

**Двуреченских В.А.
Чегринец Е.А.**

НОВЕЛЛЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ МОСКВЫ

Аннотация

Федеральное законодательство предоставляет лишь минимальное и недостаточное регулирование правового статуса и деятельности региональных контрольно-счетных органов в России. В связи с этим основное развитие правового регулирования государственного аудита и региональных контрольно-счетных органов происходит в России на региональном уровне.

Настоящая статья описывает процесс принятия и основные положения нового Закона города Москвы «О Контрольно-счетной палате Москвы», включая задачи и полномочия этого органа, его независимость и подотчетность, виды его деятельности и процесс ее планирования.

Ключевые слова: государственный аудит, государственный финансовый контроль, региональные контрольно-счетные органы, законодательство, законопроектные работы, Контрольно-счетная палата Москвы.

Целью настоящей статьи является описание основных новелл в правовом регулировании регионального контрольно-счетного органа – Контрольно-счетной палаты Москвы, – закрепленных в Законе города Москвы от 30.06.2010 № 30 «О Контрольно-счетной палате Москвы» (далее – Закон). Этот закон представляет собой не только новый этап правового регулирования статуса органа государственного аудита (или, в терминологии, использующейся в программе Правительства Российской Федерации по оптимизации и повышению эффективности бюджетных расходов¹, – органа внешнего государственного финансового контроля (аудита)), но и важный вклад в развитие правового регулирования таких органов в России.

Контрольно-счетная палата Москвы (далее – Палата) была создана в 1994 г. первой из подобных органов в России, а Закон города Москвы от 01.11.1995 № 23–73 «О Контрольно-счетной палате Москвы» послужил одним из основных образцов для значительного числа региональных законов, регулирующих правовое положение контрольно-счетных органов.

В связи с этим принятие Закона, обобщившего более чем 15-летний опыт развития Контрольно-счетной палаты Москвы, эволюцию правового регулирования деятельности контрольно-счетных органов в иных субъектах Российской Федерации, а также теоретические концепции авторов этого закона, не только создает прочную нормативную основу деятельности для этого государственного органа, но и может послужить источником для рецепции его норм в законодательство иных регионов России.

В целях лучшего представления о контексте разработки и принятия Закона необходимо вначале дать краткое описание состояния правового регулирования контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Необходимо оговориться, что в России в настоящее время отсутствует целостная, научно обоснованная и общепринятая концепция государственного контроля. Это, в свою очередь, ведет к наличию не только противоречивых, но и взаимоисключающих точек зрения на цели и задачи различных элементов государственного контроля, включая государственный аудит и государственный финансовый контроль. Отсутствует единый подход и к значению таких терминов, как виды, формы, методы, предметы, объекты, применительно к государственному контролю, включая государственный аудит. Кроме того, в настоящее время в России среди ученых и сотрудников органов государственного контроля отсутствует консенсус относительно путей дальнейшей эволюции государственного контроля вообще и государственного финансового контроля и государственного аудита в частности, что проявилось, например, при обсуждении и изменении раздела IX «Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля» программы Правительства Российской Федерации по оптимизации и повышению эффективности бюджетных расходов.

Представляется, что деятельность контрольно-счетных органов в России неверно ограничивать лишь государственным финансовым контролем. Реализация и конституционной цели Счетной палаты Российской Федерации по осуществлению «контроля за исполнением федерального бюджета», закрепленной в ч. 5 ст. 101 Конституции Российской Федерации, и аналогичных целеполагающих правовых положений конституционных актов большинства субъектов Российской Федерации предполагает осуществление большего объема полномочий, нежели это относится наукой и правом к бюджетным правоотношениям и государственному финансовому контролю.

Деятельность контрольно-счетных органов всех уровней публичного управления в России можно определить как «публичный аудит», а применительно к деятельности государственных контрольно-счетных органов – государственный аудит². При этом государственный аудит представляет собой аудиторскую и иную контрольную деятельность специально созданных

органов государства – контрольно-счетных органов, по осуществлению гласного независимого априорного и апостериорного контроля состояния публичных ресурсов, включая общественные финансы и имущество, а также управленческих решений, являющихся основой для получения и распоряжения этими ресурсами, – и направленную на улучшение государственного и иного публичного управления ими.

Приведенная дефиниция показывает, что, осуществляя государственный аудит, контрольно-счетные органы в России оценивают деятельность государственных органов, выходящую за рамки бюджетных правоотношений, хотя в значительной степени и через призму публичных ресурсов, включая публичные финансы. Ведь оценка управленческой деятельности государственных органов по созданию и использованию общественных финансовых, материальных и интеллектуальных ресурсов представляет собой не только важнейший элемент деятельности государственных органов, каковым является исполнение бюджетов, но и иные управленческие решения, оказывающие влияние на общественные ресурсы, а также оценку их законности, эффективности и результативности, т.е., в итоге, качества.

Федеральное законодательство устанавливает основы правового статуса контрольно-счетных органов в России, либо прямо закрепляя требования к региональным счетным палатам, обозначаемым в российском законодательстве термином «органы государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации, созданные законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта Российской Федерации», либо устанавливая полномочия, которые могут быть реализованы «контрольными органами субъекта Российской Федерации», что включает в себя и контрольно-счетные органы. Кроме того, федеральное законодательство может устанавливать отдельные требования к некоторым специфическим функциям органов государственного аудита, прежде всего к проведению внешней проверки отчета об исполнении бюджета, чем также опосредованно устанавливаются требования и к счетным палатам³.

Основную роль в формировании общенациональной модели правового регулирования региональных контрольно-счетных органов играет Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ). Это предопределило акцент на финансовые аспекты государственного аудита, и прежде всего на финансовый аудит в рамках осуществления внешней проверки отчета об исполнении бюджета.

В то же время при описании основных требований к контрольно-счетным органам Бюджетным кодексом не учитываются, как не имеющие прямого отношения к бюджетным правоотношениям, те полномочия, которые должны выполняться счетными палатами как органами государственного аудита в системе публичного управления.

В связи с этим модель региональных контрольно-счетных органов описывается БК РФ как модель участника бюджетного процесса. Однако других федеральных законодательных актов, определяющих нефинансовые полномочия региональных органов государственного аудита, в настоящее время нет. Соответственно, их правовое регулирование полностью ложится

на компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые могут самостоятельно закрепить полный спектр полномочий органов государственного аудита.

Этому способствует и то, что важной особенностью закрепленной в БК РФ правовой модели региональных контрольно-счетных органов является ее базовый характер. Как указано в ст. 7 БК РФ, к бюджетным полномочиям Российской Федерации относится лишь «установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений», а также «определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением», что позволяет субъектам Российской Федерации самостоятельно развивать, уточнять и расширять полномочия своих контрольно-счетных органов.

Такая позиция федерального законодателя подтверждается и в ст. 26.13 Федерального закона от 06.10.99 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которой формирование, утверждение, исполнение бюджета субъекта Федерации, а также контроль за его исполнением осуществляются его органами государственной власти самостоятельно с соблюдением требований, установленных этим законом, БК РФ и принятыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации. Не противоречит этому и судебная практика Верховного суда Российской Федерации.

Таким образом, до тех пор, пока региональное законодательство не противоречит требованиям к статусу и функциям контрольно-счетного органа, содержащимся в федеральном законодательстве, субъект Российской Федерации может возлагать на него любые полномочия, прямо не предусмотренные федеральным законодательством, но необходимые для практической реализации всех форм государственного аудита региональными счетными палатами, а также самостоятельно определять их конституционно-правовой статус. Это позволяет региональным законодателям достаточно часто наделять контрольно-счетные органы полномочиями по контролю за управлением государственной собственностью, что не относится к полномочиям органа государственного финансового контроля ни с позиций российской науки, ни с позиций российского бюджетного законодательства. Так, например, в соответствии со ст. 1 Закона Новосибирской области от 26.09.2005 № 319-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Новосибирской области» этот орган «является постоянно действующим органом государственного финансового контроля и контроля за управлением и распоряжением государственной собственностью Новосибирской области».

Принятие Закона было вызвано необходимостью совершенствования нормативного регулирования деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы. Действовавший до августа 2010 г. Закон города Москвы от 01.11.95

№ 23–73 «О Контрольно-счетной палате Москвы» (далее – Закон № 23–73), несмотря на неоднократно вносившиеся в него изменения, не только не был оптимален по своей структуре и юридической технике, изобиловал потенциально коррупциогенными факторами, но и не в полной мере учитывал пятнадцатилетний опыт развития правового регулирования и практической деятельности Палаты. Так, нормы, регулирующие дополнительные полномочия Палаты, не предусмотренные Законом № 23–73 или содержащие конкретные механизмы реализации существующих полномочий, были закреплены в 12 законах Российской Федерации и г. Москвы, а также в 21 правовом акте и договоре г. Москвы.

Это прежде всего затрагивало полномочия контроля со стороны Палаты за управлением объектами собственности г. Москвы, включая имущество государственную казну, порядок осуществления полномочий Палаты по проведению экспертиз проектов городских программ, а также осуществления контроля за бюджетами внутригородских муниципальных образований в г. Москве.

Кроме того, практика применения Закона № 23–73 показала, что для него было характерно неясное и противоречивое закрепление полномочий Палаты, недостатки в определении видов контрольных мероприятий, осуществляемых Палатой, а также отсутствие механизмов, позволяющих Палате обеспечить получение необходимой для своей деятельности информации.

Унификация правового регулирования статуса и полномочий Палаты, правовое закрепление фактически существующей практики ее деятельности, а также устранение недостатков Закона № 23–73, указанных выше, и являлись основными целями принятия Закона. При этом на достаточно раннем этапе разработки проекта Закона стало ясно, что речь должна идти не о внесении изменений и дополнений в Закон № 23–73, а о разработке нового документа, обладающего иной структурой и позволяющего целостно и непротиворечиво урегулировать весь объем правоотношений, связанный с правовым статусом Палаты.

Отметим, что важными методологическим подспорьем в этой работе служили модельный закон субъекта Российской Федерации «О контрольно-счетном органе субъекта Российской Федерации», принятый XVI Конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации 24.03.2010, разработанный при активном участии как специалистов Палаты, так и представителей более 55 регионов России, а также международные стандарты государственного аудита, принятые Международной организацией высших органов государственного аудита (ИНТОСАИ), и стандарты Счетной палаты Российской Федерации.

В марте 2010 г. подготовленный Палатой проект нового закона г. Москвы «О Контрольно-счетной палате Москвы» был внесен в Московскую городскую думу мэром Москвы. При этом в качестве редактора законопроекта был назначен председатель Палаты. Интерес депутатов к законопроекту при его рассмотрении в трех чтениях в Московской городской думе характеризует тот факт, что в сумме к нему было подано более 200 поправок депутатов, со-

державших зачастую прямо противоположные представления о статусе и путях развития Палаты. Редактором в обоих чтениях было также внесено более 140 поправок.

Каковы же основные изменения, внесенные в правовой статус Контрольно-счетной палаты Москвы Законом?

Прежде всего, ч. 1 ст. 1 Закона определяет Палату как орган «внешнего государственного финансового контроля», созданный Московской городской думой в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и ей подотчетный. Такая формулировка в целом повторяет формулировку, содержащуюся в ч. 1 ст. 1 Закона № 23–73, с двумя существенными отличиями.

Во-первых, из определения было исключено определение «постоянно действующий» как не несшее никакой смысловой нагрузки – в федеральном законодательстве и законодательстве г. Москвы отсутствуют отсылки на возможность временного характера деятельности контрольно-счетного органа. Кроме того, ч. 5 ст. 30 Закона четко определяет, что «деятельность Контрольно-счетной палаты не может быть приостановлена в связи с роспуском Московской городской думы».

Другим важным отличием является указание на Палату не как на орган государственного финансового контроля, как это было в ч. 1 ст. 1 Закона № 23–73, а как на орган внешнего государственного финансового контроля. Это позволило ввести в законодательство г. Москвы понятие, активно используемое в российской экономической и юридической науке для описания феномена государственного аудита в качестве его синонима.

Хотя сроки принятия Закона не позволили использовать в нем термин «внешний государственный финансовый контроль (аудит)», введенный в правовое поле программой Правительства Российской Федерации по оптимизации и повышению эффективности бюджетных расходов, однако даже включение в законодательство г. Москвы такого менее точного термина, как «внешний государственный финансовый контроль», является существенной новеллой, позволяющей подчеркнуть отличия деятельности контрольно-счетного органа от органов государственного финансового контроля, входящих в систему исполнительной государственной власти г. Москвы, и его место в системе государственного контроля.

Необходимо также отметить, что, несмотря на активную дискуссию по этому вопросу при рассмотрении проекта Закона в Московской городской думе, формулировка, используемая в ч. 1 ст. 1 Закона, в совокупности с рядом других норм закона (ч. 3 ст. 1, ст. 3, ст. 13, ст. 30, ст. 32 Закона) однозначно не позволяет толковать деятельность контрольно-счетного органа в качестве парламентского органа или органа парламентского контроля.

Палата создается Московской городской думой и ей подотчетна, но действует, исходя из принципа независимости (ст. 3 Закона), и является не только самостоятельным юридическим лицом, но и «обладает организационной и функциональной независимостью в пределах компетенции, установленной федеральным законодательством и законодательством города Москвы» (ч. 3 ст. 1 Закона).

Такая независимость гарантируется не только закрепленной возможностью Палаты самостоятельно осуществлять свои полномочия и определять порядок их осуществления, но и существенными гарантиями личной независимости высших должностных лиц Палаты, замещающих государственные должности г. Москвы, включая материальные гарантии и достаточно сложную процедуру их досрочного освобождения от должности по закрытому перечню оснований. Кроме того, личная независимость высших должностных лиц Палаты – ее председателя, заместителя председателя и аудиторов также увеличилась в связи с увеличением срока их полномочий с 4 до 5 лет. Хотя, по меркам развитых демократических государств, такие сроки полномочий являются достаточно краткими, однако даже такое увеличение сроков повышает личную независимость руководства Палаты и, с учетом пятилетнего срока полномочий депутатов Московской городской думы, исключает возможность их переизбрания одним и тем же составом депутатов.

Закон предусматривает и оборотную сторону независимости Палаты – механизмы реализации ее демократической подотчетности. Это проявляется и в закреплении принципа подотчетности Палаты Московской городской думе в ч. 1 ст. 1 Закона, и в закреплении среди ее задач такой задачи, как «представление Московской городской думе и мэру Москвы информации о результатах проведенных контрольных мероприятий в установленном настоящим Законом порядке, информирование городского сообщества о деятельности Контрольно-счетной палаты» (п. 5 ст. 2 Закона), и в требовании о ежегодном предоставлении Московской городской думе отчета о деятельности Палаты (ст. 5, 16 Закона).

В то же время, по аналогии с другим государственным органом, не входящим в систему разделения властей, – Центральным банком Российской Федерации, Закон сохранил требование о том, что такой годовой отчет Палаты не утверждается Московской городской думой, а лишь рассматривается (ч. 2 ст. 16 Закона). Это позволяет реализовать подотчетность Палаты Московской городской думе без угрозы для ее независимости.

Независимость Палаты, невключение ее в систему парламентского контроля в г. Москве (при всей важности результатов ее контрольных мероприятий для осуществления парламентского контроля депутатами Московской городской думы), а также отсутствие у нее полномочий по реализации государственной власти позволяют поставить ее наряду с Уполномоченным по правам человека в г. Москве и Мосгоризбиркомом в число независимых государственных органов г. Москвы, не включенных в систему разделения властей.

В качестве иллюстрации этого тезиса можно привести такие принципиальные элементы правового статуса Палаты, как осуществление процесса планирования ее деятельности и порядок направления результатов ее контрольных мероприятий.

В ходе обсуждения проекта Закона в Московской городской думе рядом депутатов неоднократно выдвигались предложения передать полномочия по утверждению плана работы Палаты Московской городской думе. Такие предложения не были поддержаны редактором, и в ст. 13 Закона удалось со-

хранить и расширить независимость Палаты при осуществлении планирования ее деятельности во взаимодействии как с законодательной, так и с исполнительной ветвью государственной власти.

Так, с одной стороны, Палата строит свою деятельность самостоятельно на основе перспективных и текущих (годовых) планов работы, «которые формируются в целях обеспечения всестороннего и систематического контроля, выполнения требований федерального законодательства и законодательства города Москвы». В то же время Палата не абсолютно самостоятельна в определении состава контрольных мероприятий, входящих в текущий (годовой) план работы Палаты. В случае соответствия законодательству, в план (при формировании и внесении изменений в течение года) подлежат включению предложения Московской городской думы и мэра Москвы. Кроме того, обязательному рассмотрению при внесении изменений в текущий (годовой) план работы Палаты подлежат запросы и обращения комиссий и депутатов Московской городской думы.

Такая процедура планирования обеспечивает, с одной стороны, выполнение требований принципа 3-й Мехикской декларации ИНТОСАИ о независимости 2007 г., предусматривающего, что, «соблюдая требования законодательства, принятого органами законодательной власти и применимого к ним, высшие органы аудита должны быть свободны от указаний или вмешательства со стороны органов законодательной или исполнительной власти при... планировании контрольных мероприятий». С другой стороны, она дает возможность участия в этом процессе представителей органов государственной власти. При этом участие в нем органов как законодательной, так и исполнительной ветви государственной власти позволяет Палате быть подлинно независимым органом, равноудаленным и равноприближенным к обеим ветвям власти.

Аналогична ситуация и с направлением итоговых материалов контрольных мероприятий Палаты. В соответствии со ст. 5 Закона результаты всех контрольных мероприятий Палаты направляются как в Московскую городскую думу, так и мэру Москвы.

Важнейшей новеллой в правовом статусе Палаты явилось и то, что, определив Палату в качестве органа внешнего государственного финансового контроля, ч. 1 ст. 1 Закона предусматривает, что «для осуществления контроля за формированием и исполнением бюджета города Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы Контрольно-счетная палата также обладает полномочиями по контролю за правомерностью и эффективностью управления собственностью города Москвы». Это положение расширило компетенцию Палаты за рамки полномочий органа государственного финансового контроля, созданного законодательным органом субъекта Российской Федерации, определенных в ст. 157 БК РФ, но входит в общепринятую концепцию органов государственного аудита, закрепленную, среди прочего, в Лимской декларации ИНТОСАИ об основных принципах аудита 1977 г.

Такая формулировка позволила вписать концепцию контроля за правомерностью и эффективностью управления собственностью г. Москвы

со стороны Палаты в рамки реализации ее конституционно-правовой цели, закрепленной в ч. 5 ст. 31 Устава города Москвы, предусматривающей осуществление Палатой контроля за формированием и исполнением бюджета г. Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда г. Москвы. Соответственно, ч. 1 ст. 1 Закона позволила прямо закрепить в п. 2 ст. 2 Закона такую задачу Палаты, как «контроль правомерности, результативности и эффективности... управления собственностью города Москвы». Для выполнения этой задачи в ст. 17 Закона Палата наделена такими полномочиями в области контроля за управлением собственностью г. Москвы, как проведение экспертиз проектов законов и иных нормативных правовых актов г. Москвы, связанных с формированием и использованием объектов собственности г. Москвы, проведение проверок и обследований правомерности и эффективности управления и распоряжения объектами собственности г. Москвы, а также проведение проверок и обследований состояния и использования объектов имущественной казны, поступления в бюджет г. Москвы доходов от использования объектов имущественной казны г. Москвы и расходования средств бюджета г. Москвы на ее содержание.

Регулирование соотношения цели, задач и полномочий Палаты в отношении собственности г. Москвы может служить хорошей иллюстрацией того, как данные понятия были использованы авторами Закона при его написании. Для большинства законодательных актов, регулирующих правовой статус контрольно-счетных органов в России, включая Счетную палату Российской Федерации, характерно смешение этих понятий.

Например, задачи Счетной палаты Российской Федерации, содержащиеся в ст. 2 Федерального закона от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», содержат как собственно задачи этого органа (например, «организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению»), так и его отдельные полномочия (например, «финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов») и даже описание определенных операций, необходимых для реализации задач и полномочий Счетной палаты Российской Федерации (например, «анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов»).

Во избежание подобной путаницы в Законе была выстроена четкая иерархическая структура взаимосвязанных цели, задач и полномочий Палаты. Закон не содержит определения цели Палаты, поскольку, как было упомянуто выше, она уже содержится в ч. 5 ст. 31 Устава города Москвы. Для достижения этой цели перед Палатой стоит ряд задач, открытый перечень которых приводится в ст. 2 Закона. Кроме уже упоминавшегося выше

контроля за управлением собственностью г. Москвы к ним относятся контроль правомерности и обоснованности составления проектов бюджета г. Москвы и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда г. Москвы; контроль правомерности, результативности и эффективности исполнения бюджета г. Москвы и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда г. Москвы; оценка влияния расходов бюджета г. Москвы и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда г. Москвы на социально-экономическое развитие г. Москвы, а также контроль исполнения бюджетов внутригородских муниципальных образований в г. Москве, получающих межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты из бюджета г. Москвы.

Важнейшим дополнением к этим задачам, определяющим направление контроля, осуществляемого Палатой, является задача по предоставлению Московской городской думе и мэру Москвы информации о результатах проведенных контрольных мероприятий и информирование городского сообщества о деятельности Палаты. Такая задача определяет как перечень основных потребителей Палаты (Московская городская дума, мэр Москвы, городское сообщество), так и публичный, открытый характер результатов деятельности Палаты, что получило дальнейшее развитие в закреплении принципа гласности в ст. 3 Закона и его раскрытии в ст. 16 Закона, содержащей описание основных механизмов и ограничений реализации этого принципа.

Для решения содержащихся в Законе основных задач Палаты она наделяется целым рядом полномочий, перечень которых также является открытым (ст. 17 Закона). В дополнение к уже упоминавшимся выше основным полномочиям Палаты можно отнести:

- экспертизу проектов законов и иных нормативных правовых актов г. Москвы, связанных с формированием и использованием средств бюджета г. Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда г. Москвы и иных объектов собственности города;
- экспертизу проектов законов о бюджете г. Москвы, бюджете территориального государственного внебюджетного фонда г. Москвы и вносимых в них изменений;
- ежемесячный мониторинг исполнения городского бюджета и социально-экономической ситуации в г. Москве;
- внешнюю проверку годовых отчетов об исполнении бюджета г. Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда г. Москвы;
- экспертизу проектов законов об исполнении бюджета г. Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда г. Москвы;
- проверки и обследования правомерности и эффективности использования бюджетных средств и субсидий из бюджета г. Москвы государственными органами г. Москвы и организациями, а также проверки и обследования финансово-хозяйственной деятельности государственных органов и учреждений г. Москвы;

- проверки и обследования формирования и использования средств городского бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда г. Москвы;
- проверки и обследования управления государственным долгом г. Москвы.

Достаточно широкий объем полномочий Палаты связан с осуществлением ею контроля за городскими программами как на этапе их принятия, так и в ходе и по итогам их исполнения.

В отличие от большинства контрольно-счетных органов в России, Палата и до принятия Закона имела более широкие полномочия по осуществлению контроля за городскими программами до их принятия, нежели это предусмотрено в ст. 157 БК РФ, указывающей лишь на проведение контрольно-счетными органами «экспертизы долгосрочных целевых программ». Так, в соответствии с п.3.2.1.1. Регламента Правительства Москвы, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 21.02.2006 № 112-ПП, и п.13 Порядка разработки, утверждения, финансирования и контроля за ходом реализации городских целевых программ в городе Москве, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 17.01.2006 № 33-ПП, Палата проводит экспертизу проектов всех городских целевых программ до их вынесения на рассмотрение Правительства Москвы.

Принятие Закона позволило существенно расширить полномочия Палаты в этой области. Так, ст. 17 Закона предусматривает проведение Палатой экспертизы проектов городских программ и вносимых в них изменений, стратегий, прогнозов и планов развития г. Москвы, предлагаемых к утверждению законами и иными нормативными правовыми актами г. Москвы. Такая формулировка не только поднимает на законодательный уровень полномочия Палаты по проведению экспертизы городских целевых программ, но и расширяет соответствующие полномочия Палаты и на иные документы, носящие программный характер. При этом такая формулировка, среди прочего, закрывает один из самых частых способов «обхода» требования о направлении проектов городских целевых программ в Палату – их переименование таким образом, чтобы в их названии отсутствовало словосочетание «городская целевая».

Контролю за проектами программ, стратегий, прогнозов и планов развития г. Москвы корреспондируют полномочия Палаты и по проведению проверок и обследований реализации программ г. Москвы, планов развития г. Москвы.

Существенными полномочиями Палата наделена также в части контроля за средствами, переданными из бюджета г. Москвы в бюджеты муниципальных образований, или за самими такими бюджетами.

С одной стороны, Палата осуществляет контроль за средствами бюджета г. Москвы, поступившими в рамках межбюджетных трансфертов в бюджеты внутригородских муниципальных образований. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 17 Закона Палата имеет право осуществлять проверки и обследования использования субвенций, субсидий, иных межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов из городского бюджета бюдже-

там внутригородских муниципальных образований в г. Москве, а также проверки и обследования исполнения бюджетов внутригородских муниципальных образований в г. Москве, получающих межбюджетные трансферты из бюджета г. Москвы.

С другой стороны, в соответствии с частями 1 и 4 ст. 17 Закона Палата может проводить внешние проверки отчетов об исполнении собственно местных бюджетов в случаях, если это предусмотрено федеральным законодательством, законодательством г. Москвы или на основании заключенных Палатой договоров (соглашений).

Последнее основание нуждается в пояснении. В настоящее время на муниципальном уровне в г. Москве собственные муниципальные контрольно-счетные органы отсутствуют. Более того, в условиях крайне незначительного объема их собственных полномочий и источников доходов, создание муниципальных контрольно-счетных органов в г. Москве представляется нецелесообразным. В то же время для обеспечения проведения обязательных внешних проверок отчетов об исполнении бюджетов внутригородских муниципальных образований все муниципальные органы начиная с 2009 г. заключили соглашения с Палатой о проведении таких внешних проверок на безвозмездной основе, что позволяет обеспечивать независимый контроль за муниципальными средствами в г. Москве без дополнительной финансовой нагрузки на местные бюджеты.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о соотношении форм и видов контрольных мероприятий. Прежде всего, в отличие, например, от Федерального закона от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Закон не разделяет контрольную и экспертно-аналитическую деятельность Палаты. Представляется, что проведение экспертиз и мониторинга, традиционно относимых к экспертно-аналитической деятельности, – не более, чем осуществление предварительного контроля со стороны контрольно-счетного органа, и не имеет оснований для выделения в качестве обособленной деятельности Палаты.

В связи с этим Закон не выделяет отдельные виды деятельности Палаты, но выделяет отдельные виды контрольных мероприятий, отличающиеся между собой предметом (объект у них всегда одинаков – управление публичными ресурсами г. Москвы) и порядком оформления. В ст. 18 Закона указаны четыре вида контрольных мероприятий Палаты: проверка, обследование, экспертиза и мониторинг.

При проведении проверки осуществляется оценка правомерности и эффективности формирования и исполнения бюджета г. Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда г. Москвы, использования объектов собственности г. Москвы или внутригородских муниципальных образований. Проверка может проводиться в контролируемой организации. По результатам проверки составляется отчет.

При проведении обследования производится системное исследование или оперативное выявление положения дел по вопросам, связанным с формированием и исполнением бюджета г. Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда г. Москвы, с исполь-

зованием объектов собственности г. Москвы или внутригородских муниципальных образований в определенной отрасли или направлении. Обследование также может проводиться в контролируемой организации, а по ее итогам составляется справка.

При проведении экспертизы Палатой осуществляется оценка (анализ) проекта правового акта в части правомерности и эффективности предлагаемых норм и правил или конкретных решений по вопросам, связанным с формированием и исполнением бюджета г. Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда г. Москвы, использованием объектов собственности г. Москвы. Результаты экспертизы оформляются в виде заключения.

Наконец, при проведении мониторинга осуществляется регулярное наблюдение за показателями исполнения городского бюджета и социально-экономической ситуации в г. Москве, включающее сбор и анализ управленческой информации на протяжении определенного времени. Необходимо отметить, что мониторинг впервые закреплен в законодательстве г. Москвы и, как показала практика работы Палаты в 2009–2010 гг., является оптимальным способом осуществления оперативного контроля за исполнением бюджета⁴. Мониторинг осуществляется ежемесячно, и по его результатам составляется аналитическая записка.

В свою очередь, формы контроля представляют собой определенный набор методологических приемов, направленных на рассмотрение различных аспектов управления публичными ресурсами. При этом в рамках одного контрольного мероприятия могут использоваться несколько форм контроля. В ч. 6 ст. 18 Закона указано, что «контрольные мероприятия проводятся Контрольно-счетной палатой с использованием финансового аудита, аудита эффективности, аудита информации и иных форм контроля»⁵.

Отличительной чертой Закона, по сравнению с Законом № 23–73, являются достаточно подробное описание механизмов получения Палатой от третьих лиц информации, необходимой для обеспечения ее деятельности, состав такой информации, основания и порядок определения сроков для ее предоставления.

Так, в условиях, когда на запросы Палаты не распространяется действие федеральных законов «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Закон определяет порядок установления сроков ответа на запросы Палаты.

В частности, в ст. 24 Закона определено, что порядок направления запросов и определения сроков ответов на них устанавливается Палатой. При этом срок ответов на запросы Палаты, направленных в рамках проведения контрольных мероприятий на основании поручений Московской городской думы и мэра Москвы, запросов комиссий и депутатов Московской городской думы, обращений членов Правительства Москвы, органов прокуратуры и иных правоохранительных органов может быть установлен менее семи дней.

Кроме того, Закон определяет целый ряд документов, которые подлежат обязательному направлению в Палату. Так, в соответствии со ст. 24 Закона в Палату направляются правовые акты мэра Москвы и Правительства Москвы, а также решения органов исполнительной власти о создании, преобразовании или ликвидации государственных учреждений и государственных предприятий г. Москвы, об изменении количества акций и долей г. Москвы в уставных капиталах хозяйственных обществ, о заключении договоров об управлении бюджетными средствами и иными объектами собственности г. Москвы.

Кроме того, в Палату в электронном виде ежеквартально, а также по итогам финансового года направляется бюджетная отчетность главных администраторов бюджетных средств г. Москвы после ее принятия финансовым органом.

Подлежат ежегодному направлению в Палату в установленные в ст. 24 Закона сроки отчеты и заключения аудиторских организаций по результатам аудиторских проверок деятельности государственных предприятий, учреждений, а также акционерных обществ с долей г. Москвы не менее 50%.

Подробно в Законе регламентирован и порядок предоставления в Палату информации финансовым органом г. Москвы. В частности, в соответствии с ч. 4 ст. 28 Закона он предоставляет в Палату утвержденную сводную бюджетную роспись и кассовый план исполнения бюджета г. Москвы «не позднее 30 дней со дня начала планового периода: по состоянию на начало текущего финансового года; по состоянию на первое число первого месяца квартала; по состоянию на конец текущего финансового года». Эта норма позволила законодательно закрепить уже сложившееся в течение ряда лет, но не закрепленное в правовых актах положение о предоставлении этой информации в Палату.

Наконец, Закон в ст. 25 закрепляет требование ко всем городским государственным и местным органам обеспечить доступ Палаты к своим информационным системам и ресурсам. При этом их перечень утверждает постановлением Московской городской думы по предложению Палаты, а организационно-технические требования к обеспечению доступа определяются Правительством Москвы и органами местного самоуправления в рамках своей компетенции.

В заключение необходимо отметить, что, по нашему мнению, Закон позволит улучшить качество правового регулирования деятельности Палаты, а также создал правовую базу для успешной реализации ею своих полномочий по обеспечению независимого и гласного контроля за управлением публичными ресурсами г. Москвы. Кроме того, представляется, что Закон, как это уже было ранее с Законом № 23–73, может послужить основой для совершенствования правового регулирования статуса контрольно-счетных органов иных субъектов Российской Федерации и большей гармонизации их правового статуса. Также положения Закона, основанные на большом практическом опыте, могут быть использованы и при подготовке проекта федерального закона о статусе региональных контрольно-счетных органов, разрабатываемого в настоящее время по поручению Президента Российской Федерации⁶.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р.
- ² Подробнее о термине «государственный аудит» и различных подходах к нему см., например: Двуреченских В.А. Национальный контроль. М.: Финансовый контроль, 2009. – С. 102; Степашин С.В. Конституционный аудит. М.: Наука, 2006. – С. 7; Система государственных и муниципальных заказов: теория и практика. Учебник / под ред. Глущенко В.М., Норкина К.Б. М., 2007. – С. 411; Антипова Т.В. Аудит бюджетополучателей. Новосибирск: САФБД, 2008. – С. 147; Чечеткин В.Д. Государственный аудит в системе регионального стратегического управления: теория и практика. Владимир: Владимирское книжное издательство «Собор», 2009. – С. 25.
- ³ Подробнее о правовом регулировании региональных и муниципальных контрольно-счетных органов см.: Двуреченских В.А. Национальный контроль. М.: Финансовый контроль, 2009. – С. 175–199.
- ⁴ До принятия Закона мониторинг проводился Палатой в качестве формы обследования. Однако в связи со спецификой организации такого контрольного мероприятия было признано целесообразным выделение его в качестве особого вида контрольного мероприятия.
- ⁵ Подробно о формах государственного аудита см.: Двуреченских В.А. Национальный контроль. М.: Финансовый контроль, 2009. – С. 107–122.
- ⁶ Об этом см. стенограмму встречи Президента Российской Федерации Медведева Д.А. и Председателя Счетной палаты Российской Федерации /Степашина С.В. от 28.07.2010 по адресу: <http://www.kremlin.ru/news/8478>.