

На правах рукописи

ПЛАТОНОВ

Андрей Владимирович

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОГО
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ КОНТРОЛЬНО-
СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ МОСКВЫ)**

Специальность 12.00.14 —
административное право,
финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 2008

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права
ГООУ ВПО «Московский городской университет управления
Правительства Москвы»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Землин Александр Игоревич,

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Городецкий Петр Григорьевич

кандидат юридических наук
Грудцына Людмила Юрьевна

Ведущая организация: АНО «Международная академия
предпринимательства (Институт)»

Защита состоится 16 октября 2008 г. в 12 час. в на заседании
диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ «Московский гуманитарный
университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус
№ 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ННОУ
«Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан « ____ » _____ 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Цели и задачи, реализуемые в настоящее время органами государственной власти Российской Федерации в рамках реформирования отечественной экономики, отличаются выраженной стратегической направленностью, долгосрочным периодом их реализации и привлечением огромных финансовых ресурсов. Для реализации поставленных задач и достижения заданных целей необходимо повышение эффективности управления бюджетными средствами в соответствии с приоритетами государственной политики. Как справедливо отмечает С.В. Степашин, «бюджетная система государства — одна из основ его экономики. Поэтому эффективное ее функционирование и рачительное отношение к ней всегда были предметом пристального внимания со стороны высшей государственной власти»¹.

Реформирование бюджетного процесса, нашедшее свое отражение в радикальном изменении бюджетного законодательства Российской Федерации, остро ставит вопрос четкого определения места и роли органов государственного финансового контроля в происходящих преобразованиях.

Нельзя не согласиться с Е.Ю. Грачевой, которая отмечает, что «...определяющую роль в государственном воздействии на экономику, в том числе на финансы, играет правовое регулирование и осуществление контроля, в том числе финансового»².

Вопросы правового регулирования государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетной палатой субъекта Российской Федерации, являются составной частью правовых основ функционирования института государственного финансового контроля в Российской Федерации, и их исследование позволит выявить общие закономерности в сфере правового регулирования деятельности контрольных органов.

¹ *Степашин С.В.* Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5.

² *Грачева Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 43.

В связи с чем, представляется крайне актуальным анализ всей совокупности действующих бюджетных нормативных правовых актов федерального и регионального уровней в данной сфере. Это позволит выявить внутрисистемные связи, оценить достигнутый уровень регулирования института государственного финансового контроля, выделить несовершенства действующей нормативной правовой системы и определить основные направления ее дальнейшего развития и регулирования.

Решение поставленных задач позволит не только выявить закономерности правового регулирования государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетной палатой субъекта Российской Федерации, но и определить особенности правового положения Контрольно-счетной палаты Москвы в системе органов государственного финансового контроля. Это будет способствовать выработке предложений по совершенствованию организационно-правовых основ деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы, а также осуществляемых ею контрольных процедур.

В свете изложенного, тема диссертационного исследования, посвященного исследованию правового регулирования государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетной палатой субъекта Российской Федерации, актуальна в научном и прикладном отношении.

Цели и задачи исследования. Целью данной работы является выявление особенностей правового регулирования государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетной палатой субъекта Российской Федерации (на примере Контрольно-счетной палаты Москвы), и выработка предложений по совершенствованию организационно-правовых основ деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы, а также осуществляемых ею контрольных процедур. Это позволит данному контрольному органу максимально эффективно использовать на региональном уровне все полномочия, которыми он наделен действующим бюджетным законодательством РФ.

Научной задачей исследования является теоретическое осмысление правового регулирования государственного финансового контроля, осуществляемого контрольным органом, созданным законодательным (представительным) органом субъекта РФ, в целях выявления правовых основ и внутрисистемных связей в деятельности органов государственного финансового контроля.

В рамках настоящего исследования диссертантом поставлены следующие задачи:

— раскрыть сущность государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетной палатой субъекта РФ;

— в рамках анализа бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов РФ, законодательства и нормативных правовых актов города Москвы выявить и систематизировать правовые нормы, определяющие цели и задачи государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетной палатой субъекта РФ;

— провести исследование нормативно-правового регулирования, организационно-правовых форм, структурной организации, принципов деятельности и компетенции органов государственного финансового контроля города Москвы;

— на основе анализа правовых основ учреждения и формирования Контрольно-счетной палаты Москвы по законодательству РФ и города Москвы, а также результатов контрольной деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы провести исследование механизма осуществляемого ею государственного финансового контроля;

— выявить правовое и процессуальное содержание деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы по осуществлению государственного финансового контроля, проанализировать особенности его реализации на региональном уровне и на этой основе раскрыть содержание объекта государственного финансового контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой Москвы, а также исследовать его формы и методы;

— на основе исследования понятия, сущности, целей, задач, нормативно-правового и процессуального регулирования государственного финансового контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой Москвы, определить направления и выработать предложения по совершенствованию контрольных процедур, осуществляемых Контрольно-счетной палатой Москвы, а также организационно-правовых основ ее деятельности.

Объектом диссертационного исследования являются урегулированные нормами права общественные отношения, складывающиеся в сфере организации государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетной палатой субъекта РФ (на примере Контрольно-счетной палаты Москвы).

Предметом диссертационного исследования стали нормы бюджетного законодательства РФ и города Москвы, регламентирующие деятельность Контрольно-счетной палаты Москвы как органа государственного финансового контроля, созданного законодательным (представительным) органом субъекта РФ, послания и бюджетные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, а также результаты практической деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы по осуществлению государственного финансового контроля.

Степень научной разработанности темы и круг источников.

Вопросы правового регулирования института государственного финансового контроля привлекали и привлекают внимание российских ученых. Это связано, прежде всего, с динамичным развитием всех сфер жизнедеятельности Российской Федерации, в том числе и бюджетно-финансовой системы. Что, в свою очередь, делает крайне актуальной проблему создания в Российской Федерации действенной системы государственного финансового контроля, составной частью которой являются контрольные органы, созданные законодательными (представительными) органами субъектов РФ.

Теоретической основой настоящего диссертационного исследования послужили научные труды в области финансов и государственного

финансового контроля таких ученых, как В.В. Бурцев, Ю.М. Воронин, Е.Ю. Грачева, В.А. Двуреченских, В.А. Жуков, А.П. Зрелов, И.Ш. Килясханов, Т.В. Конюхова, В.М. Родионова, А.В. Румянцев, С.В. Степашин, Н.С. Столяров, А.Т. Тдипиев, И.В. Фирулин, Н.И. Химичева, С.М. Шахрай, В.М. Шлейников.

Вопросы правового положения контрольно-счетных органов субъектов РФ были отражены в диссертационных исследованиях А.Е. Алехина, Н.М. Баскаковой, О.Ю. Бубновой, А.В. Кузнецова, В.В. Мясникова, О.В. Роньжиной, П.А. Собчуком, Ю.Л. Смирниковой, Е.Б. Чернобровкиной, С.О. Шохина.

Диссертационные работы Н.Д. Погосяна, Ж.М. Саркисяна, А.Д. Соменкова, Е.А. Толстыжено, посвященные правовому статусу Счетной палаты Российской Федерации, явились методологической основой анализа правового положения, роли и места контрольно-счетной палаты субъекта РФ в системе органов государственного финансового контроля.

Серьезное познавательное значение для целей настоящей работы имеют диссертационные исследования А.А. Васильева, Д.В. Дементьева, П.И. Евсеева, С.А. Кодинцева, О.В. Кулажина, И.Н. Мальцевой, А.М. Павловой, С.Н. Рябухина, О.Б. Шемякиной.

Информационную базу исследования составили: федеральное законодательство и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, региональное законодательство о контрольно-счетных палатах субъектов Российской Федерации, правовые акты города Москвы, судебная практика Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, итоги контрольной деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы за период с 2002 по 2006 год.

Методологическая основа исследования.

Методологический аппарат настоящего исследования составили:

— общенаучные методы познания: сравнение, моделирование, анализ, синтез, метод восхождения от абстрактного к конкретному, логический метод;

— принципы диалектики, как всеобщего метода познания: всесторонность рассмотрения объекта, историзм, принцип противоречия;

— философские категории, как ступени и формы познания: целое и часть, элемент, система, структура, содержание и форма, причина и следствие и пр.

Кроме того, были применены частные методы исследования правовой науки, такие как толкование норм права, сравнительно-правовой, формально-юридический и др.

Научная новизна исследования состоит в том, что в рамках кардинальных изменений бюджетного законодательства РФ настоящее исследование представляет собой одну из первых попыток научного осмысления правового регулирования государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетной палатой субъекта РФ (на примере Контрольно-счетной палаты Москвы).

Диссертантом дано определение, раскрыта сущность, актуализированы цели и задачи государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетной палатой субъекта РФ. Выявлена система нормативно-правового регулирования государственного финансового контроля города Москвы.

В работе раскрыт механизм и объект государственного финансового контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой Москвы. Обоснованы предложения по внесению изменений в бюджетное законодательство РФ, а также законодательство и иные нормативные правовые акты города Москвы, способствующие совершенствованию контрольных процедур и организационно-правовых основ деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы.

Положения, выносимые на защиту.

1. Государственный финансовый контроль, осуществляемый контрольно-счетной палатой субъекта РФ, представляет собой специальную форму контроля уполномоченного органа государственной власти субъекта РФ за расходованием и оборотом бюджетных средств субъекта РФ.

2. Сущность государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетной палатой субъекта РФ, состоит в определении целесообразности и законности использования бюджетных средств субъекта РФ главными распорядителями, распорядителями и получателями средств регионального бюджета.

3. Главной целью государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетной палатой субъекта РФ, является определение экономической обоснованности и эффективности осуществляемых субъектами контроля действий в сфере расходования средств регионального бюджета, а также в области распоряжения и управления собственностью субъекта РФ. Кроме того, число основных задач контрольно-счетной палаты субъекта РФ, закрепленных в региональных законах о контрольно-счетных палатах, следует дополнить проведением экспертиз долгосрочных и ведомственных целевых программ.

4. Система нормативно-правового регулирования государственного финансового контроля города Москвы включает в себя следующие уровни:

4.1. Бюджетное законодательство РФ, состоящее из Бюджетного кодекса РФ, законов города Москвы о бюджете города Москвы, законов города Москвы о бюджетах государственных внебюджетных фондов города Москвы, правовых актов представительных органов муниципальных образований города Москвы о бюджетах муниципальных образований, а также иных законов города Москвы и правовых актов представительных органов муниципальных образований города Москвы, регулирующих правоотношения, указанные в ст. 1 Бюджетного кодекса РФ.

4.2. Законы и иные нормативные правовые акты города Москвы, к которым следует отнести:

— Закон города Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы»

— Закон города Москвы от 1 ноября 1995 г. № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы»;

— Закон города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях»;

— постановление Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. № 112-ПП «О Регламенте Правительства Москвы»;

— постановление Правительства Москвы от 22 апреля 2003 г. № 290-ПП «Об утверждении Положения о Главном управлении государственного финансового контроля города Москвы»;

— иные правовые акты Правительства Москвы и Московской городской Думы, определяющие систему органов государственного финансового контроля города Москвы, пределы их компетенции и организационно-процессуальные аспекты деятельности.

4.3. Корпоративные нормативные правовые акты органов государственного финансового контроля города Москвы, устанавливающие основные правила деятельности данного контрольного органа (например, Регламент Контрольно-счетной палаты Москвы).

5. Системный анализ действующих положений Бюджетного кодекса РФ позволяет сделать вывод, что контрольный орган, созданный законодательным (представительным) органом субъекта РФ в соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса РФ, должен быть образован как постоянно действующий орган государственного финансового контроля, обладать организационной и функциональной независимостью и являться юридическим лицом.

6. Механизм государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетной палатой субъекта РФ, можно определить как взаимоувязанную систему средств и методов, при помощи которой контрольный орган, созданный законодательным (представительным) органом субъекта РФ, в рамках компетенции, установленной бюджетным законодательством РФ, а также законодательством и нормативными правовыми актами субъекта РФ, осуществляет государственный финансовый контроль.

7. Объект государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетной палатой субъекта РФ, следует рассматривать в нескольких аспектах.

С одной стороны, это финансовые ресурсы субъекта РФ, которые формируются и расходуются участниками финансовых взаимоотношений в данном субъекте РФ.

С другой стороны, объект государственного финансового контроля можно рассматривать как совокупность контролируемых субъектов, которыми являются главные распорядители, распорядители и получатели средств бюджета субъекта РФ.

8. Обоснована целесообразность, наряду с существующими формами и методами государственного финансового контроля, внедрения его нового вида — аудита эффективности использования государственных ресурсов, под которым понимается форма государственного финансового контроля, обеспечивающая оценку эффективности работы исполняющих государственные функции и использующих государственные ресурсы подконтрольных объектов и разработку предложений по повышению эффективности их деятельности.

9. Обоснованы следующие предложения по внесению в бюджетное законодательство РФ, а также законодательство и иные нормативные правовые акты города Москвы изменений и дополнений, способствующих повышению степени эффективности правового регулирования государственного финансового контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой Москвы:

9.1. Целесообразно расширить бюджетные полномочия контрольно-счетных палат субъектов РФ, наделив их правом проводить экспертизы проектов ведомственных целевых программ. Для чего необходимо внести изменения в ч. 1 ст. 157 Бюджетного кодекса РФ, изложив ее в следующей редакции: «Органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами, осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и готовят заключения на

годовой отчет об исполнении соответствующих бюджетов, проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, долгосрочных и ведомственных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации».

9.2. В целях регламентации количественного и качественного состава актов бюджетного законодательства РФ, экспертиза проектов которых в соответствии со ст. 157 Бюджетного кодекса РФ входит в число бюджетных полномочий контрольно-счетного органа субъекта РФ, обоснован вывод о целесообразности принятия соответствующих нормативных правовых актов субъектов РФ.

9.3. Контрольно-счетную палату субъекта РФ целесообразно наделить правом законодательной инициативы в сфере совершенствования бюджетного процесса в субъектах РФ. На уровне субъекта РФ — города Москвы необходимо внести изменения в п. 1 ст. 36 Закона города Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы», включив в число субъектов права законодательной инициативы в Московской городской Думе председателя Контрольно-счетной палаты Москвы, а также в ст. 1 Закона города Москвы от 1 ноября 1995 г. № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы», наделив Контрольно-счетную палату Москвы правом законодательной инициативы в Московской городской Думе по вопросам своего ведения.

9.4. Полномочия контрольно-счетной палаты субъекта РФ по проведению экспертиз проектов долгосрочных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства РФ, определенные ст. 157 Бюджетного кодекса РФ, должны быть закреплены в нормативных правовых актах субъектов РФ. На уровне субъекта РФ — города Москвы необходимо внести соответствующие изменения в Закон города Москвы от 1 ноября 1995 г. № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы», Закон города Москвы от 11 июля 2001 г. № 34 «О государственных целевых программах в городе Москве», постановление Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. № 112-ПП «О Регламенте Правительства Москвы».

Практическая значимость результатов исследования определяется новизной и актуальностью поднятых в данной работе проблем, а также ориентированностью исследования на повышение эффективности деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы как органа государственного финансового контроля, созданного законодательным (представительным) органом субъекта РФ.

Автором выработаны предложения по совершенствованию контрольных процедур и организационно-правовых основ деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы, позволяющие повысить правовой статус и эффективность работы данного контрольного органа.

Материалы настоящего диссертационного исследования могут быть применены Контрольно-счетной палатой Москвы при осуществлении практической деятельности в области государственного финансового контроля.

Кроме того, сформулированные выводы и предложения, а также материалы данной работы могут быть использованы для дальнейших научных исследований по данной тематике и в учебном процессе при преподавании административного права, бюджетного и финансового права, а также специальных курсов, включающих вопросы осуществления государственного финансового контроля.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и административного права Московского городского университета управления Правительства Москвы. Основные положения, выводы и рекомендации, изложенные в настоящем исследовании, легли в основу выступления автора на научно-практической конференции «Современные тенденции и актуальные проблемы развития столичного мегаполиса» (Москва, 5 мая 2008 г.).

Отдельные положения диссертационного исследования нашли отражение в опубликованных работах автора и могут представлять интерес для работников органов государственного финансового контроля и научной общественности.

Результаты исследования используются в учебном процессе Московского городского университета управления Правительства Москвы при преподавании дисциплин «Финансовое право» и «Бюджетное право»¹.

Отдельные положения диссертационного исследования, посвященные программно-целевому методу исполнения бюджета, были использованы при рассмотрении проекта Городской целевой программы развития рекламы, информации и оформления города Москвы на 2008-2010 годы на заседании комиссии по городскому хозяйству и жилищной политике Московской городской Думы, состоявшемся 25 октября 2007 года.

Кроме того, ряд положений, сформулированных автором, учтены при подготовке, а также внесении изменений и дополнений в следующие нормативные правовые акты Правительства Москвы:

— постановление Правительства Москвы от 11 января 2005 г. № 3-ПП «О совершенствовании практики разработки и реализации городских целевых программ в городе Москве»;

— постановление Правительства Москвы от 17 января 2006 г. № 33-ПП «О порядке разработки, утверждения, финансирования и контроля за ходом реализации городских целевых программ в городе Москве»;

— постановление Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. № 112-ПП «О Регламенте Правительства Москвы»;

— постановление Правительства Москвы от 30 января 2007 г. № 51-ПП «О Концепции развития рекламно-информационного пространства Москвы»;

— постановление Правительства Москвы от 12 февраля 2007 г. № 111-ПП «О Городской целевой программе развития рекламы, информации и оформления города Москвы на 2008-2010 гг.».

Структура диссертации обусловлена целями, задачами и содержанием исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих семь

¹ См. справку о внедрении результатов диссертационного исследования Московского городского университета управления Правительства Москвы от 02.07.2008 № 833-64/70-28.

параграфов, заключения и списка использованной литературы. Основные выводы представлены по главам и в заключении.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определены цели и задачи, объект и предмет исследования, его научная новизна. Охарактеризована степень научной разработанности темы и круг источников. Излагаются методики проведения исследования. Формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрывается практическая значимость и формы апробации результатов исследования.

В первой главе — «Понятие, цели, нормативно-правовое регулирование государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетной палатой субъекта Российской Федерации» — исследуются правовая природа государственного финансового контроля, осуществляемого контрольным органом, созданным законодательным (представительным) органом субъекта РФ, а также анализируются цели и задачи, составляющие компетенцию контрольно-счетной палаты субъекта РФ при осуществлении ею государственного финансового контроля.

В первом параграфе — «Понятие и сущность государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации» — раскрываются основные подходы к определению сущности государственного финансового контроля на современном этапе развития Российской Федерации.

Исследуется место и роль института государственного финансового контроля в системе финансового права.

Анализируются аспекты правового регулирования государственного контроля, осуществляемого на региональном уровне контрольными органами, созданными законодательными (представительными) органами субъекта РФ.

Автором выделены основные направления усиления правового обеспечения института государственного финансового контроля, к которым

относятся принятие федерального закона о государственном финансовом контроле в Российской Федерации, принятие федерального закона о контрольно-счетном органе субъекта РФ, а также внесение дополнений в Бюджетный кодекс РФ. Данные меры призваны значительно детализировать полномочия контрольных органов в сфере внешнего, внутреннего и внутриведомственного контроля, а также процессуальные особенности их деятельности.

Во втором параграфе — «Цели и задачи государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетной палатой субъекта Российской Федерации» — анализируются нормативно закрепленные за контрольными органами, созданными законодательными (представительными) органами субъектов РФ, направления осуществления государственного финансового контроля, а также их полномочия в данной сфере деятельности.

Раскрыто положение о том, что цели и задачи контрольно-счетной палаты субъекта РФ определяются бюджетным законодательством РФ, а также законодательством и иными нормативными правовыми актами города Москвы.

Изменения бюджетного законодательства РФ, вступившие в силу с 1 января 2008 года, привели к возникновению ряда несоответствий между нормами федерального законодательства и региональными правовыми актами. Возникли несоответствия между задачами контрольно-счетной палаты субъекта РФ, с одной стороны, определенными в новой редакции Бюджетного кодекса РФ, а с другой стороны, закрепленными в региональном законодательстве. В связи с чем обоснована необходимость включения в число задач контрольно-счетного органа субъекта РФ проведение экспертизы проектов ведомственных целевых программ (ст. 179.3 Бюджетного кодекса РФ).

В целях регламентации количественного и качественного состава актов бюджетного законодательства РФ, экспертиза проектов которых в соответствии со ст. 157 Бюджетного кодекса РФ входит в число бюджетных полномочий контрольно-счетного органа субъекта РФ, обоснован вывод о целесообразности принятия соответствующего нормативного правового акта города Москвы.

В третьем параграфе — «Нормативно-правовое регулирование государственного финансового контроля Москвы» — выделяются и анализируются существенные черты и организационно-правовые принципы органов, наделенных полномочиями по осуществлению государственного финансового контроля в отдельном субъекте РФ — городе Москве.

Исследуется совокупность нормативных правовых актов, осуществляющих правовое регулирование государственного финансового контроля на региональном уровне, выявляется их логическая взаимосвязь, определяются области несоответствия или неурегулированности в данной сфере.

Анализируются бюджетные полномочия и формы финансового контроля, осуществляемые Московской городской Думой, полномочия высшего должностного лица субъекта РФ — Мэра Москвы, компетенция высшего постоянно действующего коллегиального органа государственной власти города Москвы — Правительства Москвы.

Рассматриваются и анализируются задачи, функции и полномочия органов государственного финансового контроля, созданных, соответственно, Московской городской Думой и Правительством Москвы. Показывается, что Контрольно-счетная палата Москвы осуществляет функции внешнего органа государственного финансового контроля, а Главное управление государственного финансового контроля города Москвы — функции внутреннего контрольного органа.

Кроме того, анализируются бюджетные и контрольные полномочия Департамента финансов города Москвы и Департамента экономической политики и развития города Москвы.

На основе анализа работы группы по координации деятельности инспекций и Совета по координации работы контролирующих органов города

Москвы рассматривается степень координации деятельности системы органов государственного финансового контроля города Москвы¹.

Во второй главе — «Механизм осуществления государственного финансового контроля Контрольно-счетной палатой Москвы» — дан развернутый анализ всех аспектов правового и процессуального регулирования государственного финансового контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой Москвы.

В первом параграфе — «Понятие механизма государственного финансового контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой Москвы» — осуществляется системный анализ бюджетного законодательства РФ и законодательства города Москвы на предмет выявления закономерностей и особенностей, определяющих механизм осуществления Контрольно-счетной палатой Москвы деятельности в области государственного финансового контроля.

Показывается, что государственный финансовый контроль, осуществляемый Контрольно-счетной палатой Москвы, имеет свой специфический механизм правового регулирования.

Раскрыто положение о наличии в Законе города Москвы от 1 ноября 1995 г. № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы» двух видов правовых норм: общих норм, закрепленных в Бюджетном кодексе РФ и отражающих принципы организации и место Контрольно-счетной палаты Москвы в системе органов государственного финансового контроля, и конкретные нормы, устанавливающие механизм ее функционирования с учетом региональных особенностей².

¹ См., например, распоряжение Премьера Правительства Москвы от 3 октября 2000 г. N 982-РП «О планах работы группы по координации деятельности инспекций и Совета по координации контролирующих органов по использованию финансовых ресурсов города на IV квартал 2000 года» // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс».

² См.: *Шохин С.О.* Правовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации (проблемы и перспективы): Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 141.

В целях определения особенностей механизма осуществления государственного финансового контроля Контрольно-счетной палатой Москвы исследована ее организационно-правовая форма в сочетании с закрепленными за данным органом функциями.

Дополнительные аспекты, характеризующие механизм государственного финансового контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой Москвы, раскрываются через анализ принципов ее организации и деятельности. Раскрывается содержание таких принципов деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы как законность, системность (плановость), объективность, независимость, гласность.

Во втором параграфе — «Объект государственного финансового контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой Москвы» — раскрываются содержание объекта государственного финансового контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой, а также его правовое закрепление в бюджетном законодательстве РФ, а также законодательстве и нормативных правовых актах города Москвы.

Раскрывается положение о том, что на региональном уровне объектом государственного финансового контроля, с одной стороны, являются финансовые ресурсы субъекта РФ, которые формируются и расходуются участниками финансовых взаимоотношений в конкретном субъекте РФ, а с другой стороны, контролируемые субъекты, которыми являются главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств субъекта РФ.

Основные объекты государственного финансового контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой Москвы, определены Законом города Москвы «О Контрольно-счетной палате Москвы» в перечне задач данного контрольного органа.

К числу основных объектов государственного финансового контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой Москвы, следует отнести средства бюджета Москвы и государственных внебюджетных фондов, в том числе находящихся в финансово-кредитных организациях, а также

собственность города Москвы. К критериям контроля относятся своевременность исполнения доходных и расходных статей городского бюджета, соответствие бюджетных расходов утвержденным объемам, структуре и целевому назначению, обоснованность показателей проектов бюджета города, законность и своевременность движения бюджетных средств в финансово-кредитных учреждениях.

Осуществлен дополнительный анализ функций Контрольно-счетной палаты Москвы в отношении контроля за:

- исполнением городского бюджета;
- государственными внебюджетными фондами и другими финансовыми ресурсами;
- поступлением в городской бюджет средств от распоряжения и управления городской собственностью;
- использованием кредитных ресурсов и заемных средств;
- зачислением, перечислением и распределением средств в Московском городском казначействе и за обращением городских финансов в кредитно-финансовых организациях.

В третьем параграфе — «Формы и методы государственного финансового контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой Москвы» — анализируются способы и методы организации контрольной деятельности Контрольно-счетной палатой Москвы, особенности правового регулирования форм и методов государственного финансового контроля на региональном уровне.

В системной связи проанализированы положения Лимской декларации руководящих принципов контроля¹ и действующих нормативных правовых актов РФ и города Москвы, определяющие формы и методы государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетными органами.

¹ Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. М.: Прометей, 1998.

Формы и методы государственного финансового контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой Москвы, раскрывается через присущие ей функции контрольной деятельности.

Исследуются организационно-правовые особенности осуществления Контрольно-счетной палатой Москвы предварительного, текущего и последующего государственного финансового контроля.

Проанализированы виды контрольных мероприятий, проводимых Контрольно-счетной палатой Москвы при осуществлении своих функций, к которым Законом города Москвы «О Контрольно-счетной палате» отнесены проверка, обследование и экспертиза. Выявлены тенденции развития методов реализации функций Контрольно-счетной палаты Москвы.

Обоснована необходимость разработки стандартов, определяющих основные принципы государственного финансового контроля, и методических указаний по проведению проверок и обследований.

Рассмотрен порядок ведения дел, подготовки и проведения контрольных мероприятий, определенный Регламентом Контрольно-счетной палаты Москвы¹, как главным локальным нормативным правовым актом, устанавливающим основные правила деятельности данного контрольного органа и принятого в соответствии с требованиями Закона города Москвы «О Контрольно-счетной палате Москвы».

В четвертом параграфе — «Направления совершенствования контрольных процедур, осуществляемых Контрольно-счетной палатой Москвы» — на основе детального анализа бюджетного законодательства РФ, законодательства и нормативных правовых актов города Москвы, а также результатов контрольной деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы формулируются теоретические выводы и практические рекомендации, касающиеся совершенствования контрольных процедур, осуществляемых

¹ Принят решением Коллегии Контрольно-счетной палаты Москвы (протокол от 21.09.2007 N 9), утвержден приказом председателя Контрольно-счетной палаты Москвы от 07.11.2007 N 37/1-05.//www.ksp.mos.ru

Контрольно-счетной палатой Москвы, а также организационно-правовых основ ее деятельности.

Автором проводится анализ контрольных мероприятий, проведенных Контрольно-счетной палатой Москвы за период с 2002 по 2006 год. На их основе выявляются наиболее значимые тенденции и закономерности, связанные с осуществлением Контрольно-счетной палатой Москвы контрольной деятельности в сфере установленных полномочий.

Обоснован вывод о том, что эффективность государственного финансового контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой Москвы в соответствии с бюджетными полномочиями, зависит от наличия в нормативных правовых актах города Москвы процессуальных механизмов, обеспечивающих реализацию полномочий, установленных бюджетным законодательством РФ.

Анализ положений Закона города Москвы «О Контрольно-счетной палате Москвы», определяющих порядок ее деятельности, свидетельствует о том, что в целях обеспечения качественного уровня и объективности контрольной деятельности необходимо осуществлять своевременное организационно-методическое обеспечение работы Контрольно-счетной палаты Москвы.

На основе анализа предложений Контрольно-счетной палаты Москвы, содержащихся в отчетах о ее деятельности за исследуемый период, автором сделан вывод о том, что совершенствование организационно-правовых основ деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы должно сопровождаться закреплением некоторых ее полномочий в нормативных правовых актах Правительства Москвы, обязательных для исполнения всеми органами исполнительной власти города Москвы.

Предметно проанализированы особенности закрепления полномочий Контрольно-счетной палаты Москвы в сфере контроля за программно-целевым методом исполнения бюджета города Москвы.

Обосновывается, что положение Бюджетного кодекса РФ о проведении органами государственного финансового контроля, созданными

законодательными (представительными) органами субъектов РФ, экспертиз проектов региональных целевых программ стало реализовываться в деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы только после закрепления таких полномочий в постановлении Правительства Москвы от 11 января 2005 г. № 3-ПП «О совершенствовании практики разработки и реализации городских целевых программ в городе Москве»¹, постановлении Правительства Москвы от 17 января 2006 г. № 33-ПП «О Порядке разработки, утверждения, финансирования и контроля за ходом реализации городских целевых программ в городе Москве»² и постановлении Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. № 112-ПП «О Регламенте Правительства Москвы»³.

Обосновывается, что контроль за эффективностью и результативностью использования государственных ресурсов является новым видом финансового контроля — аудитом эффективности.

В целях актуализации организационно-правовых основ деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы предлагается внесение необходимых изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ, Устав города Москвы, Закон города Москвы «О Контрольно-счетной палате Москвы», а также в иные правовые акты города Москвы, регламентирующие вопросы бюджетных правоотношений в городе Москве.

В заключении формулируются положения и выводы, которые наиболее наглядно отражают научную новизну, теоретическую и практическую значимость проведенного исследования.

По теме исследования автором **опубликованы следующие работы:**

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией:

1. *Платонов А.В.* Правовой статус Контрольно-счетной палаты Москвы // *Право и государство: теория и практика.* 2008. № 7. (0,4 п.л.)

¹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 8.

² Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 9.

³ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 13.

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

2. *Платонов А.В.* Бюджетные послания. Бюджетный кодекс. Бюджетный контроль // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып. 90. М.: Изд-во МосГУ, 2008. (0,5 п.л.)

3. *Платонов А.В.* Контрольно-счетная палата Москвы как орган государственного финансового контроля // Труды Московского городского университета управления Правительства Москвы. Вып. 12. М.: Изд-во МосГУ, 2008. (0,4 п.л.)

4. *Платонов А.В.* Контрольно-счетная палата Москвы и программно-целевой метод исполнения бюджета // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып. 90. М.: Изд-во МосГУ, 2008. (0,5 п.л.)