

Чегринец Е.А.

ВОПРОСЫ ГАРМОНИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация

В статье описываются основные элементы гармонизированного правового статуса региональных контрольно-счетных органов в России после принятия Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Статья уделяет особое внимание проблемам, возникающим при имплементации вышеуказанного Закона.

Ключевые слова: законодательство, региональные контрольно-счетные органы, правовая гармонизация, независимость.

Контрольно-счетные органы являются одним из важнейших элементов в системе подотчетности органов публичного управления. Справедливо утверждение Р. Стапенхерста и Дж. Титсуорта о том, что «среди государственных органов высшие органы аудита играют центральную роль, поскольку помогают развивать подотчетность и прозрачность правительства посредством качественного управления публичными финансами»¹.

Вместе с тем, как это уже неоднократно отмечалось², статус региональных контрольно-счетных органов в России был практически не урегулирован, а между регионами наблюдались существенные отличия в их компетенции, наличии у них статуса юридического лица, порядке назначения их высших лиц, планировании деятельности и т.п. Ю.А. Крохина замечает,

что «отсутствие единого правового регулирования в формировании и деятельности контрольно-счетных органов порождает различные, часто противоположные подходы к определению места контрольно-счетных палат в системе государственного и муниципального управления»³. Кроме того, «неопределенность их правового статуса создает естественные трудности во внутренней организации»⁴.

В связи с этим принятие 07.02.2011 Федерального закона № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ) является важной вехой в развитии данных институтов в Российской Федерации⁵.

Не случайно он получил в целом положительную реакцию со стороны практиков. Так, С.В. Степашин указывает, что «при огромных размерах страны и нынешнем уровне коррупции независимые органы финансового контроля на местах крайне необходимы. По сути, с принятием данного закона создается конституционно независимая вертикаль финансового контроля в масштабах всей страны. Налогоплательщики на местах получают реальную возможность на основе проверок независимых местных органов аудита оценивать действия местных должностных лиц исполнительной власти»⁶.

Кроме того, принятие Федерального закона № 6-ФЗ вызвало целый ряд публикаций, посвященных вопросам его толкования и практической реализации⁷, а также принятие ряда документов методологического характера⁸. Ведь «включение каких-либо положений в закон еще не делает их верными или истинными. Поэтому принятие этого жизненно необходимого закона открывает новые горизонты для научной дискуссии о теории и методологии формирования системы государственного аудита в России»⁹.

Действительно, важнейшим достижением, связанным с данным нормативным правовым актом, является гармонизация регионального правового регулирования по таким вопросам, как правовые основы взаимоотношений контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации с региональными парламентами, их организационно-правовой статус, порядок планирования деятельности, основные полномочия, полномочия инспекторов таких органов, а также порядок назначения, требования и ограничения, предъявляемые к руководству контрольно-счетных органов.

При этом рассматриваемый Закон только гармонизирует, а не унифицирует правовой статус контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, поскольку позволяет региональному законодателю уточнять или расширять отдельные элементы правового статуса и компетенцию таких органов. Так, например, п. 12 ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ позволяет, среди прочего, наделять такие органы иными полномочиями в сфере внешнего государственного финансового контроля, установленными Конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, Федеральный закон № 6-ФЗ не идеален и для него характерен ряд недостатков. Как отметила И.К. Борзик, уже при ближайшем рассмотрении «очевидны проблемные вопросы, которые могут возникнуть в

ходе правоприменительной практики и в целом повлиять на эффективность обеспечения контроля за расходованием бюджетных средств»¹⁰.

Значительным достижением Федерального закона № 6-ФЗ является установление четких правовых основ для определения взаимоотношений законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и региональных контрольно-счетных органов.

Прежде всего, части 1 и 3 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ закрепили образование регионального контрольно-счетного органа и его подотчетность законодательному (представительному) органу соответствующего субъекта Российской Федерации, что позволяет сразу отделить контрольно-счетные органы от исполнительной ветви государственной власти региона.

Одновременно Федеральный закон № 6-ФЗ закрепляет за региональными контрольно-счетными органами организационную и функциональную независимость (ч. 4 ст. 3, а также ст. 4), а также целый ряд элементов, позволяющих реализовать ее на практике. К ним можно отнести: закрепление обязанности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации осуществлять свою деятельность самостоятельно (ч. 4 ст. 3); наделение таких органов правами юридического лица (ч. 7 ст. 3); запрет на приостановление их деятельности (ч. 5 ст. 3); право регионального контрольно-счетного органа на самостоятельную разработку и принятие плана своей деятельности (ст. 12); гарантии личной независимости их высших должностных лиц (ст. 8), а также гарантии финансовой независимости контрольно-счетных органов (ст. 20).

Все это дополняется принципиально важной ч. 2 ст. 19 Федерального закона № 6-ФЗ, по сути устанавливающей пределы подотчетности контрольно-счетных органов, не нарушающие их независимости. В частности, в данной части указано, что контрольно-счетные органы ежегодно подготавливают отчеты о своей деятельности, которые направляются на рассмотрение в законодательные (представительные) органы. Ключевым в данной норме является слово «рассмотрение», означающее невозможность утверждения или неутверждения отчета контрольно-счетного органа законодательным (представительным) органом.

Таким образом, Федеральный закон № 6-ФЗ в целом закрепляет достаточно полные гарантии независимости региональных контрольно-счетных органов, а использование для контрольно-счетных органов форм взаимоотношений с законодательными (представительными) органами и пределов подотчетности им, аналогичных правовым конструкциям, применяющимся для обеспечения независимости и подотчетности Центрального банка Российской Федерации, позволяет говорить как о невключении федеральным законодателем региональных контрольно-счетных органов в законодательную ветвь власти, так и об отнесении их к специальным государственным органам, не входящим в систему разделения властей.

В то же время целый ряд правовых норм, гарантирующих независимость контрольно-счетных органов, обладает определенными недостатками.

Так, представляется неудачной формулировка ч. 7 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ, устанавливающей, что «контрольно-счетный орган субъек-

та Российской Федерации обладает правами юридического лица». Она представляется юридически неопределенной, поскольку не позволяет получить ответ на вопрос, чем же с позиций гражданского права является региональный контрольно-счетный орган. По своему значению формулировка «обладает правами» не идентична выражению «является».

Лицо, обладающее правами юридического лица, – не юридическое лицо и, соответственно, не может быть образовано ни в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных гражданским законодательством для юридических лиц, включая бюджетное учреждение¹¹. Но тогда кем же являются региональные контрольно-счетные органы? Ведь гражданское законодательство Российской Федерации не предусматривает возможность создания лиц, обладающих правоспособностью юридических лиц, но не являющихся ими.

Также Федеральный закон № 6-ФЗ содержит достаточно спорные положения и в отношении высших должностных лиц контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. Например, для обеспечения их личной независимости в п. 3 ч. 2 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ закреплено право на внесение кандидатур на должность председателя контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В данном случае с позиций теории разделения властей такое положение не аналогично подобному праву Президента Российской Федерации в отношении кандидатур на должность Председателя Счетной палаты Российской Федерации. Ведь в соответствии со статьями 80 и 110 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации исполнительную власть не осуществляет.

Однако в субъектах Российской Федерации нет высших должностных лиц, чей конституционно-правовой статус в системе разделения властей был бы аналогичен правовому положению Президента Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – всегда глава исполнительной ветви государственной власти соответствующего региона. Следовательно, п. 3 ч. 2 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ закрепляет ситуацию, при которой глава ветви государственной власти, которую прежде всего и будет проверять контрольно-счетный орган, вносит кандидатуру его руководителя. Вряд ли такая ситуация будет способствовать личной независимости такого кандидата и восприятию данного органа в качестве независимого как со стороны контролируемых органов, так и со стороны населения.

Другим спорным вопросом в определении статуса руководителей региональных контрольно-счетных органов являются ограничения, связанные с осуществлением иной деятельности, кроме своих полномочий, председателем, заместителем председателя и аудиторами контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации. Само наличие таких ограничений необ-

ходимо в качестве дополнительной гарантии их личной независимости, а также вполне логично, учитывая коррупционный потенциал должностей.

В ч. 7 ст. 8 Федерального закона № 6-ФЗ закреплено единственное такое ограничение: «Председатели, заместители председателя и аудиторы контрольно-счетных органов не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации». При этом формулировка данной нормы не позволяет региональному законодателю вводить запреты на иную деятельность таких лиц.

Вместе с тем такой перечень слишком узок. Например, в городе Москве в настоящее время должности председателя, заместителя председателя и аудитора Контрольно-счетной палаты Москвы – государственные должности города Москвы. В соответствии со ст. 7 Закона города Москвы от 15.07.2005 № 43 «О государственных должностях города Москвы» данные лица, в дополнение к установленному в ч. 7 ст. 8 Федерального закона № 6-ФЗ ограничению, не имеют права:

- замещать государственные должности Российской Федерации, другие государственные должности города Москвы или иного субъекта Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы города Москвы или иного субъекта Российской Федерации, муниципальные должности и должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственных органах;
- использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество, предназначенные только для обеспечения служебной деятельности;
- получать в связи с осуществлением своих полномочий от физических и юридических лиц не предусмотренные федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации ссуды, подарки, денежное и иное вознаграждение, в том числе услуги, оплату развлечений и отдыха;
- принимать награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций без соблюдения порядка, установленного федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное

не предусмотрено международным договором Российской Федерации, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы;
- получать гонорары за публикации и выступления, связанные с осуществлением полномочий по замещаемой государственной должности города Москвы;
- выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности государственных органов города Москвы с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями.

Кроме того, они обязаны передавать в доверительное управление под гарантию государства находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом.

Вместе с тем ч. 7 ст. 8 Федерального закона № 6-ФЗ дает Московской городской Думе формальные основания снять с руководства Контрольно-счетной палаты Москвы такие ограничения, если только законодатели не захотят использовать аналогию права и все равно сохранить их. Очевидно, что такая ситуация неправильна и требует изменения, поскольку ставит под вопрос личную независимость руководства контрольно-счетного органа.

Еще одной проблемой с определением статуса руководства региональных контрольно-счетных органов в контексте необходимости обеспечения их личной независимости является закрепленный в ч. 5 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ закрытый перечень оснований для их досрочного освобождения от должности. Сам по себе такой перечень необходим, а его закрытый характер – достоинство Федерального закона № 6-ФЗ, поскольку не позволяет региональному законодателю произвольно расширять его. В то же время достоинства включения в данный перечень п. 5 ч. 5 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ дискуссионны. Данный пункт предусматривает возможность досрочного освобождения от замещаемой государственной должности данного лица в случае «нарушения требований законодательства Российской Федерации при осуществлении возложенных на него должностных полномочий или злоупотребления должностными полномочиями, если за решение о досрочном освобождении такого должностного лица проголосует большинство от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа».

С одной стороны, данная норма позволяет законодательному собранию досрочно освобождать от должности тех избранных им высших должностных лиц, чья работа не удовлетворяет парламентариев.

С другой стороны, содержащаяся в Федеральном законе № 6-ФЗ формулировка является неопределенной и не позволяет толковать ее однозначно. Так, например, не ясно, что такое злоупотребление должностными полномочиями, не являющееся нарушением требований законодательства Российской Федерации. Очевидно, что сюда можно отнести нарушение требований законодательства субъекта Российской Федерации, но нарушением законодательства термин «злоупотребление», очевидно, не ограничивается, иначе формулировка была бы иной. Это означает, что, в принципе, досрочно освободить руководство регионального контрольно-счетного органа можно за любое правомерное поведение при исполнении должностных обязанностей, которое большинство депутатов сочтет злоупотреблением. Но такие широкие дискретные полномочия у парламентариев ставят под вопрос всю пользу от закрытого характера ч. 5 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ и являются серьезной угрозой личной независимости руководства контрольно-счетного органа.

Кроме того, такое основание, как досрочное освобождение в случае «нарушения требований законодательства Российской Федерации при осуществлении возложенных [...] должностных полномочий», в данной формулировке также неправильно, поскольку позволяет депутатам основываться не на решении судов или органов административной юстиции о совершении правонарушения, но самостоятельно решать, являются ли действия должностного лица нарушением норм законодательства Российской Федерации, – функция, не свойственная законодательным (представительным) органам.

Важным достоинством Федерального закона № 6-ФЗ является закрепление в ст. 4 принципов деятельности контрольно-счетных органов: законности, объективности, эффективности, независимости и гласности. Закрепление таких общих принципов крайне важно, поскольку означает, что вся деятельность контрольно-счетных органов должна не только формально соответствовать требованиям федерального и регионального законодательства, но и по своей сути не противоречить данным принципам.

Вместе с тем состав данных принципов представляется неполным и не совсем корректным.

Так, в состав принципов, несмотря на предложения Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, на этапе разработки проекта закона не попал принцип системности. Однако в ситуации, когда региональный контрольно-счетный орган сам отвечает за формирование и принятие плана своей работы, данный принцип крайне важен, поскольку требует осуществлять системный охват всего бюджета контрольными мероприятиями с определенной периодичностью, а не концентрировать внимание контролеров лишь на бюджетных расходах по тем направлениям, где возможны наибольшие суммы возврата средств в бюджет (например, капитальные расходы).

В то же время в состав принципов включен принцип эффективности. Ю.А. Крохина объясняет это тем, что «в строгом соответствии с положениями правового государства требование эффективности предъявляется не

только к подконтрольным субъектам, но и к самому проверяющему органу. Только при таком законодательном подходе возможна реализация основной цели государственного аудита, а именно: выявление, предупреждение и устранение фактов незаконного, нецелевого, неэффективного использования государственных финансовых ресурсов и государственной собственности, обеспечение открытости и прозрачности исполнения государственных бюджетов, содействие социально-экономическому развитию страны»¹².

Такое объяснение хорошо всем, кроме того, что ни оно, ни Федеральный закон № 6-ФЗ не разъясняют, что понимается под термином «эффективность» применительно к деятельности контрольно-счетных органов. Если речь идет об эффективности при осуществлении контрольно-счетным органом своих расходов и эффективном распоряжении им государственным имуществом, то такая эффективность действительно должна достигаться региональным контрольно-счетным органом, но в силу не столько ст. 4 Федерального закона № 6-ФЗ, сколько ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В российской науке и практике распространены рассуждения об эффективности контроля, осуществляемого контрольно-счетными органами. Кроме того, предпринимались попытки внедрения в практику критериев эффективности такого контроля¹³. Недостатки такого подхода и предлагаемых в его рамках критериев были подробно исследованы В.А. Двуреченских¹⁴, и здесь мы можем лишь согласиться с его выводом о том, что «анализ основных подходов к определению эффективности и качества работы контрольно-счетных органов показывает, что практически все они неприменимы на практике, поскольку не учитывают их существующие полномочия, характеризуют деятельность иных участников бюджетного процесса или по-просту малоинформационны, что для оценки эффективности работы органа государственного аудита, что для контроля за качеством его работы... Причиной таких результатов является желание охватить критериями эффективности все стороны деятельности органов государственного аудита, включая те, в которых результат, в силу законодательно установленных полномочий, является опосредованным, зависит и проявляется исключительно в результатах деятельности третьих лиц. При этом четкая причинно-следственная связь и зависимость между деятельностью контрольно-счетных органов и результатами решений таких третьих лиц – отсутствует»¹⁵.

Однако определить, что же именно имеется в виду под термином «эффективность» в ст. 4 Федерального закона № 6-ФЗ, не представляется возможным, а это либо не позволит использовать данный принцип при оценке деятельности региональных контрольно-счетных органов, либо приведет к его самым разнообразным толкованиям.

Важнейшим достоинством Федерального закона № 6-ФЗ является закрепление в ст. 9 открытого перечня основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, а также перечень лиц, в отношении которых осуществляется контроль со стороны таких органов.

При этом федеральный законодатель закрепил не только значительные полномочия региональных контрольно-счетных органов по контролю за

исполнением бюджета и распоряжением государственным имуществом, но и уделил особое внимание полномочиям таких органов по предварительной экспертизе проектов нормативных правовых актов, включая проекты государственных программ.

В то же время закрепление конкретных полномочий и правовые условия их реализации также несвободны от некоторых недостатков. Представляется целесообразным остановиться на трех из них: формулировке полномочий по экспертизе проектов нормативных правовых актов; полномочиях по оценке эффективности предоставления налоговых и иных льгот и имуществ; а также полномочиях по контролю за использованием государственного имущества.

В пунктах 2 и 7 ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ установлены полномочия регионального контрольно-счетного органа по осуществлению экспертизы проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В частности, в п. 7 закреплено, что контрольно-счетный орган осуществляет «финансово-экономическую экспертизу проектов законов субъекта Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств субъекта Российской Федерации, а также государственных программ субъекта Российской Федерации».

При всей однозначности такой формулировки и всех преимуществах от такой деятельности контрольно-счетных органов¹⁶ необходимость и выполнимость реализации данных полномочий контрольно-счетным органом в объеме, закрепленном в Федеральном законе № 6-ФЗ, вызывает сомнения. В настоящее время ни один государственный контрольно-счетный орган в России, включая Счетную палату Российской Федерации, не обладает данными полномочиями и, соответственно, не выполняет их в таком объеме. Представляется, что, закрепляя эти полномочия, законодатель просто не учел объем работы, необходимой для качественной реализации таких полномочий, делающей на практике ее невыполнимой. Ведь все проекты законов субъекта Российской Федерации и нормативные правовые акты органов государственной власти субъекта Российской Федерации так или иначе касаются либо расходных обязательств, либо государственных программ, в состав которых входят и мероприятия по нормативному регулированию соответствующих вопросов.

Оценим предлагаемый объем работ на примере г. Москвы. Если бы Контрольно-счетная палата Москвы обладала закрепленными в п. 7 ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ полномочиями в 2010 г., ей пришлось бы провести финансово-экономическую экспертизу проектов и технико-экономических обоснований не менее чем 55 законов г. Москвы, 149 указов Мэра Москвы и 1077 постановлений Правительства Москвы, для чего штат Контрольно-счетной палаты Москвы нужно было бы увеличить на несколько десятков человек, которые занимались бы только экспертизой проектов правовых актов, что не очень рационально и сложно в условиях политики сокращения численности государственных гражданских

служащих, а также с учетом того, что при всей своей важности такая предварительная экспертиза – лишь одно из направлений деятельности палаты.

В п. 6 ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ содержатся полномочия контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации по оценке эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ. Закрепление этой компетенции на уровне федерального законодательства – итог многолетней борьбы контрольно-счетных органов и достойно самой положительной оценки. В то же время в условиях действующего законодательства реализация данных полномочий в части налоговых льгот представляется крайне затруднительной. Это связано с неурегулированностью на федеральном уровне вопроса о доступе региональных контрольно-счетных органов к информации, содержащей налоговую или банковскую тайну. Как известно, в настоящее время из всех контрольно-счетных органов в России лишь Счетная палата Российской Федерации обладает правом доступа к такой информации.

Несмотря на то что изначально при подготовке соответствующего законопроекта в нем содержались нормы о предоставлении региональным контрольно-счетным органам доступа к такой информации, однако из текста законопроекта, принятого Государственной Думой Российской Федерации во втором чтении, данная норма уже была исключена.

В результате, оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, а также реализация таких полномочий, как контроль за налоговыми доходами бюджета, законностью и эффективностью вкладов бюджетных средств и государственного имущества в уставные капиталы банковских организаций, проведением государственных политик субъектов Российской Федерации при помощи банковских инструментов (например, меры по развитию ипотеки), могут осуществляться региональными контрольно-счетными органами лишь в сильно ограниченном виде, поскольку большая часть информации по этим вопросам обладает статусом банковской или налоговой тайны.

Такой запрет сочетается с отсутствием обосновленного учета средств, полученных хозяйствующими субъектами по результатам применения соответствующих льгот, и делает оценку эффективности налоговых льгот крайне затруднительной, если не невозможной.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ региональные контрольно-счетные органы обладают полномочиями по контролю за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта Российской Федерации, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими субъекту Российской Федерации.

В то же время Федеральный закон № 6-ФЗ не закрепляет в числе основных полномочий контроль за эффективностью использования такого имущества. Таким образом, вопрос о наделении контрольно-счетного органа

такими полномочиями относится к компетенции регионального законодателя в соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ.

Вместе с тем практика деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы показывает, что при всей важности контроля за соблюдением требований правовых актов при управлении имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта Российской Федерации, не менее серьезное значение для публичных финансов региона имеет вопрос об эффективности использования такого имущества. От того, как будет решаться данный вопрос, зависит, сможет ли контрольно-счетный орган ставить вопросы о введении имущества в хозяйственный оборот или об экономической и социальной эффективности условий введения имущества в оборот.

В части определения перечня лиц, в отношении которых контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации могут осуществлять свои контрольные полномочия, часть 4 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ делает акцент прежде всего на государственных органах, расходующих бюджетные средства.

Такой подход особенно очевиден на примере лиц, получающих субсидии, кредиты, гарантии за счет средств соответствующего бюджета. Они попадают в зону контроля контрольно-счетных органов, только «если возможность проверок указанных организаций установлена в договорах о предоставлении субсидий, кредитов, гарантий за счет средств соответствующего бюджета». Соответственно, любой контроль со стороны контрольно-счетного органа за соблюдением данными лицами условий получения бюджетных средств или государственных гарантий должен строиться прежде всего на основе анализа деятельности тех органов, которые предоставили соответствующие субсидии, кредиты и гарантии, что является, на наш взгляд, концептуально правильным.

В то же время в п. 1 ч. 4 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ содержится норма, чрезмерно расширяющая полномочия контрольно-счетных органов и концептуально противоречащая вышеуказанному подходу. В частности, в данном пункте указано, что контрольно-счетные органы осуществляют контроль в отношении «иных организаций, если они используют имущество, находящееся в государственной... собственности соответствующего субъекта Российской Федерации».

Полагаю, что такая компетенция контрольно-счетных органов избыточна. Предоставление государственного имущества и контроль за его использованием – компетенция органов исполнительной власти. Выполнение ими данных полномочий и должно проверяться контрольно-счетными органами. В то же время не ясно, какую пользу данные полномочия могут принести для осуществления контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта Российской Федерации, ведь порядок управления и распоряжения имуществом должны соблюдать прежде всего государственные органы, а не частные лица.

Еще одной новеллой Федерального закона № 6-ФЗ является достаточно подробное описание полномочий должностных лиц контрольно-счетных

органов. При этом в ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 6-ФЗ закреплены не только достаточно «традиционные» для регионального законодательства права должностных лиц: на беспрепятственный вход на территорию и в помещения, занимаемые проверяемыми органами и организациями; доступ к их документам и материалам; осмотр занимаемых ими территорий и помещений; направление запросов должностным лицам органов государственной власти и государственных органов субъектов Российской Федерации, органов территориальных государственных внебюджетных фондов, организаций; требовать от руководителей и других должностных лиц проверяемых органов и организаций представления письменных объяснений по фактам нарушений, выявленных при проведении контрольных мероприятий, а также необходимых копий документов, заверенных в установленном порядке; составлять акты по фактам непредставления или несвоевременного представления должностными лицами проверяемых органов и организаций документов и материалов, запрошенных при проведении контрольных мероприятий, – но и ряд новых полномочий, предоставить которые может исключительно федеральный законодатель.

В частности, пункт 3 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 6-ФЗ наделяет должностные лица региональных контрольно-счетных органов правом в пределах своей компетенции направлять запросы должностным лицам территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений.

Кроме того, пункт 2. ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 6-ФЗ уполномочивает их в случае обнаружения подделок, подлогов, хищений, злоупотреблений и при необходимости пресечения данных противоправных действий опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы проверяемых органов и организаций, изымать документы и материалы с учетом ограничений, установленных законодательством Российской Федерации, а пункт 9 ч. 1 данной статьи предоставляет им право «составлять протоколы об административных правонарушениях, если такое право предусмотрено законодательством Российской Федерации».

В то же время реализация последних двух полномочий вызывает определенные затруднения.

В части права должностных лиц опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы проверяемых органов и организаций, изымать документы и материалы с учетом ограничений, установленных законодательством Российской Федерации, недостатком Федерального закона № 6-ФЗ является наделение этим правом всех должностных лиц контрольно-счетных органов. При этом в соответствии с ч. 2 ст. 14 Федерального закона № 6-ФЗ уже после такого опечатывания (изъятия) должностные лица «должны незамедлительно (в течение 24 часов) уведомить об этом председателя соответствующего контрольно-счетного органа. Порядок и форма уведомления определяются законами субъектов Российской Федерации».

Такая формулировка означает, что любой инспектор по своему усмотрению имеет право самостоятельно опечатать помещения проверяемого

органа либо организации или изъять у них документы и лишь после этого уведомить об этом председателя контрольно-счетного органа. При этом региональный законодатель может урегулировать лишь порядок такого уведомления, но не порядок самого опечатывания или изъятия.

Представляется, что данное положение и просто угроза использования таких полномочий могут обладать значительным коррупциогенным потенциалом, который только увеличивается, если принять во внимание, что должностные лица контрольно-счетных органов могут осуществлять контроль в отношении любых организаций, использующих имущество, находящееся в государственной собственности соответствующего субъекта Российской Федерации.

В части протоколов по административным правонарушениям пункт 9 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 6-ФЗ в своей существующей формулировке фактически не расширяет, а сужает полномочия должностных лиц значительного числа контрольно-счетных органов Российской Федерации. С одной стороны, в настоящее время законодательство Российской Федерации не предусматривает случаев составления таких протоколов должностными лицами контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. Таким образом, данная компетенция может быть реализована только в случае внесения изменений в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации.

С другой стороны, ряд контрольно-счетных органов (например, в Москве, Республике Коми и т.д.) обладали компетенцией по составлению протоколов об административных правонарушениях в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации по административным составам, предусмотренным соответствующим региональным законодательством. Однако вступление в силу п. 9 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 6-ФЗ лишит должностных лиц контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации права составлять такие протоколы.

Парадокс и в том, что положения самого Федерального закона № 6-ФЗ предусматривают возможность привлечения должностных лиц к административной ответственности в соответствии с региональным законодательством за нарушение законных требований контрольно-счетных органов или их должностных лиц.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 13 Федерального закона № 6-ФЗ неисполнение законных требований и запросов должностных лиц контрольно-счетных органов, а также воспрепятствование осуществлению ими возложенных на них должностных полномочий влекут за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации. В свою очередь, в соответствии с ч. 4 ст. 15 данного Закона, непредставление или несвоевременное представление органами и организациями в контрольно-счетные органы по их запросам информации, документов и материалов, необходимых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а равно представление информации, документов и материалов не в полном объеме или представление недостоверных информации, документов и материалов влечет за со-

бой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации.

Однако, в соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 6-ФЗ, законодательством субъекта Российской Федерации должностные лица регионального контрольно-счетного органа правом составлять протоколы по таким административным правонарушениям обладать не могут.

В заключение отметим, что при всех своих недостатках, Федеральный закон № 6-ФЗ создает достаточно прочную основу для развития системы независимых контрольно-счетных органов в России и существенно укрепляет роль контрольно-счетных органов в большинстве субъектов Российской Федерации. Фактически данный Закон является новым этапом в развитии контрольно-счетных органов и обладает достаточно большим потенциалом для развития системы государственного аудита в России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации, М., «Юридическая литература», 2009.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.
3. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».
4. Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности органа государственного финансового контроля, разработанные Научно-методическим советом Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации.
5. Модельный закон Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации «О контрольно-счетной палате субъекта Российской Федерации. Утвержден XVII Конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации 17.03.2011.
6. Методические рекомендации по определению штатной численности контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации. Утверждены Президиумом Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации 26.05.2011. URL: <http://www.ach-fci.ru/AKSOR/art1/libart5>.
7. Борзик И.К. Правовая основа организации и деятельности контрольно-счетных органов. Вестник АКСОР. – № 2. – 2011.

8. Двуреченских В.А. Конституционный бюджет // Вестник АКСОР. – № 2. – 2011 (17).
9. Двуреченских В.А. Основы государственного аудита. – М.: Патриот, 2011.
10. Двуреченских В.А., Чегринец Е.А. Новеллы правового статуса Контрольно-счетной палаты Москвы // Вопросы государственного и муниципального управления. – № 3. – 2010.
11. Двуреченских В.А. Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации: численность и структура // Вестник АКСОР. – № 2. – 2011 (17).
12. Егоров И.И., Бармин А.А. Оценка эффективности работы контрольно-счетных органов муниципальных образований // Вестник АКСОР. – № 3(10). – 2009.
13. Кондрат Е.Н. Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2011.
14. Крохина Ю.А. Реализация Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»: научно-методическое пособие. М.: ГНУ «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации». – 2011.
15. Крохина Ю.А. Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»: основные положения и механизм реализации // Вестник АКСОР. – № 1. – 2011 (16).
16. Правовые аспекты деятельности контрольно-счетных органов. Разъяснение Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации// Вестник АКСОР. – № 2. – 2011 (17).
17. Степашин С.В. Роль Счетной палаты в обеспечении подотчетности и ответственности государственных должностных лиц // Вестник АКСОР. – № 2. – 2011 (17).
18. Anderson B. The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation // The Role of Parliaments in the Budget Process. / ed. by R. Pelizzo, R. Stapenhurst, D. Olson. Washington D.C.: The World Bank Institute. 2005.
19. Stapenhurst R., Titsworth J. Parliament and Supreme Audit Institutions. // The role of parliament in curbing corruption / ed. by R. Stapenhurst, N. Johnston, R. Pelizzo. Washington D.C.: The World Bank. 2006.
20. The role of parliament in curbing corruption / ed. by R. Stapenhurst, N. Johnston, R. Pelizzo. Washington D.C.: The World Bank. 2006.
21. The Role of Parliaments in the Budget Process / ed. by R. Pelizzo, R. Stapenhurst, D. Olson. Washington D.C.: The World Bank Institute. 2005.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Stapenhurst R., Titsworth J. Parliament and Supreme Audit Institutions // The role of parliament in curbing corruption / ed. by R. Stapenhurst, N. Johnston, R. Pelizzo. Washington D.C.: The World Bank, 2006. – С. 101.
- ² См., например: Двуреченских В.А., Чегринец Е.А. Новеллы правового статуса Контрольно-счетной палаты Москвы // Вопросы государственного и муниципального управления. – № 3. – 2010; Двуреченских В.А. Основы государственного аудита. – М.: Патриот, 2011. – С. 274–291.
- ³ Крохина Ю.А. Реализация Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»: научно-методическое пособие. – М.: ГНУ «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации». – 2011. – С. 19.
- ⁴ Крохина Ю.А. Реализация Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»: научно-методическое пособие. – М.: ГНУ «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации». – 2011. – С. 19.
- ⁵ Вопросы влияния Федерального закона № 6-ФЗ на статус муниципальных контрольно-счетных органов не входит в предмет настоящей статьи.
- ⁶ Степашин С.В. Роль Счетной палаты в обеспечении подотчетности и ответственности государственных должностных лиц // Вестник АКСОР. – № 2. – 2011 (17). – С. 5.
- ⁷ Например: Борзик И.К. Правовая основа организации и деятельности контрольно-счетных органов // Вестник АКСОР. – № 2. – 2011 (17); Двуреченских В.А. Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации: численность и структура // Вестник АКСОР. – № 2. – 2011 (17); Кондрат Е.Н. Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2011; Крохина Ю.А. Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»: основные положения и механизм реализации // Вестник АКСОР. – № 1. – 2011 (16); Крохина Ю.А. Реализация Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»: научно-методическое пособие. – М.: ГНУ «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации», 2011.
- ⁸ Например: Модельный закон Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации «О контрольно-счетной палате субъекта Российской Федерации». Утвержден XVII Конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации 17.03.2011; Методические рекомендации по

определению штатной численности контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации. Утверждены Президиумом Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации 26.05.2011, <http://www.ach-fci.ru/AKSOR/art1/libart5>; Правовые аспекты деятельности контрольно-счетных органов. Разъяснение Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации. Вестник АКСОР № 2-2011 (17).

- ⁹ Двуреченских В.А. Конституционный бюджет. Вестник АКСОР № 2-2011 (17). – С. 25.
- ¹⁰ Борзик И.К. Правовая основа организации и деятельности контрольно-счетных органов. Вестник АКСОР № 2-2011 (17). – С. 24.
- ¹¹ Тем более что действующее законодательство не предусматривает возможности создания каких-либо учреждений (казенных, бюджетных, автономных) иными государственными органами, кроме органов исполнительной власти, а региональные контрольно-счетные органы образуются властью законодательной.
- ¹² Крохина Ю.А. Реализация Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»: научно-методическое пособие. М.: ГНУ «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации», 2011. – С. 20–21.
- ¹³ См., например: Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности органа государственного финансового контроля, разработанные Научно-методическим советом Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации; Егоров И.И., Бармин А.А. Оценка эффективности работы контрольно-счетных органов муниципальных образований // Вестник АКСОР № 3(10), 2009.
- ¹⁴ Двуреченских В.А. Основы государственного аудита. М.: Патриот, 2011. – С. 380–405.
- ¹⁵ Двуреченских В.А. Основы государственного аудита. М.: Патриот, 2011. – С. 405.
- ¹⁶ О важности независимой оценки проектов правовых актов, в особенности в рамках бюджетного процесса, см., например: Anderson B. The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation // The Role of Parliaments in the Budget Process / ed. by R. Pelizzo, R. Stapenhurst, D. Olson. Washington D.C.: The World Bank Institute, 2005. – С. 38–44; Двуреченских В.А. Основы государственного аудита. М.: Патриот, 2011. – С. 317–323.