

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОРНЕЕВ Алексей Петрович, Член-корреспондент РАЕН
ВОЛЕВОДЗ Александр Григорьевич, кандидат юридических наук
ГОРЕЛИК Владимир Яковлевич, Заслуженный юрист Российской Федерации

Органы законодательной власти России за относительно короткий срок (шесть лет) второй раз обращаются к проблеме совершенствования статуса Счетной палаты Российской Федерации, поиску средств и способов усиления ее влияния на состояние законности, эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности.

Разработанный в 1993 г. и принятый в 1994 г. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»¹, преследовавший цель создания правовых основ деятельности нового для страны органа контроля за исполнением федерального бюджета, в целом выполнил свое назначение. Это подтверждается подготовкой в последнее время изменений (дополнений) в него, направленных на совершенствование ее правового статуса, обеспечивающих усиление влияния Счетной палаты на состояние законности и правопорядка в бюджетной сфере, защиты вытекающих из нее прав личности, интересов общества и государства.

Вместе с тем, период 90 – х годов характеризовался всеобщим правовым нигилизмом. Коренные политические и экономические преобразования требовали адекватного правового обеспечения и жесткого контроля со стороны государства за исполнением законов. Однако законотворчество часто приводило к появлению несовершенных законов, которыми не предусматривались надлежащие механизмы контроля и принуждения к их исполнению. Придание таких механизмов Счетной палате РФ вряд ли может быть осуществлено лишь путем внесения отдельных дополнений (поправок) в действующий федеральный закон о ней, а требует кардинальной его переработки.

Потребность в совершенствовании законодательства о Счетной палате РФ обусловлена, с одной стороны, наработанным за истекшие годы опытом и потребностями практической деятельности, а с другой стороны – особенностями переходного периода, характеризующегося затянувшимся кризисом законности, ростом экономической преступности и социальной напряженности во многих сферах общественных отношений, в том числе регулируемых бюджетным законодательством государства. Необходимость этого

© Корнеев А.П., Волеводз А.Г., Горелик В.Я., 2000 г.

© ЗАО «Международная юридическая компания», 2000 г.

предопределена и принятием в последние годы целого ряда важнейших законодательных актов, регулирующих отношения в бюджетной сфере, в том числе Бюджетного кодекса Российской Федерации².

Счетная палата РФ, как и аналогичные органы большинства стран мира, являясь высшим органом финансового контроля и создаваясь законодательной ветвью власти, вряд ли может быть в полной мере отнесена к институтам законодательной власти.

Это обусловлено тем, что она, по своей природе, осуществляет всеобъемлющий внешний контроль за использованием государственного бюджета и требований законодательства, относящихся к сфере финансово-экономической деятельности всех субъектов, хозяйствующих в первую очередь на основе государственной собственности. А ведь именно бюджетными средствами обеспечивается деятельность всех без исключения ветвей власти и их аппаратов: законодательной, исполнительной и судебной. Это ставит ее в особое к ним положение, требует наделения широким кругом полномочий, позволяющих обеспечить влияние на исполнение всеми ветвями власти бюджетного законодательства.

ИСТОРИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ МЕСТО И РОЛЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Счетная палата Российской Федерации, если сравнивать ее с аналогичными органами ведущих стран мира, находится лишь в начальной стадии своего развития.

Например, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии должность Генерального контролера государственной казны впервые была учреждена в 1314 г. В 1866 г. эта "служба" формально переименована в ведомство Генерального контролера и ревизора Департамента казначейства и ревизии Великобритании. В 1983 г. на базе упомянутой выше финансовой службы было создано ныне действующее Национальное контрольно-ревизионное управление.

Высший орган финансового контроля Франции - Счетная палата - учреждена в 1319 г. королем Филиппом V и действует по настоящее время. Ее деятельность прерывалась лишь на период Великой французской революции, в 1807 г. возобновлена Наполеоном.

В Швейцарской Конфедерации с 1874 г. органов, ответственным как за подготовку бюджета, так и контроль за его исполнением (с представлением отчета о доходах и расходах) является Федеральный совет. Непосредственно для осуществления контрольных функций создана Федеральная финансовая администрация.

Почти триста лет насчитывает история создания и развития обособленного органа государственного финансового контроля Германии, впервые учрежденного в 1714 г. по указу прусского короля Фридриха Вильгельма I под названием Генеральной счетной палаты. Пройдя этапы деятельности в качестве высшего органа финансового контроля Пруссии, Северогерманского Союза, Германской империи, этот орган с 1950 г. функционирует как Федеральная счетная палата Германии.

В США основные положения о контроле за использованием государственных средств комплексно были урегулированы Законом о бюджете и отчетности 1921 г.

Рассмотрение истории создания и развития правового положения высших органов финансового контроля различных стран показывает, что государства не знают единых стандартов их построения и деятельности, но во всех случаях существенное влияние на определение их полномочий и функций оказывали конкретные исторические условия.

В этой связи следует, прежде всего, отметить, что годы формирования и деятельности Счетной палаты Российской Федерации характеризовались экстремальностью ситуации перехода от централизованной экономики к стихии рынка под лозунгом "разрешено все, что не запрещено законом", в условиях, когда право, защищавшее общенародное (государственное) достояние, созданное многими поколениями соотечественников, компрометировалось, а другого "права" просто не было. Разрушение правовой идеологии и права под прикрытием борьбы "с рудиментами тоталитарной системы", позволило провести вполне криминальное разгосударствление собственности. В этих условиях были нежелательны для многих полноценные и сильные государственные контрольные механизмы, включая наделенную соответствующими потребностями времени полномочиями Счетную палату РФ.

Именно в контексте этих событий и процессов возможно объяснить причины создания в России, где в каждом из субъектов федерации значительную часть ресурсов составляют бюджетные денежные средства и государственная собственность, орган государственного финансового контроля без региональных подразделений, без полномочий по оперативному пресечению выявляемых нарушений и т.д.

Общепризнанными характеристиками периода перехода от господства централизованной экономики к рыночным отношениям являются резкое падение престижа права и нравственности, насаждение идеологии индивидуализма, эгоизма и вседозволенности, обогащения любой ценой, культа сильной личности.

Эти процессы, происходящие в России на рубеже веков, в целом характеризуются как процессы дестабилизации государственных и правовых институтов, разложения духовной культуры общества, падение дисциплины и индивидуальной ответственности во имя построения "цивилизованной капиталистической системы", способной пробудить дух соревновательности, конкуренции и, соответственно, повысить производственный потенциал страны.

Однако, как свидетельствует отечественная история, позитивные результаты крупных социальных преобразований достигаются с большим трудом. Негативные же результаты проявляются сразу и с "непредсказуемыми" последствиями.

Одним из них является незащищенность общественных интересов и интересов личности, в том числе и тех из них, которые напрямую связаны с бюджетной сферой деятельности государства.

Деятельность государственных органов в бюджетном процессе, особенно связанной с предупреждением и пресечением различных правонарушений, в известной мере ослаблена неопределенностью и противоречивостью законодательства и борьбой за собственное выживание (отток квалифицированных кадров, коррупция, потеря позитивных целей и стимулов). Укрепляют позиции теневая юстиция, криминальные авторитеты.

В ходе реформ 90-х годов все это находило отражение и в ежегодных посланиях Президента Федеральному Собранию, и в декларациях других ветвей власти, принимались определенные меры по наведению правопорядка. Этому были подчинены краткосрочные федеральные программы борьбы с преступностью, меры по усилению поддержки правоохранительных органов, система которых была существенно расширена (органы таможенных служб, налоговой полиции и др.). Укреплялись позиции судебной власти, принимались важные для обеспечения правопорядка законодательные акты. Однако борьба с преступностью в бюджетной сфере, за исключением редких случаев, ведется по старинке, без использования потенциала высшего органа финансового контроля страны.

Существенных сдвигов в преодолении правовой анархии и упрочении правопорядка в распоряжении государственными средствами и собственностью до последнего времени не происходило.

Причина этого в определенной мере видится в несоблюдении правила о том, что «право в России всегда нуждалось в механизме контроля и жестокого принуждения». Это правило нарушено и в действующем федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации», которым не предусмотрены санкции как за его нарушение, так и за выявляемые ею правонарушения в бюджетном процессе.

В последнем десятилетии XX века нарастанию правового нигилизма в бюджетной сфере активно способствует суверенизация субъектов Федерации, появление правовых актов, не всегда отвечающих федеральному законодательству, часто вступающих с ним в очевидное противоречие. Отсутствие прямо указанных в упомянутом законе (ст. 2) задач по контролю за бюджетами субъектов Федерации и сосредоточенной в них собственности, отдалил Счетную палату от регионов, что отнюдь не способствует утверждению единой законности в бюджетной сфере. Все это происходило на фоне общего падения профессионализма (за счет оттока опытных специалистов) и постоянных реорганизаций ведомственного и региональных органов финансового контроля.

Складывающаяся конкретно-историческая обстановка позволяет утверждать, что, что главным направлением развития Счетной палаты Российской Федерации в условиях правовой и социальной дестабилизации должно явиться формирование на имеющейся базе многофункционального органа, с комплексом полномочий, направленных на защиту интересов государства и граждан, юридических и физических лиц в сфере экономики, обеспечение обоснованной и эффективной бюджетно-финансовой политики, а также сохранности и законного использования финансовых и материальных ресурсов.

Успешному решению этих задач призвано способствовать законодательное обеспечение деятельности Счетной палаты РФ в форме концептуально нового федерального закона, в котором необходимо более четко и содержательно отразить статус Счетной палаты РФ, ее структуру соответственно федеративному характеру государства, ее функции и полномочия, вопросы ответственности за нарушения законов в бюджетной сфере, механизмы возврата в бюджет ненадлежащим (или неэффективным) образом использованных средств и имущества.

ПРАВОВОЙ СТАТУС СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С учетом значимости задач, стоящих перед Счетной палатой России в настоящее время, ее роли в обеспечении законности, эффективности и целесообразности исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на всей территории страны, прежде всего, следует обратиться к конституционным положениям о ее месте в системе государственной власти, ее назначении и функциях.

Конституция РФ 1993 года в самых общих чертах определила статус Счетной палаты, отметив, что она образуется Советом Федерации и Государственной Думой для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета, а ее состав и порядок деятельности определяется федеральным законом (ст. 101).

Этого явно недостаточно для уяснения роли Счетной палаты в государственном механизме. К тому же помещение положений о Счетной палате в разделе «Федеральное собрание» сеет иллюзии о характере взаимоотношений с представительным и

законодательным органом Российской Федерации. Счетная палата, как известно, не является законодательным органом, более того она не осуществляет нормотворческую деятельность, а ее полномочия не укладываются в прерогативы законодательной власти.

Более того, хотя одной из ее задач является определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности (ст. 2 Федерального закона «О Счетной палате РФ») на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности (ст. 3), законодательно она поставлена в подотчет Федеральному Собранию Российской Федерации (ст. 1). Тем самым законодатель поставил Счетную палату в зависимость от законодательного органа страны не только в вопросе ее образования, но и в подотчетности, что, в принципе, противоречит Конституции РФ.

Безусловно, идеальным явилось бы такое положение, при котором основные положения о статусе Счетной палаты нашли свое отражение в основном законе страны.

Подобные примеры имеются в мировой практике. Так, в Конституции Испании (1978 г.) статусу Счетной палаты посвящена самостоятельная статья 136, в которой указано, что:

«1. Счетная палата является высшим контрольным органом финансовой отчетности и экономической деятельности государства, а также публичного сектора

Она подчиняется непосредственно Государственным Кортесам и осуществляет свои функции по поручению Кортесов при обсуждении и утверждении отчета о Генеральном бюджете государства.

2. Финансовые отчеты государства и публичного сектора передаются счетной палате, где они проверяются.

Счетная палата, кроме постоянной своей юрисдикции, направляет Генеральным Кортесам³ ежегодно отчет, в котором сообщает, по своему усмотрению, о допущенных нарушениях и мерах ответственности.

3. Члены Счетной палаты независимы и несменяемы, как и судьи, и на них также распространяется положение о несовместимости должностей.

4. Органический закон⁴ определяет состав, организацию и функции Счетной палаты»⁵.

В Конституции Федеративной Республики Бразилии (1988 г.) основные положения, определяющие статус высшего органа финансового контроля страны, изложены еще более подробно. Ее ст. 71 определяет, что Счетная палата является вспомогательным органом при осуществлении внешнего контроля со стороны Национального конгресса, а в ее компетенцию входит:

«I — оценка отчетов, ежегодно представляемых Президентом Республики, в форме предварительного заключения, которое должно быть составлено в течение шестидесяти дней с момента получения отчета;

II — рассмотрение отчетов управляющих и других ответственных за государственные денежные средства, имущество и ценности работников непосредственной и косвенной администрации, включая фонды, учрежденные и поддерживаемые федеральными органами государственной власти, и отчетов лиц, объясняющих причины утраты, хищения или других нарушений, в результате которых государственной казне был нанесен ущерб;

III — оценка законности для целей регистрации актов о приеме на работу сотрудников на любую должность в непосредственной и косвенной администрации, включая фонды, учрежденные и поддерживаемые органами государственной власти, за исключением назначения на должности временного характера, а также о назначении различных видов

пенсий за исключением последующего увеличения их размеров, не изменяющего законные основания акта о назначении;

IV — проведение по собственной инициативе, по инициативе Палаты депутатов, Федерального сената, технической или следственной комиссии инспекций и ревизий по вопросам учета, финансовым, бюджетным вопросам, вопросам, связанным с проведением операций и имуществом, в административных учреждениях законодательной, исполнительной и судебной власти и в других органах, указанных в пункте II;

V — проверка национальных счетов наднациональных предприятий, в капитале которых Союз прямо или косвенно участвует, согласно соответствующему учредительному договору;

VI — проверка использования каких-либо ресурсов, переданных Союзом в соответствии с договором, соглашением, контрактом или другим аналогичным документом штату, Федеральному округу или муниципии;

VII — предоставление информации, запрошенной Национальным конгрессом, любой из его палат или какой-либо из соответствующих комиссий, о проверке учета, финансов, исполнения бюджета, ведения операций и сохранности имущества и о результатах проведенных ревизий и инспекций;

VIII — применение к ответственным лицам в случае незаконности расходов или нарушений ведения финансовой документации санкций, предусмотренных законом, который устанавливает среди других наказаний штраф, величина коего пропорциональна ущербу, нанесенному казне;

IX — установление срока, в течение которого орган или организация должны принять необходимые меры для восстановления точного исполнения закона, если обнаружены его нарушения;

X — приостановка, если не было принято во внимание предупреждение, исполнения противоречащего закону акта, причем решение доводится до сведения Палаты депутатов и Федерального сената;

XI — внесение представлений в компетентные государственные органы о выявленных нарушениях и злоупотреблениях.

Решения Палаты, в результате которых лицо признается обязанным выплатить задолженность или налагается штраф имеют обязательную силу»⁶.

Конституция Республики Польша (1997 г.) относит Верховную Палату Контроля (аналог Счетной палаты РФ) к органам государственного контроля и охраны права, в иерархии которых она занимает высшую ступень, и которым посвящен самостоятельный раздел основного закона⁷.

Однако в настоящее время говорить о дополнении Конституции РФ в связи с необходимостью определения статуса Счетной палаты РФ явно преждевременно, что и делает необходимым более четкое определение ее статуса в федеральном законе.

Анализ мировой практики в этой сфере свидетельствует, что многие государства, определяя в законодательном порядке основные положения о статусе, задачах и полномочиях органов, аналогичных Счетной палате Российской Федерации, исходят из того, что, независимо от порядка формирования и назначения их руководящих должностных лиц, они являются независимыми, высшими, коллегиальными органами финансового контроля, осуществляющими, в первую очередь, внешний финансовый контроль за своевременным, правильным, целевым и эффективным расходованием государственных бюджетных средств, иных финансовых источников, поступлением в бюджет, управлением объектами

государственной собственности всеми субъектами независимо от форм собственности, а также за законностью внешнеэкономической деятельности компетентных структур независимо от их местонахождения.

В Конституции РФ и действующем Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации» прямо не закреплен независимый характер высшего финансового контроля, осуществляемого Счетной палатой.

Принцип независимости деятельности таких органов, даже будучи не провозглашенный в основных законах (конституциях) является одним из основополагающих, поскольку позволяет обеспечить действительно всеобъемлющий контроль за деятельностью всех без исключения ветвей власти в бюджетной сфере.

В этой связи показательными являются примеры двух стран, экономику которых характеризует динамичное развитие на протяжении последних десятилетий, что стало возможным, в числе иных факторов, и в силу рационального и эффективного, постоянно контролируемого, использования государственных ресурсов.

Президент Контрольно-ревизионного управления Японии назначается Кабинетом министров, осуществляющим исполнительную власть в стране. Однако само управление имеет независимый от Кабинета министров статус⁸.

Федеральная Счетная Палата ФРГ является «верховным федеральным органом и как независимый орган финансового контроля подчиняется только закону. В рамках предусмотренных законом задач Федеральная Счетная Палата оказывает помощь Бундестагу, Бундесрату и федеральному правительству при принятии ими решений»⁹.

Особо следует упомянуть, что бюджетный процесс в России, финансовые взаимоотношения различных государственных органов и иных субъектов регулируется ныне множеством законодательных актов, международными договорами Российской Федерации.

Изложенное требует более четкого, по сравнению с нынешним, определения правового статуса Счетной палаты Российской Федерации как высшего постоянно действующего органа государственного финансового контроля, образуемого Федеральным Собранием Российской Федерации, и осуществляющего свою деятельность на основе принципов независимости, законности, объективности, и гласности. Организация и порядок деятельности Счетной палаты Российской Федерации, наряду с Конституцией РФ и Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», должны строиться с учетом и иных Федеральных законов и международных договоров Российской Федерации.

МЕСТО И ФУНКЦИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Органы финансового контроля разных стран имеют не только индивидуальные исторические истоки, но и различный уровень развития экономики, определяющий значение и роль финансов для государства, формы государственного устройства, правления и применяемого механизма законодательной и исполнительной властей.

I. Счетная палата и законодательная власть.

Счетная палата Российской Федерации осуществляет контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета, определяет эффективность и целесообразность расходования государственных средств и использования федеральной собственности, проводит финансовую экспертизу проектов соответствующих

законов, т.е. контроль за исполнением законов в бюджетной сфере. Контроль за исполнением законов становится тем лучше, чем совершеннее будет законодательство (система законов) и качество отдельных законов.

Пробельность в законодательстве, противоречивость, несостыкованность отдельных правовых норм, помещенных в разных законах, несоответствие ряда норм сложившимся реалиям затрудняют решение этой задачи. Счетная палата, зачастую выявляя нарушения в бюджетной сфере, ставшие следствием недоброкачества законов, зачастую раньше и полнее других государственных органов получает информацию о недостатках тех или иных законов. В связи с этим, Счетная палата может внести существенный вклад в устранение возникших в переходный период проблем, укрепляя свои связи с законодательной властью.

Счетная палата РФ, безусловно, может по своей инициативе направлять в Государственную Думу РФ информацию о недостатках законодательного регулирования отдельных областей бюджетной сферы, о дефектах тех или иных законов. Она осуществляет финансовую экспертизу 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.

Однако, как показывает практика, на сегодняшний день этого недостаточно. Данная недостаточность проявляется особенно остро на уровне регионального законодательства, когда в субъектах Федерации принимаются законы не только противоречащие Конституции, но и законам РФ, в том числе в бюджетной сфере.

Соответственно, как минимум, Счетная палата подлежит наделению полномочиями во взаимоотношениях с законодательной властью проводить финансовую экспертизу не только проектов федеральных законов, но и широкого круга проектов иных документов, затрагивающих интересы государственного бюджета, которые готовят законодательные органы субъектов Федерации, органы государственной власти Федерации и субъектов Российской Федерации, местного самоуправления.

Мировая практика имеет примеры механизмов, которые позволяют высшим органам финансового контроля влиять на законодотворческий процесс. Так, в случае если у Контрольно-ревизионного управления Японии имеются предложения по совершенствованию или изменению соответствующего законодательства, указов или административных систем, управление может представить их в компетентные органы и требовать принятия необходимых мер¹⁰.

Согласно § 4(2) Закона США о главном инспекторе (1978 г.), каждый главный инспектор обязан «анализировать существующее и предлагаемое законодательство и правила, разрабатывать рекомендации относительно влияния таких законодательства или правил на бережливость и эффективность»¹¹.

Данный опыт, с учетом конкретных потребностей России, должен быть востребован, для чего целесообразно наделить Счетную палату правом на участие в законодотворческой деятельности в бюджетной сфере, внесения в Государственную Думу и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении или дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных актов; направления в обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации, в его комитеты и комиссии предложений о повышении эффективности экономической политики государства.

Представители Счетной палаты должны иметь право участвовать в заседаниях федеральных органов законодательной (и исполнительной) власти, представительных (и

исполнительных) органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; организовывать постоянное взаимодействие контрольных органов с федеральными органами законодательной власти, представительными (законодательными) органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления

Счетная палата Российской Федерации должна принимать участие в разработке законопроектов, проектов других нормативных актов и внесение предложений об изменениях законодательства в установленном законом порядке.

II. Счетная палата и исполнительная власть.

Взаимоотношения Счетной палаты и исполнительной власти строятся по двум направлениям: отношения контроля и отношения взаимодействия.

Действующая редакция Федерального закона «О счетной палате Российской Федерации» не содержит определения предмета контроля. Изучение результатов ее практической деятельности, анализ иностранного законодательства о функционировании высших органов финансового контроля позволяет определить, что в предмете контроля Счетной палаты РФ входит исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, исполнение Конституции Российской Федерации, законодательства России, других правовых нормативных актов в сфере бюджетного процесса федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций, их представительств, филиалов и объединений, а также граждан.

Определение предмета контрольной деятельности Счетной палаты должно органично войти в федеральный закон. Кроме того, на нашем мнению, особый акцент необходимо сделать на контроле за исполнением законов самими контролирующими органами, а кроме того, на привлечении специалистов этих органов для проведения проверок, ревизий.

Взаимодействие Счетной палаты с органами исполнительной власти может осуществляться в разных формах. При этом существенно важным представляется в федеральном законе отразить правовые основы такой деятельности. Представляется, что, не ущемляя полномочий законодательной власти, обязательному включению в планы и программы работы Счетной палаты подлежат поручения и запросы Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Более того, следует предусмотреть возможность проведения внеплановых контрольных мероприятий на основании поручений Президента Российской Федерации.

Без постоянной разработки по согласованию с Правительством Российской Федерации показателей эффективного использования финансовых и материальных ресурсов, Счетная палата РФ будет лишена возможности их использования в контрольной деятельности, что чревато ошибками и низким качеством контрольной деятельности.

Особое место во взаимодействии Счетной палаты и исполнительной власти должна занять координация деятельности весьма многочисленных органов, осуществляющих в соответствии с Бюджетным кодексом РФ финансовый контроль, а именно: Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств.

III. Счетная палата и судебная власть.

Контроль судов за законностью принимаемых Счетной палатой Российской Федерации мер в сфере высшего финансового контроля государства на сегодняшний день носит лишь эпизодический (разовый) характер. Он выражается в разрешении отдельных жалоб на деятельность должностных лиц Счетной палаты, использовании актов проводимых ею проверок и ревизий в качестве доказательств в гражданском и уголовном судопроизводстве.

В результате деятельности Счетной палаты, более чем других контрольных органов, значительно чаще и объемнее выявляются множественные нарушения законов в специфической бюджетной сфере. Однако следствием этой деятельности является, по общему правилу, лишь констатация фактов выявленных нарушений.

Фактически в действующем законодательстве отсутствуют правовые условия, определяющие (1) способы и возможности инициирования Счетной палатой РФ судопроизводства (направления в суды обращений, исков, материалов обвинения) и (2) порядок участия Счетной палаты РФ или ее представителей в различных видах судопроизводства в интересах государства.

Постановка проблемы участия Счетной палаты РФ (ее представителей) в гражданском и арбитражном судопроизводстве представляется своевременной и актуальной.

Происходящий в Российской Федерации переход к рыночным отношениям означает не отдельные изменения государственной политики в области экономики, а ее коренные преобразования, к которым, в первую очередь, относятся смена государственной собственности на иные формы, в том числе и путем приватизации государственных и муниципальных предприятий, развитие конкуренции и монопольной деятельности, широкое развитие системы кредитования с использованием бюджетных средств, свобода договорных отношений, законотворчество субъектов Федерации. При такой ситуации государство отводит большую роль правосудию, в том числе судам общей юрисдикции и, особенно, арбитражным судам.

Однако, законодатель наделил самостоятельным правом на обращение в арбитражный суд в защиту государственных и общественных интересов лишь прокурора. Истцами по таким делам должны выступать предприятия, организации, органы государственной власти и управления и иные лица, в интересах которых заявлен иск. Прокурор, не являясь в материально-правовом смысле субъектом спора, имеет лишь процессуальный интерес в решении спорного правоотношения, а отказ истца от иска, который был предъявлен в его интересах прокурором, влечет оставление иска без рассмотрения.

В связи с тем, что зачастую стороны договоров, одной из которых являются государственные органы, не заинтересованы в признании сделок недействительными и противными государственным и общественным интересам, следует предусмотреть возможность отстаивания государственных интересов в противовес волеизъявлениям сторон по сделке.

Для решения такой задачи Счетная палата РФ и должна быть наделена полномочиями обращаться в суд в защиту государственных и общественных интересов в связи с выявленными в ходе контрольных мероприятий нарушениями бюджетного законодательства. При таких условиях Счетная палата РФ, вступая в судебный (арбитражный) процесс путем предъявления иска, будет пользоваться всеми правами и нести обязанности истца.

IV. Счетная палата и проблемы федерализма.

Особенностью Счетной палаты Российской Федерации является то, что она действует и решает свои специфические задачи не только в системе разделения и взаимодействия между законодательной, исполнительной и судебной властями, но и между федеральными структурами и органами власти субъектов Федерации.

Уже по этой причине являются некорректными прямые сопоставления статуса Счетной палаты России с иными, зачастую унитарными государствами, либо федеративными, но с иным характером федеративных отношений, особенностями и масштабами федерации, с иными системами права.

На основе Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов Федерации, предусматривающих сферы ведения, договоров Федерации с ее субъектами о взаимном делегировании полномочий, во всех субъектах Федерации складываются относительно самостоятельные правовые подсистемы. Их составной частью выступают федеральные законы.

Особенностью российского федерализма является и то, что он основан не только на территориальном, но и национально-государственном характере субъектов Федерации. Некоторые из них стремятся к обособлению, порой заявляя о возможном отделении от Российской Федерации.

Нейтрализация местнических, сепаратистских тенденций и проявлений органов власти субъектов Федерации осуществляется различными мерами, принимаемыми как законодательной, так и исполнительной властями Федерации.

Представляется, что в механизме укрепления Федерации путем установления жесткого высшего государственного контроля в сфере бюджетных отношений, значительную роль способна сыграть и Счетная палата Российской Федерации.

Прежде всего следует исходить из того, что усиление роли субъектов Российской Федерации, переход их на договорные отношения с Федерацией, передача в совместное ведение значительного числа вопросов, связанных, в конечном счете, с использованием бюджетных средств и государственной собственности, требуют симметричного расширения полномочий и возможностей Счетной палаты РФ.

Развитие процессов разделения государственной собственности на федеральную и собственность субъектов Федерации, акционирование предприятий требуют соответствующих законодательных решений об основаниях и порядке осуществления контроля в целях обеспечения сохранности государственной собственности, правильного и эффективного использования выделяемых субъектам Федерации бюджетных средств, предотвращения их незаконного отчуждения.

Названные обстоятельства в современных условиях являются аргументами в пользу создания в системе Счетной палаты Российской Федерации действующих на правах структурных подразделений региональных отделений Счетной палаты в субъектах Российской Федерации.

Учитывая последние изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти¹², возможно более целесообразным является создание трехзвенной системы, в структуру которой будет входить: собственно Счетная палата Российской Федерации - федеральные окружные управления Счетной палаты Российской Федерации - региональные отделы Счетной палаты в субъектах Российской Федерации.

В целях реального обеспечения материально-финансовой независимости Счетной палаты РФ и ее структурных подразделений от местных региональных органов власти в субъектах Федерации необходимо законодательно установить порядок, при котором определенная часть средств (например, 5 %), взысканных в доход государства по инициативе Счетной палаты и ее подразделений, поступала бы на счет специально созданного Внебюджетного Фонда развития органов финансового контроля Российской Федерации. Эти средства могли бы расходоваться на целевые нужды Счетной палаты без обращения к местным органам власти (финансирование мер по социальной защите ее работников, ремонт, оборудование, транспорт и т.д.).

Реализация данных предложений явится важным аспектом развития федеративных начал в организационном построении и деятельности Счетной палаты Российской Федерации.

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Реформирование различных сфер государственной и общественной жизни в последние годы показало несостоятельность тезиса о минимизации контроля и способности рыночных отношений к четкой саморегуляции.

Низкая эффективность и особенно результативность контроля в различных сферах жизни явились одними из причин возникновения и развития острых социальных проблем в стране.

В связи с этим для преодоления сложившейся ситуации необходимо установление оптимального соотношения функций органов, реализующих контрольные полномочия законодательной, исполнительной и судебной властей.

Контрольная деятельность Счетной палаты Российской Федерации, в силу своей специфичности и высшего характера, с одинаковой полнотой распространяется на органы и должностных лиц любой из ветвей власти, которые административно ей не подчинены.

На сегодняшний день Счетная палата РФ, в силу определенных законом полномочий, лишь ставит перед соответствующими властными структурами и прокуратурой, осуществляющей высший надзор за исполнением законов в стране, вопрос о привлечении к определенному виду ответственности лиц, ответственных за выявленные нарушения, а сама она не наделена правом непосредственно привлекать виновных лиц и органы (организации) к любой установленной законом ответственности.

Признать сложившееся положение соответствующим статусу Счетной палаты РФ и ее месту в системе органов, контролирующих исполнение в стране законов, нельзя по следующим основаниям:

1. Наиболее характерным признаком органов контроля является наличие в структуре их полномочий права (и обязанности) налагать административные взыскания, применять иные меры властно-распорядительного характера (приостанавливать деятельность предприятий, давать обязательные для исполнения предписания, отстранять от должности должностных лиц и т.п.).

Счетная палата РФ, законодательно определенная как орган высшего контроля в бюджетной сфере не наделена столь же высшими властно-распорядительными полномочиями.

2. Все правоохранительные органы страны и органы вневедомственного контроля, по сути своей, являются специализированными органами контроля за исполнением (соблюдением) законов в соответствующих сферах правовых отношений. В зависимости от характера и сущности выявляемых ими правонарушений они принимают установленные законом меры воздействия к правонарушителям в соответствии с их компетенцией. При необходимости принятия мер, выходящих за пределы их компетенции, эти органы обязаны передать соответствующие материалы органу, полномочному принять адекватные меры воздействия, вплоть до возбуждения уголовного дела. Соответственно, Счетная палата РФ, де-факто является одной из составных частей системы правоохранительных органов государства, а де-юре – не входит в их состав.

Представляется, что Счетная палата РФ, являясь высшим органом финансового контроля, должна принимать меры высшего уровня воздействия на правонарушителей, а не быть уравненной с иными контрольными органами, даже если они и называются правоохранительными.

3. Высший характер контроля предполагает наделение органа, осуществляющего его, максимальными полномочиями по кругу мер, направленных на устранение выявляемых правонарушений и привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности.

Однако на сегодняшний день Счетная палата РФ не имеет таких полномочий в сфере привлечения виновных лиц ни к одному из известных видов ответственности, что противоречит высшему характеру осуществляемого ею контроля.

Анализ практики и потребностей борьбы с правонарушениями в бюджетной сфере свидетельствует о необходимости построения четкой системы мер, которые Счетная палата РФ вправе принимать по пресечению правонарушений и устранению их последствий. Они должны носить высший, по сравнению с иными контрольными органами и мерами, характер, как по перечню, так и по объему применения. Такая система, как минимум, должна включать в себя:

- *представление* в орган государственной власти Российской Федерации, руководителям проверяемых предприятий, учреждений, организаций и объединений о принятии мер к устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации и бесхозяйственности;

- *обязательное для исполнения предписание* администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций, а также физическому лицу о незамедлительном устранении нарушений законности, не целевого и не эффективного расходования финансовых и материальных средств;

- *решение о приостановлении* (1) финансирования из федерального бюджета и внебюджетных федеральных фондов, бюджетов и внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, (2) поставки продукции и иных материальных средств, поступающих централизованно из государственных ресурсов, (3) льгот и преимуществ по налогам и сборам, кредитов, дотаций и безвозмездной финансовой и иной материальной помощи;

- *принудительное списание в безакцептном (бесспорном) порядке финансовых средств* со счетов нарушителей бюджетного процесса в случаях выявления фактов незаконного или не целевого расходования средств федерального бюджета и внебюджетных фондов либо бюджетных и внебюджетных средств субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- *оформление акта о выявленном правонарушении* в случаях выявления при производстве контрольных мероприятий в действиях (бездействии) администрации подконтрольных органов и других лиц признаков административного или уголовно-наказуемого правонарушения;

- *направление материалов в органы прокуратуры и правоохранительные органы* при выявлении в действиях (бездействии) подконтрольных органов и лиц признаков уголовно-наказуемого деяния;

- *обращение в суд* в защиту государственных и общественных интересов в связи с выявленными в ходе контрольных мероприятий нарушениями бюджетного законодательства.

В связи с необходимостью наделения Счетной палаты РФ полномочиями по применению исчерпывающих мер к нарушителям законов в бюджетной сфере, одной из проблем, требующих своего разрешения в законодательстве, является создание правовых основ формирования следственного аппарата в системе Счетной палаты Российской Федерации.

Следственный аппарат является по существу ядром правоохранительной системы по борьбе с преступностью. От его деятельности зависит эффективность раскрытия и расследования преступлений. От его наличия и качества в системе Счетной палаты РФ напрямую зависит итоговая эффективность ее деятельности по пресечению незаконного, зачастую преступного, распоряжения бюджетными средствами и государственной собственностью.

Основные аргументы в пользу создания следственного аппарата в системе Счетной палаты Российской Федерации, по нашему мнению, основаны на следующем.

1. Следственный аппарат страны в настоящее время развивается по пути децентрализации и дифференцируется в структурах, обеспечивающих законность в различных сферах (МВД, ФСД, налоговая полиция, органы прокуратуры). В основе этого подхода лежит позиция в соответствии с которой, расследование преступлений, раскрытие которых требует постоянного взаимодействия следственных, оперативно-розыскных и иных служб должно быть отнесено к подследственности правоохранительных органов, обладающих соответствующими функциями, силами и средствами. При этом сохраняются полномочия прокурора принять к своему производству или передать следователю прокуратуры расследование дела о любом преступлении, независимо от подследственности, что корректирует возможные издержки.

Общеизвестно, что расследование уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным распоряжением бюджетными средствами, требует специфических познаний, практического опыта их расследования, а также самого тесного взаимодействия с контрольными, ревизионными и экспертными органами, преимущественно исследующими документооборот в сфере денежного обращения и т.п. На сегодняшний день, вне всякого сомнения, наиболее опытные специалисты такого профиля собраны в Счетной палате РФ. Именно ее силами и средствами может быть обеспечено надлежащее исследование документов и материалов, которые кладутся в основу доказательственной базы по делам таких категорий.

2. Счетная палата РФ, как это уже отмечалось, осуществляет свою деятельность на основе принципа независимости. Однако ее обращения к органам предварительного следствия, сосредоточенным в различных ведомствах исполнительной власти, в определенной мере влечет за собой утрату этой независимости.

3. Уголовные дела о преступлениях в бюджетной сфере, требующие высокого профессионализма следователей и постоянного их взаимодействие с контрольными органами, длительное время не получают законного разрешения ввиду своей сложности, сочетающейся с загруженностью следственного аппарата прокуратуры и других ведомств, слабой его подготовленность к расследованию данной категории дел.

4. Для ныне действующих органов предварительного следствия традиционно главное препятствие в решении задачи оперативного и качественного расследования экономических преступлений заключается в определенном разрыве между органами следствия и контроля, наличии межведомственных противоречий. Создание органов предварительного следствия в системе Счетной палаты позволит их снять.

5. Во многих странах мира наделение контрольные органов полномочиями по расследованию преступлений является устоявшейся, положительно зарекомендовавшей себя практикой.

Так, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии имеются финансовые следователи, которые, как специалисты, осуществляют отслеживание активов и расследуют такие уголовные дела. В Нидерландах используется предусмотренная УПК специальная форма расследования – «уголовное финансовое расследование»¹³, которое проводится не следственными судьями (как по общеуголовным преступлениям), а специалистами соответствующих ведомств.

Особо поучителен опыт США, где в соответствии с Законом о главном инспекторе (1978 г.)¹⁴ на соответствующие бюро главного инспектора возлагаются обязанности непосредственно проводить и руководить проведением проверок и расследований (§ 2(1)), обеспечивать руководство и координацию деятельности направленной на предотвращение и вскрытие мошенничества и злоупотреблений (§ 2 (1)b). С этой целью главный инспектор обязан назначать помощника по расследованиям, который непосредственно осуществляет руководство ими (§ 3 (d)2).

Собирание доказательств при расследовании финансовых преступлений в США до передачи дела в суд осуществляется различными способами, основным из которых является выдача повестки о явке в суд. В соответствии с правилом 17 Федеральных правил уголовного процесса в окружных судах США¹⁵, любое официальное или частное лицо, вызванное повесткой в суд или к уполномоченному представителю суда, обязано лично явиться к нему для дачи показаний, представления документов или имеющихся у него любых носителей информации в любой форме. В соответствии с законом, зачастую вместо персональной явки того или иного лица, допускается представление им соответствующих истребуемых документов (например, в повестке должностному лицу банка о явке с соответствующими документами, зачастую указывается, что вместо персональной явки, достаточно будет почтой к установленному сроку представить требуемые документы). Неподчинение любым лицом без уважительной причины требованиям направленной ему повестки, расценивается как неуважение к суду и преследуется по закону, вплоть до ареста.

Применительно к деятельности главных инспекторов США, их полномочия по выдаче повесток в суд существенно расширены сверх приведенных правил. Так, согласно Закону об улучшении управления бюджетом и контроля расходов (1980 г.)¹⁶ главный инспектор вправе как самостоятельно письменно запросить необходимые документы и материалы (ст. 1(C)(1)), так и истребовать их используя повестку о явке в суд (ст. 1(C)(2)(c) и ст. 1(C)(2)(d)).

Изложенное позволяет обоснованно говорить о создании в системе Счетной палаты Российской Федерации органов предварительного следствия, на которые должно быть

возложено обеспечение в пределах своих полномочий исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве. Их деятельность должна осуществляться в соответствии с принципами уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма, презумпции невиновности, а также на основе взаимодействия с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

Подследственность уголовных дел органам предварительного следствия в системе Счетной палаты Российской Федерации необходимо определить в уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации. Надзор за исполнением ими законов при расследовании преступлений должна осуществлять прокуратура Российской Федерации.

Новые задачи и функции Счетной палаты потребуют от ее работников дополнительных мер по совершенствованию профессионализма. Подобрать достойные кадры, создать им условия для закрепления в Счетной палате, научить их работать на высоком профессиональном уровне, руководствуясь только законом – вот основные составляющие кадровой политики.

Механический рост численности работников Счетной палаты не способен привести к должным результатам в деле укрепления законности и правопорядка в бюджетной сфере. Наоборот, острая конфликтность предмета деятельности Счетной палаты делает очевидными любые промахи, упущения.

В связи с этим в при совершенствовании законодательства о правовом статусе Счетной палаты Российской Федерации следует наметить перспективные направления адекватного решения кадровой проблемы, первым звеном в котором может явиться создание Научно-исследовательского института Счетной палаты Российской Федерации.

* * * * *

Условия формирования и совершенствования различных государственных институтов Российской Федерации могут изменить наше представление о Счетной палате. Однако это дело отдаленного будущего, а пока мы живем в конкретных условиях, которые диктуют нам необходимые меры поддержания правопорядка, выбор средств защиты права и, следовательно, полномочия государственных органов, ответственных за функционирование тех или иных составных частей государственного механизма.

С учетом этих соображений предложенные авторами концептуальные проблемы и решения о правовом статусе Счетной палаты Российской Федерации нашли свое детализированное отражение в проекте федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», две редакции которого представляются читателям.

Примечания:

¹ См.: Федеральный закон «О счетной палате Российской Федерации» № 4-ФЗ от 11 января 1995 г. -

² См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации

³ Кортесы – высший орган законодательной власти Испании.

⁴ Соответствует федеральному конституционному закону РФ.

⁵ См.: Конституции зарубежных стран. Сборник. - М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2000. – с. 95 – 96.

-
- ⁶ См.: CONSTITUTION OF THE FEDERATIVE REPUBLIC OF BRAZIL, 1988. – официальное издание. - Архив автора.
- ⁷ См.: Конституции зарубежных стран. Сборник. - М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2000. – с. 319 – 320.
- ⁸ См.: Статья 1 Закона о Контрольно-ревизионном управлении Японии. Закон № 73, 1947 г. – Архив автора.
- ⁹ См.: Параграф 1 Закона ФРГ о Федеральной Счетной Палате от 11.07.1985 г. – Архив автора.
- ¹⁰ См.: Статья 36 Закона о Контрольно-ревизионном управлении Японии. Закон № 73, 1947 г. – Архив автора.
- ¹¹ См.: Inspector general Act of 1978. – официальное издание. – Архив автора.
- ¹² См.: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».
- ¹³ Strafrechtelijk financieel vooronderzoek.
- ¹⁴ См.: Inspector general Act of 1978. – официальное издание. – Архив автора.
- ¹⁵ См.: «Federal Criminal Code and Rules»/ Federal Rules of Criminal Procedure for the United States District Courts (amendment received to February 15, 1999), West Group, St. Paul, Minn, 1999. – p. 84 - 86.
- ¹⁶ См.: An Act Accounting Office Act 1980. – официальное издание. – Архив автора.