

из регистрационных органов. В чем смысл присутствия во всей этой деятельности наследника, не ясно, поскольку от него требуется, по сути, только одно — выразить свое согласие на принятие наследства.

Еще менее понятен смысл приглашения гражданина за год до достижения им пенсионного возраста в управление Пенсионного фонда РФ для сверки данных о стаже, предоставленных работодателем, с трудовой книжкой, которая хранится, естественно, у работодателя.

В идеале адресат должен прийти с заявлением в назначенное время и получить ответ. Либо то и другое может быть сделано вообще без личной явки. Должностное лицо выполняет все, кроме того, что нельзя сделать без гражданина, т. е. действия, которые может осуществить только сам субъект регулируемых отношений (например, дать согласие на избрание, отказаться от принятия наследства, представить документы, которые есть только у него). Если нельзя сразу реализовать идеальную схему, то надо к ней стремиться.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Национальный план противодействия коррупции: утв. Указом Президента РФ от 31.07.2008 г. № Пр-1568) // Росс. газ. 2008. 5 августа.

2. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» п. 2 ст. 6 // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

3. Приказ Минюста РФ от 30.09.2008 г. № 219 «Об утверждении плана Министерства юстиции Российской Федерации по противодействию коррупции на 2008-2009 гг.» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Головщинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства / Под ред. Г.А. Сатарова и М.А. Краснова. М., 2004. 61 с.

5. Методика анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти. М., 2006. 33 с.

*Татьяна Дмитриевна САДОВСКАЯ —
ст. преподаватель кафедры
административного и финансового права
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук,*

*Ольга Александровна ЯНОВА —
старший инспектор Счетной палаты
Тюменской области
sevrugin@jurati.ru*

УДК 342.6(470+571)

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АННОТАЦИЯ. В статье анализируется законодательство субъектов Российской Федерации, регламентирующее деятельность региональных контрольно-счетных органов и практика его применения. Обосновывается вывод о необходимости принятия федерального закона, определяющего основные принципы создания и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

SUMMARY. *The article analyses the Russian Federation constituent entity legislation, regulating the activity of regional bodies of control and calculation and the practice of its implementation. It makes a conclusion about the necessity of adopting a federal law. Setting forth the basic principles of creation and activity of regional bodies of control and calculation in the Russian Federation.*

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. *Счетная палата, контрольно-счетные органы, субъект Российской Федерации.*

KEY WORDS. *Audit chamber, audit bodies, subject of the Russian Federation.*

От эффективности государственного финансового контроля напрямую зависит экономическая безопасность государства. Важную роль в обеспечении соблюдения бюджетного законодательства играют контрольно-счетные органы, формируемыми органами представительной власти субъектов Российской Федерации.

Так, например, Счетной палатой Тюменской области за последние 3 года было направлено 195 представлений и предписаний, 46 материалов направлено в правоохранительные органы и органы прокуратуры, возбуждено 2 уголовных дела (диаграмма 1) [1].

Деятельность контрольно-счетных органов (далее — КСО) субъектов Российской Федерации осуществляется на основании Конституции РФ, Бюджетного кодекса РФ, конституций и уставов субъектов РФ, законов субъектов РФ (бюджетные кодексы субъектов, законы о бюджетном процессе, о контрольно-счетных органах субъектов РФ).

В настоящее время региональные контрольно-счетные органы обладают различными правовыми статусами. По состоянию на конец 2007 г. в России действовали 83 КСО субъектов РФ. Из них статусом юридического лица обладали 63 или 73,3% от их общего числа, 20 — не обладали организационной и функциональной самостоятельностью.

Значительно разнятся контрольно-счетные органы и по числу сотрудников. Диапазон количественного состава сотрудников КСО колеблется, начиная от 4 (Калининградская и Курганская области) до 181 (Контрольно-счетная палата г. Москвы).



Диаграмма 1

Анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность контрольно-счетных органов регионов, показывает, что в большинстве из них руководитель КСО назначается на должность законодательным органом. Однако в некоторых субъектах РФ (республики Башкортостан, Татарстан) назначение руководителей КСО напрямую зависит от главы исполнительной власти этих субъектов, т. е. в формировании органа внешнего государственного финансового контроля, подотчетного парламенту, непосредственное участие принимают не только законодательная власть, но и исполнительная, причем оказывающая решающее влияние. В этой связи нарушаются конституционные принципы построения системы органов государственной власти, и не в полной мере обеспечивается принцип сбалансированности полномочий между законодательной и исполнительной властями в субъектах РФ.

Региональные контрольно-счетные органы в основном осуществляют три вида деятельности: контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую и информационную. Основной вид деятельности — контрольно-ревизионная.

В законах большинства субъектов РФ установлено, что контрольно-счетные органы могут осуществлять и иные виды деятельности. Например, во Владимирской области предусмотрено осуществление Счетной палатой Владимирской области (помимо контрольной, экспертно-аналитической и информационной) также прогнозной деятельности.

Стоит отметить, что в законах ряда субъектов РФ виды деятельности КСО названы направлениями либо функциями. В ряде законов под видами деятельности понимается проведение контрольно-счетной проверки, ревизий, обследований и экспертиз, а контрольно-ревизионная, экспертно-аналитическая и информационная деятельность рассматривается как функции или полномочия контрольно-счетных органов.

Предметом бюджетных контрольных правоотношений выступает бюджет субъекта РФ, доходы регионального бюджета, расходные обязательства субъекта РФ, межбюджетные трансферты. В законах практически всех субъектов РФ закреплено право КСО осуществлять контроль за поступлением в бюджет соответствующего субъекта РФ средств от распоряжения и управления собственностью данного субъекта РФ, а также от управления и распоряжения объектами государственной собственности, находящимися в совместном ведении данного субъекта РФ и Российской Федерации. В законах большинства субъектов РФ предусмотрено, что помимо контроля за исполнением бюджета, КСО осуществляют контроль за формированием и эффективностью использования средств территориальных государственных внебюджетных фондов соответствующего субъекта РФ.

В ряде субъектов КСО осуществляют контроль за исполнением местных бюджетов (например, в Ростовской и Челябинской областях). Во Владимирской области Счетная палата осуществляет контроль за состоянием долга субъекта РФ и за использованием его кредитных ресурсов. В законах многих субъектов РФ предусмотрено, что КСО осуществляют контроль за банковской системой либо за обращением финансов соответствующего субъекта РФ в кредитных организациях. Контрольно-счетная палата Амурской области наделена правом осуществлять контроль за поступлениями и расходованием бюджетных ассигнований в сравнении с законодательно утвержденными показателями валютного фонда, а также контроль за эффективным и целевым использованием предприятиями, учреждениями, организациями налоговых и иных льгот, предоставленных законода-

тельством области. Счетная палата Алтайского края осуществляет контроль за формированием и эффективностью использования валютных средств краевых государственных унитарных предприятий и краевых государственных учреждений.

В Закон Тюменской области «О Счетной палате Тюменской области» [2] в апреле 2008 г. были внесены изменения с целью актуализации нормативной базы и ее соответствия федеральному законодательству. Счетная палата была наделена правом осуществления внешней проверки годового отчета об исполнении областного бюджета, подготовки и внесения в областную Думу предложений по устранению нарушений, а также по совершенствованию бюджетного законодательства. Кроме того, начиная с 2007 г., Счетная палата признается администратором поступлений в бюджет денежных взысканий (штрафов) за нарушение бюджетного законодательства (в части бюджетов субъектов РФ); возмещения сумм, израсходованных незаконно или не по целевому назначению, а также доходов, полученных от их использования (в части бюджетов субъектов РФ).

Актуальным направлением на данный момент является полномочие контрольно-счетных органов на экспертизу законопроектов на предмет коррупциогенности. Экспертиза проектов нормативных правовых актов на предмет коррупциогенности содержащихся в них положений установлена в числе полномочий Счетной палаты Республики Коми.

Еще одним полномочием, не характерным для большинства контрольно-счетных органов, является наделение должностных лиц региональных КСО правом составлять протоколы об административных правонарушениях (Челябинская, Курская, Новосибирская области, Республика Калмыкия). В то же время большинство региональных КСО такого права не имеют, а протоколы об административных нарушениях в бюджетной сфере уполномочены составлять органы исполнительной власти.

Интерес представляет судебная практика, сложившаяся по поводу наделения Счетной палаты Тюменской области правом обращаться в судебные органы с исками от имени и по поручению Тюменской областной Думы при выявлении нецелевого использования предприятиями и организациями средств областного бюджета и территориальных государственных внебюджетных фондов (ст. 24.1 Закона Тюменской области «О Счетной палате Тюменской области», данная статья была введена Законом Тюменской области от 07.08.1999 № 123). Применение данной статьи на практике привело к следующим результатам.

В рамках принятия мер по устранению нарушений, установленных Счетной палатой Тюменской области в ходе проверки, главным распорядителем бюджетных средств были предъявлены иски в Арбитражный суд Тюменской области о взыскании средств областного бюджета, использованных получателями не по целевому назначению. Определением Арбитражного Суда Тюменской области Счетная палата Тюменской области была привлечена в качестве третьего лица. Решениями Арбитражного суда Тюменской области и постановлениями апелляционной инстанции по делам иски были удовлетворены в части взыскания в областной бюджет средств, использованных не по целевому назначению.

Однако постановлением кассационной инстанции от 08.07.2002 г. решение и постановление Арбитражного суда Тюменской области по одному иску были отменены, и было принято новое решение — в иске отказать, так как отношения, возникающие между истцом и ответчиком, не связаны с предпринимательской деятельностью, не основаны на равенстве сторон и должны регулироваться нор-

мами административного права. По другому иску также было указано, что данные отношения относятся к имущественным отношениям, основанным на административном и ином властном подчинении одной стороны другой, гражданское законодательство в этом случае не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

В результате органом, исполняющим бюджет, на момент повторного рассмотрения спора в суде было выставлено инкассовое поручение о списании суммы средств, использованных не по целевому назначению. Средства, использованные не по целевому назначению, в бесспорном порядке списаны с расчетного счета ответчика. Таким образом, с учетом рассмотренной судебной практики данную статью можно исключить.

Кроме осуществления мер по возмещению средств, использованных не по целевому назначению, КСО субъектов Федерации осуществляют меры по возмещению ущерба, включающего помимо нецелевого использования бюджетных средств неэффективное и незаконное использование бюджетных средств, а также меры по устранению иных нарушений, имеющих финансовую оценку. Основной проблемой при квалификации неэффективного использования бюджетных средств является отсутствие предусмотренной законодательством прямой меры ответственности за указанное нарушение.

Существенную долю в структуре выявляемых нарушений занимают нарушения в строительстве, связанные с завышением физических объемов выполненных работ. Отдельными контрольно-счетными органами субъектов РФ разрабатываются локальные классификаторы нарушений, в которых неэффективное использование бюджетных средств, выразившееся в завышении физических объемов строительства и нарушении строительных норм и правил, квалифицируется по ст.ст. 1102-1107 Гражданского кодекса Российской Федерации как неосновательное обогащение. Процедура возмещения ущерба за счет неэффективно использованных бюджетных средств состоит в том, что по представлению КСО, в котором проверяемому объекту (заказчику) предписывается возместить неэффективно использованные средства, заказчик направляет иск в суд о возмещении сумм завышенных объемов выполненных работ с подрядчика либо взыскивает указанные суммы с подрядчика иным установленным законом способом.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о том, что в отсутствии федерального закона о государственном финансовом контроле целесообразно принять на федеральном уровне закон, определяющий основные принципы создания и деятельности контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации. Необходимо разграничить полномочия региональных органов исполнительной власти и контрольно-счетных палат представительных органов в сфере государственного финансового контроля. Законодательно урегулировать взаимоотношения КСО субъектов Российской Федерации и правоохранительных органов как в части координации деятельности по совместным проверкам, так и в части передачи информации для своевременного реагирования по допущенным нарушениям. Одним из результатов такого взаимодействия должна стать общегосударственная система учета результатов деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ.

Следует закрепить полномочия КСО субъектов федерации, а не только Счетной палаты РФ на получение необходимых данных, составляющих банковскую и налоговую тайны. Отсутствие данного механизма часто не позволяет КСО субъектов РФ в полной мере реализовывать свои полномочия по контролю за

законностью, рациональностью и эффективностью использования региональной собственности и средств региональных бюджетов.

Представляется необходимым наделить региональные контрольно-счетные органы правом законодательной инициативы по вопросам их компетенции (правом внесения в законодательный (представительный) орган разработанных ими законопроектов), что позволит КСО более активно участвовать в устранении недостатков существующего регионального бюджетного законодательства на основе опыта, накопленного ими в ходе контрольной и экспертно-аналитической работы (в ряде субъектов России такое право уже предоставлено контрольно-счетным органам).

Реализация данных предложений, на наш взгляд, будет способствовать наделению контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации реальными контрольными полномочиями, увеличению их самостоятельности и независимости и в конечном итоге повышению эффективности регионального государственного финансового контроля.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Отчеты о работе Счетной палаты Тюменской области за 2007, 2006, 2005 годы // Тюменские известия. 2008. № 77. 5 мая; Тюменские известия. 2007. № 37. 28 февраля; Вестник Тюменской областной Думы. 2006. № 4.

2. О Счетной палате Тюменской области: закон Тюменской области от 26 мая 1996 г. № 42 // Вестник Тюменской областной Думы. 1996. № 7.

Валерий Иванович СТЕПАНЧЕНКО —
депутат,
председатель Комитета по уставному
законодательству и правовым вопросам
Государственной Думы
Ямало-Ненецкого автономного округа
kuz@gd.gov.yanao.ru

УДК 342.518(571.121)

ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена рассмотрению в динамике правового статуса органов и должностных лиц государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа, осуществляющих исполнительную власть.

SUMMARY. The article is devoted to dynamic consideration of the legal status of Yamalo-Nenetskiy autonomous okrug state bodies and officials, exercising executive power.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Разделение властей, исполнительная власть, Ямало-Ненецкий автономный округ.

KEY WORDS. Division of power, executive power, Yamalo-Nenetskiy autonomous okrug.

Для более полного и объективного представления о формировании исполнительной ветви власти автономного округа следует рассмотреть этапы ее развития, начиная с периода становления, принятия Устава (Основного закона) Ямало-Ненецкого автономного округа и до настоящего времени.

Утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 Положение «О главе администрации края, области, города федерального