среднего специального экономического образования*. К сожалению, следует констатировать, что информация о вышеперечисленной работе зачастую доходила до населения в виде сообщений о работе «народных контролеров». В целом же в государстве реализовывалась идея В.И. Ленина о социально-классовой сущности постоянного контроля как факторе развития социалистического общества.

---

[9] См.: *Грачева Е.Ю*. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: Дисс. … докт. юрид. наук. – М., 2000. С. 96-100.

[10] См.: *Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е.А*. Финансовый контроль. – М., 2004. С. 63-64.

[11] *Предько Н.М.* Счетная палата Российской Федерации в системе государственного финансового контроля (административно-правовой аспект): Автореф. дисс. … канд. юрид.наук – М., 2007. С. 126.

Рассмотрение исторического опыта нашей страны в области государственного контроля отмечается следующее.

1. Государственный контроль всегда являлся составной частью административного управления финансовыми ресурсами страны и по своей сути оставался ведомственным, чем существенно и отличался от западноевропейского. Кроме того, длительный период времени существовали тенденции к активному развитию контрольной функции государства в России, как правило, в периоды войн и кризисов.

2. Многочисленные контрольные органы и систематическое изменение их структуры в большинстве случаев не приводили к качественным изменениям содержания государственного контроля. Причиной тому были отсутствие единой законодательной базы, дублирование функций ревизионных учреждений и ведомств, конфликт их интересов, что и приводило к излишней бюрократизации, мздоимству и вымогательству.

3. Отсутствие реального распределения функций внешнего и внутреннего контроля приводило к снижению его результативности и в большинстве случаев сводилось к контролю за доходами и расходами; причем зачастую вне какого-либо контроля оставалось государственное имущество.

4. Будучи способом проявления экономической функции, выполняя задачи социального управления, государственный контроль призван был обеспечить связь между управленческими циклами государства в области финансов, начиная с финансовой экспертизы законопроектов и проектов нормативных правовых актов, заканчивая корректировкой принимаемых решений. Своевременное получение от контрольных органов объективной информации позволяло бы государству своевременно вносить коррективы по различным направлениям своей деятельности. В этой связи особенно важно наличие в государстве реального независимого, оперативно и качественного работающего, контрольного органа обеспечивающего внешний государственный контроль.

Во втором параграфе – «Роль финансового контроля в реализации экономической функции государства» – дается характеристика финансового контроля, автор исходит из его взаимосвязи с экономической функцией государства. Вопрос о функциях государства имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Он позволяет взглянуть на государство не только со стороны его формы, внутреннего строения и содержания, но и рассмотреть

его под углом зрения его разносторонней деятельности, функционирования, в том числе и осуществления государственного контроля в сфере финансов.

С помощью функций представляется возможным с достаточной точностью определить характер деятельности государства, правильность выбора им на том или ином этапе его развития приоритетов, наконец, уровень его организованности и эффективности. В этом смысле поиск наиболее оптимальных способов реализации различных функций государства через использование контрольных составляющих российской государственности, как нельзя более необходим и актуален.

Автор отстаивает позицию о том, что на всех этапах финансовой деятельности функционирование государственных органов подлежит государственному финансовому контролю, неотъемлемому элементу демократического общества и правового государства, анализирует точки зрения ряда российских ученых (Е.Ю.Грачевой, Ю.М.Воронина, Н.И.Химичевой, А.Н.Козырина, В.В. Бурцева, Ю.А.Крохиной, С.Н.Рябухина, С.О.Шохина и др.), две модели финансового контроля: англосаксонскую и французскую.

Дополнительно аргументируется мнение С.А.Агапцова о том, что в условиях модернизации российской государственности постановка вопроса о государственном финансовом контроле обусловлена рядом факторов: во-первых, для того, чтобы препятствовать незаконному присвоению имущества; во-вторых, в целях усиления контроля за использованием бюджетных средств и повышения эффективности бюджетного процесса; в-третьих, административная реформа в России еще раз показала, что контроль является одним из элементов управления и сам позволяет судить о качестве и результативности этого управления; в-четвертых, международный фактор. Россия, сохраняя свою специфику, включена в систему мировых ценностей и принципов построения государственности.

Далее в диссертации подчеркивается, что в новых условиях Российской государство видит повышение ответственности получателей государственных средств не только в ужесточении контроля за их расходованием, на первый план выходит вопрос об эффективности использования выделенных ресурсов. И в данной ситуации задача государства видится в выстраивании логической, «структурно- и методологически единой, функционально опреде-

ленной системы контрольных органов»[12], с четко определенными правами (функциями).

Такой подход позволит решить ряд проблем в области контроля государства за существенными средствами, выделяемыми на социальную сферу, на модернизацию экономики, в том числе оптимизировать затраты на сами контрольные органы, повысить качество их работы и, сократив дублирование контрольных мероприятий, снизить давление на бизнес. Для этого законодателю следует,

во-первых, закрепить в нормативном акте виды финансового контроля, особо выделив внешний контроль, как контроль независимый и закрепить данную функцию за Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации;

во-вторых, ориентировать контроль на анализ эффективности использования средств, то есть он должен отражать не только как тратились средства, но и показывать какую пользу от этих затрат получила сама отрасль, государство, граждане. Особо следует отметить, что подобный контроль могут обеспечить только реально независимые органы. Давно пора осознать, что Счетная палата РФ осуществляет государственный контроль не в интересах какой-либо ветви власти, а от имени и в интересах всего общества, от имени и в интересах налогоплательщиков.

В-третьих, следует обратить внимание еще на одну проблему, а именно на оценку проектов, определяющих стратегию развития страны. Ярким примером недостаточной проработки является проект создания государственных корпораций.

Во второй главе – «Основные направления оптимизации деятельности Счётной палаты Российской Федерации» – посредством сравнительного анализа исследуются основные направления оптимизации деятельности Счетной палаты Российской Федерации через ее взаимодействие с органами законодательной (представительной) и исполнительной власти, раскрываются основные идеи повышения эффективности действий Счетной палаты в борьбе с коррупцией.

---

[12] См.: *Горегляд В.П.* Проблемы нормативного правового регулирования государственного финансового контроля //Материалы научно-практической конференции. 8-9 декабря 2010 года / Бюллетень СП РФ. 2010. №12.

В первом параграфе – «Взаимодействие Счетной палаты Российской Федерации с Федеральным Собранием Российской Федерации» – определяется порядок взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации с Государственной Думой по двум направлениям. Первое предполагает участие в формировании плана работы Счетной палаты Российской Федерации путем направления ей поручений на проведение плановых и внеплановых контрольных мероприятий. Второе направление касается рассмотрения отчетов Счетной палаты Российской Федерации по результатам проведенных проверок; рассмотрение заключений, аналитических материалов и предложений Счетной палаты Российской Федерации об устранении нарушений и отклонений в бюджетном процессе, о совершенствовании бюджетного законодательства и развитии бюджетно-финансовой системы Российской Федерации; рассмотрения ежегодных отчетов о работе Счетной палаты Российской Федерации.

К взаимодействию следует отнести и получение Советом Федерации экспертного заключения Счетной палаты Российской Федерации на проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров Российской Федерации, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов Российской Федерации.

Предложения, содержащиеся в материалах Счетной палаты Российской Федерации приводят к необходимости организации работы в Совете Федерации по совершенствованию бюджетного законодательства и развитию бюджетной системы Российской Федерации.

Во втором параграфе – «Взаимодействие Счетной палаты Российской Федерации с органами исполнительной власти Российской Федерации» – дается анализ ряда норм Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», которым устанавливается необходимость взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации с контрольными органами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Службой внешней разведки Российской Федерации, правоохранительными органами, контрольными органами субъектов Российской Федерации, Центральным банком Российской Федерации и его контрольно-ревизионным управлением, Министерством финансов Российской Федерации и его контрольно-

ревизионным управлением, налоговыми органами и иными государственными контрольными органами, органами внутриведомственного контроля[13].

Все перечисленные выше органы обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты, предоставлять по ее запросам информацию о результатах проводимых ревизий и проверок.

Важным элементом такого содействия является взаимосвязанность и скоординированность в работе контрольных и надзорных органов. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» позволяет Счетной палате Российской Федерации организовывать такую работу на основе заключения соглашений о сотрудничестве с министерствами и ведомствами. Подобный подход позволяет планировать совместные действия и избегать дублирования в контрольной деятельности.

Далее в диссертации дается анализ ряда соглашений Счетной палаты Российской Федерации с контрольными органами федеральной исполнительной власти. Предлагается порядок такого взаимодействия сделать единым и закрепить его в законодательном порядке; актам и отчетам Счетной палаты Российской Федерации, направляемым в правоохранительные органы, придать статус доказательств; предусмотреть в соответствующем нормативном акте обязанность правоохранительных органов, получивших материалы от Счетной палаты Российской Федерации, свидетельствующие о нарушениях в использовании государственных средств и ресурсов, отчитаться о результатах их работы и принятых мерах перед Государственной Думой в целом или перед соответствующим комитетом.

В третьем параграфе – «Счетная палата Российской Федерации в противодействии коррупции в Российской Федерации» – объясняются причины выбора этой проблемы при анализе правового статуса Счетной палаты Российской Федерации.

По мнению работников Счетной палаты Российской Федерации при мониторинге законодательства в особое внимание следует обращать на четкое определение объема компетенций органа, должностного лица, хозяйствующего субъекта, четкое увязывание баланса формул «может», «обязан», «вправе», «должен»; на дублирование полномочий различных субъектов пра-

[13] См.: Федеральный закон от 11.01.1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 05.04.2010 г.) //Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 3. Ст. 167.

ва; на правовые проблемы; произвольное расширение или изменение круга лиц, органов с которыми решение следует согласовывать; необоснованное увлечение отсылочными нормами.

Вместе с тем следует помнить, что чрезмерное административное усмотрение при принятии решений при отсутствии четких и открытых процедур обязательно приводит к негативным последствиям. Особое внимание обращается на вопрос ответственности государственных служащих, как правило, это общие формулировки, без указания оснований наступления ответственности и ее видов[14].

Борьба с коррупцией должна быть ориентирована на профилактику и предупреждения коррупционных явлений, на выявление и ликвидацию экономических корней данного явления, и это в первую очередь связано с ликвидацией избыточных полномочий власти, расширения доступа к информации о ее работе и что важно к разрешению так называемых «конфликтов интересов».

Определяя место и роль Счетной палаты Российской Федерации в противодействии коррупции можно выделить ряд направлений ее деятельности.

Во-первых, это проведение контрольных мероприятий. В течение года Счетная палата Российской Федерации проводит около пятисот проверок, предоставляя информацию о законности и эффективности использования государственных ресурсов. Счетная палата Российской Федерации фактически обеспечивает обратную связь с гражданским обществом, позволяет государству и обществу судить об эффективности управления и вырабатывать новую стратегию, обеспечивающую поступательное движение общества вперед.

Во-вторых, Счетная палата Российской Федерации занимается трудной и кропотливой работой связанной с антикоррупционной экспертизой проектов федеральных законов, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов министерств, федеральных агентств и федеральных служб с точки зрения наличия в них коррупционных норм. С этой целью для работников контрольно-счетных органов России разработан специальный документ «Памятка эксперта по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта». Такой анализ позволяет еще на

[14] См.: *Тихомиров Ю*. Преодолевать коррупциогенность законодательства //Право и экономика. 2004. № 5. С. 3-7.

стадии разработки документа исключить возможность принятия коррупциогенных правовых норм.

В-третьих, элементом работы Счетной палаты Российской Федерации по предотвращению фактов коррупции является создание систем внутреннего финансового контроля министерств, юридических лиц с долей государства в их капитале. Так в 2009 году подобная работа проводилась в Российской академии наук.

В-четвертых, в Счетной палате Российской Федерации создана внутренняя система противодействия коррупции. Отдельным элементом этой системы является Комиссии Счетной палаты Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, возглавляемая заместителем Председателя Счетной палаты Российской Федерации. В Счетной палате Российской Федерации создан специальный отдел по противодействию коррупции, которой занимается организационной работой.

Важным направлением в деятельности Счетной палаты Российской Федерации является взаимодействие с общественностью. Для повышения оперативности и качества работы с гражданами открыта интернет-приемная. Такой подход помогает реально оценить экономические инициативы исполнительной власти, увидеть социальную цену проводимых реформ, кроме того, это способствует развитию правовой культуры и социальной активности населения, помогает реально контролировать чиновников и бороться с коррупцией.

Действует принятый II конференцией АКСОР о 3 декабря 2001 года Этический кодекс работников контрольно-счетных органов Российской Федерации с изменениями и дополнениями, внесенными решением XII Конференции АКСОР от 26 марта 2009 года. При принятии на работу сотрудника, он должен пройти предварительную проверку в Федеральной службе безопасности. Как и все государственные служащие, инспекторы Счетной палаты Российской Федерации обязаны в соответствии с законом декларировать свои доходы и имущество.

Важным элементом системы внутреннего контроля выступает Коллегия Счетной палаты Российской Федерации, только на ее заседании рассматриваются результаты проверок и выносятся решения.

В третьей главе – «Счётные палаты иностранных государств в сфере оптимизации публичных и частных интересов» – посредством сравнительного анализа исследуются способы оптимизации публичных и частных интересов посредством счетных палат или их аналогов, где такая деятельность институционализирована.

В первом параграфе – «Иностранный опыт деятельности высших контрольных органов государства» – выдвигается тезис, что изменение современного мира, тенденции глобализации мировой экономики, бизнеса, торговли, экономический кризис, усиление активности международного терроризма привели к усилению роли государственного контроля и как следствие к созданию при ООН Международной организации высших органов государственного финансового контроля (ИНТОСАИ) и, объединяющей высшие контрольные органы Европы, - ЕВРОСАИ. На региональном уровне для обмена опытом контрольной деятельности в странах Европы создана Европейская организация региональных органов государственного финансового контроля (ЕВРОСАИ).[15]

Международные органы государственного финансового контроля разрабатывают стандарты финансового аудита. Россия, начав переход к рыночной экономике в конце 20-го века, активно включилась в работу международных организаций, стала их полноправным членом и подписала Лимскую декларацию руководящих принципов контроля, принятую IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году. Первым результатом сотрудничества стало использование Россией международных стандартов финансовой отчетности. В дальнейшем, помимо частного сектора, на отчетность по международным стандартам предполагается перевести весь государственный сектор экономики.[16] Тем более, что Международной федерацией бухгалтеров – МФБ (International Federation of Accountants) был опубликован ряд стандартов международного аудита, которые применимы к коммерческим организациям и к государственным предприятиям.

В 80-е годы был образован Комитет государственного сектора, который исследует применение стандартов к финансовому анализу и аудиту го-

[15] См.: *Агапцов С.А*. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства. – М., 2004. С. 92.
[16] Там же.

сударственного сектора, подготавливает доклады, для более эффективной организации работы аудиторов государственного сектора.

Многие страны, имеющие институты профессиональной финансовой экспертизы, основали собственные национальные комитеты.

В 1991 году на мадридской встрече президентов высших органов государственного финансового контроля Европейского союза в рамках ИНТОСАИ была образована Специальная рабочая группа по стандартам аудита государственного сектора, руководство осуществляется Европейским союзом аудиторов. Первоначально тона состояла из представителей Дании, Испании, Италии и Нидерландов, позже к ней присоединились Великобритания (в 1994 г.) и Швеция (в 1996 г.). Основное внимание в работе уделяется методологическим аспектам аудита государственного сектора и, прежде всего, руководящим принципам (стандартам) аудита как документам, обеспечивающим общий методологический стержень аудиторской работы и базу для координации деятельности высших органов государственного финансового контроля стран Европейского союза. К 1999 году группа разработала комплект из пятнадцати «европейских руководящих принципов», они касаются важнейших вопросов методологии аудита: планирования проверки, оценки работы системы внутреннего контроля, сбора доказательств в процессе проверки, выполнения аналитических процедур, использования работы других аудиторов и экспертов, подготовки отчета о проведенной проверке и др.

Специальная рабочая группа уделила большое внимание сравнению разработанных ею руководящих принципов и стандартов МФБ ревизии с национальными стандартами ревизий. Оказалось, что различия отдельных деталей и терминологии не оказывают существенного влияния на основные методологии проверок. По мнению группы, разработанные на базе руководящих принципов стандарты ИНТОСАИ будут применимы для использования во всех странах Европейского союза, для любых проверок – независимо, предприняты ли они на национальном уровне или совместно (по согласованию) с другими высшими органами государственного финансового контроля на международном уровне.

Обобщением международного опыта деятельности органов государственного финансового контроля стало принятие в октябре 1977 года в Лиме на IX конгрессе ИНТОСАИ Декларации о руководящих принципах финансового контроля. Согласно декларации, органы государственного финансового

контроля являются не зависимыми как от исполнительной, так и от законодательной ветвей власти. В то же время специфика государственной системы управления в каждой стране диктует и специфику высшего государственного органа каждого государства.[17]

Для России с ее высокой степенью государственного регулирования экономики особенно важно создание высшего органа финансового контроля, тем более что государство традиционно берет на себя многочисленные социальные обязательства. Такой контроль должен обеспечивать прозрачность государственных ресурсов и ответственность вмести перед обществом.

Контроль при этом является не самоцелью, а неотъемлемой частью системы управления, задачей которой является вскрытие отклонений от принятий стандартов и выявление нарушений установленных принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на ранней стадии, в целях принятия корректирующих мер, а в отдельных случаях – привлечения виновных к ответственности, получения компенсации за причиненный государству ущерб или поведения мероприятий по предотвращению или сокращению нарушений в будущем.

Необходимость закрепления в законодательном порядке институциональной, функциональной и организационной независимости органов финансового контроля является обязательным элементом демократизации общества и служить обеспечению законности, объективности и системности контроля. Главным условием объективности и эффективности работы высших контрольных органов является их независимость от поверяемых ими организаций и защищенность от постороннего влияния, при этом следует понимать, что абсолютная независимость государственных органов невозможна.

Счетная палата Российской Федерации является высшим, единственным постоянно действующим органом государственного контроля, обеспечивающим контроль за эффективным использованием федеральной собственности и следственно, проверка ее деятельности, не может входить в компетенцию органов финансового контроля, в том числе Росфиннадзора. Таким образом необходимо в Федеральном законе «О Счетной палате Российской

[17] См.: *Агапцов С.А*. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства. – М., 2004. С. 94.

Федерации» внести изменения предусматривающие порядок назначения такой проверки и ее процедуру. Следует предложить идею, что назначение аудитора для проверки должно проходить на конкурсной основе и исключительно Федеральным Собранием Российской Федерации. Такой подход в целом соглашается с международным опытом. В Лимской декларации руководящих принципов конбтроля, принятой международной организацией высших контрольных органов в 1977 г., определены общие принципы функционирования контрольных органов, их взаимоотношения с парламентом и правительством, права, полномочия, методы (технология) работы. В той или иной степени, сформулированные в ней принципы применяются практически всеми высшими контрольными органами зарубежных стран. В большинстве государств высшие контрольные институты подотчетны парламентам, при этом наделены широкой самостоятельностью.

В диссертации отмечается, что функционирующие системы государственного финансового контроля, отражая особенности политического устройства, национальных традиций и культуры не зависимо от формы управления (коллегиальной, единоличной) и наличия дополнительных функций судебных органов решают схожие задачи на основе одинаковых принципов, таких как: установление конституционно-правового статуса в системе органов государственной власти; установление гарантий независимости деятельности высшего органа финансового контроля (ВОФК), в том числе правовых и финансовых; законодательное закрепление контрольных полномочий; публичность и гласность деятельности.

Как показывает опыт зарубежных стран, наделение ВОФК широкими полномочиями не наносит вреда государству, наоборот, это дисциплинирует власть, заставляет ее проявлять осмотрительность при планировании расходов, заботиться об эффективном использовании государственной собственности, удерживают от непродуманных действий и проектов. А возможность публичного обсуждения деятельности высших чиновников государства, финансовые последствия, становится барьером для превращения государственного бюджета в источник собственного дохода.

Во втором параграфе – «Аудит эффективности в иностранных государствах и стратегический аудит» – дается изложение основных идей об аудите эффективности и его отличии от стратегического аудита.

Диссертант поддерживает позицию С.В.Степашина о том, что существуют определенные проблемы с широким внедрением на практике аудита эффективности и принципов должного управления. Так, в России нет юридических актов, где было бы установлено, что аудит эффективности является частью мандата Счетной палаты Российской Федерации. Нет достаточно общепризнанных правил и процедур проведения аудитов эффективности, обязательных для Счетной палаты и для аудируемых организаций[18].

Кроме того, для аудиторов и инспекторов Счетной палаты аудит эффективности не является обязательной частью их обычных должностных обязанностей. Аудит эффективности – это факультативная деятельность, которая, нередко, выполняется благодаря такому ресурсу, как энтузиазм персонала и личное желание некоторых аудиторов использовать современные методы работы.

Стратегический аудит включает в себя традиционный финансовый контроль и аудит эффективности. По своей сути это механизм пересмотра стратегии и тактики государственной власти, способный предотвращать события, приводящие к кризису и обеспечивать задачи устойчивого развития страны и обеспечение национальной безопасности.

Стратегический аудит есть качественно новый уровень работы высших органов финансового контроля, позволяющий оценить и спрогнозировать последствия предполагаемых действий в сфере экономических, социальных преобразований в различных сферах государственной и общественной жизни. Главное – это своевременно предложить обоснованные рекомендации по изменению конфигурации тех или иных социально значимых и приоритетных национальных идей, проектов, минимизировать государственные затраты и предотвратить негативные последствия.

В диссертации определяются направления деятельности Счетной палаты Российской Федерации согласно указу Президента Российской Федерации ежегодно направлять в Министерство юстиции Российской Федерации предложения к проектам плана мониторинга и доклада Президенту Россий-

[18] См.: *Степашин С.В*. Проблемы оценки эффективности государственного аудита в Российской Федерации // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2007. № 4 (112). С. 4.

ской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в целях совершенствования правовой системы Российской Федерации[19].

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, формулируются выводы и предложения по дальнейшей оптимизации деятельности Счетной палаты Российской Федерации.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки Российской Федерации

1. *Смагин П.В*. Взаимодействие Счетной палаты Российской Федерации и федеральных органов государственной власти при реализации экономической функции российского государства: статья [Текст] //П.В.Смагин /Юридическая мысль. 2010. № 4. – 0,5 п.л.
2. *Смагин П.В*. Роль Счетной палаты Российской Федерации в противодействии коррупции: статья [Текст] //П.В.Смагин /Юридическая мысль. 2011. № 3. – 0,5 п.л.

Иные публикации

3. *Смагин П.В*. Правовой статус Счетной палаты Российской Федерации и пути его реформирования: статья [Текст] //П.В.Смагин / В сб.: Политика. Власть. Право: Межвузовский сборник научных статей. Выпуск XIV. Часть 1 / Под ред. С.А.Комарова. – СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2009. – 0,5 п.л.
4. *Смагин П.В.* Проблемы нормативно-правового обеспечения деятельности контрольно-счетных органов: статья [Текст] //П.В.Смагин /Вестник АКСОР, 2008 (4). № 2. С. 110-114.
5. *Смагин П.В.* Оптимизация российского законодательства о государственном финансовом контроле: статья [Текст] //П.В.Смагин /В сб.: Политика. Власть. Право: Межвузовский сборник статей. Вып. XI. Часть 2

[19] Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» //www.kremlin.ru

/Под ред. С.А.Комарова. – СПб.: Издательство Юридического института, 2007. С. 116-124.

6. *Смагин П.В.* Институты внешнего финансового контроля: статья [Текст] //П.В.Смагин /Юридическая мысль. 2006. № 7. С. 205-209.
7. *Смагин П.В.* Финансовый контроль в реализации экономической функции российского государства: статья [Текст] //Т.Л.Комарова, П.В.Смагин /В сб.: Личность. Право. Государство: история, теория, практика: Материалы международной конференции 24-25 ноября 2006 года. Санкт-Петербург. — СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2006. — С. 94-104.