

Интернет-журнал «Общество, государство, право» ISSN 2309-4265 <http://gosuprav.ru/>

Выпуск 3 - 2014 <http://gosuprav.ru/issue-3-13-2014.html>

URL статьи: <http://gosuprav.ru/PDF/18OGP314.pdf>

Соболевская Юлия Владимировна
советник Счетной палаты Российской Федерации

Контрольная власть или контрольная функция государства

Масштабные и противоречивые процессы в жизни общества XX и XXI веков порождают новые подходы к функционированию государственной власти. Равнозначность ветвей власти в реальной государственной практике то подвергается сомнению, то, напротив, проявляется стремление к балансу полномочий. Возникают новые государственные институты, формально не вписывающиеся во властную триаду.

В качестве общей для всех стран тенденции последних десятилетий отмечается сужение законотворческих функций парламента – так называемое делегированное законодательство, приводящее к чисто номинальному осуществлению парламентом законодательной деятельности, усиление нормотворческой и контролирующей роли правительства во всех основных аспектах жизни общества. Наиболее явно сдвиг в соотношении полномочий проявляется в финансовой сфере. Парламент, который появился на политической арене государства как институт контроля за его финансами, сегодня уже не играет активной роли в бюджетных отношениях.

О доминировании исполнительной власти в управлении бюджетом свидетельствует и российская практика. Так, если несколько лет назад насчитывалось пять-шесть оснований, позволяющих Правительству России непосредственно изменять расходные статьи федерального бюджета без внесения изменений в закон, то сейчас таких оснований – около шестидесяти. Если ранее государственные программы утверждались Федеральным Собранием России, то сейчас, именно в период перехода на программный бюджет, эта функция перешла к Правительству России.

Однако законодательная власть не намерена мириться с изменяющимся соотношением сил. Участники II Международного парламентского форума «Конституция. Демократия. Парламентаризм» пришли к выводу, что роль парламента в современных условиях, когда тон в отношениях между государствами задают нормы международного права, будет в дальнейшем только возрастать. Сегодня парламентаризм становится главным проводником демократизации во всех сферах общественной жизни¹.

Стремление парламента к обеспечению лидирующих позиций в государственном строительстве находит выражение в тщательном регламентировании своих контрольных

¹ Парламентская газета, 15 – 21 ноября 2013 г., № 38 (2623), с. 1,4.

функций по отношению к исполнительной власти. Эта тенденция прослеживается в обновленных конституциях ряда государств Европы, Америки и Азии.

Так, Конституция Швеции знаменательна главой «Контрольная власть», в которой достаточно подробно прописаны полномочия Риксдага по контролю за деятельностью Правительства. Контролю Парламента над управлением государственными делами посвящен отдельный раздел Конституции Таиланда.

Конституция Мексики гласит, что публичная федеральная администрация является контролируемой государством в соответствии с органическим законом, принимаемым Конгрессом, который устанавливает полномочия органов исполнительной власти и определяет общие основы создания контролируемых государством предприятий и характер вмешательства исполнительной власти в их деятельность.

Особое значение придается в конституциях контрольным полномочиям парламента в бюджетном процессе. Эти полномочия, как правило, подвергаются тщательной регламентации, как и бюджетный процесс в целом. Существует мнение, что Конституция России несколько ограничила роль законодательной власти в бюджетной сфере, закрепив исключительные полномочия по разработке федерального бюджета за Правительством России, а специфика процедуры принятия бюджета такова, что без Правительства России бюджет страны не может быть принят². С этим утверждением можно было бы поспорить, ибо формально конституционные полномочия Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации в бюджетной сфере сбалансированы, однако полагаем, что именно скупость регламентирования Конституцией бюджетных отношений приводит к появлению вышеописанных практик.

Без преувеличения можно сказать, что вернуть Парламенту России возможность участия в бюджетных и налоговых отношениях является лозунгом сегодняшнего дня. Об этом свидетельствует ряд нормативных новелл 2013 года и, прежде всего, Федеральный закон «О парламентском контроле», определивший цели, принципы и формы осуществления Федеральным Собранием контрольной деятельности. Новый закон вызвал дискуссии в ученой среде. Некоторые правоведы полагают, что объем полномочий парламента необоснованно расширен по сравнению с предоставленным ему Конституцией³. С такой позицией трудно согласиться, так как конституционная доктрина исходит из равноправности законодательной и исполнительной власти, что позволяет им взаимно сдерживать, уравновешивать и контролировать друг друга. Предоставленные Федеральным законом Парламенту России контрольные полномочия позволяют сбалансировать значительные нормотворческие полномочия Правительства России, в том числе и в бюджетной сфере.

Примечательно, что к субъектам парламентского контроля отнесена и Счетная палата Российской Федерации. Ее полномочия являются неотъемлемым элементом контрольных полномочий парламента за действиями исполнительной ветви власти по эффективному, целесообразному и целевому использованию бюджетных средств⁴. Одновременно высший орган внешнего государственного финансового аудита (контроля) обладает собственными

² Гончаров В.В. Взаимодействие и совершенствование законодательной (представительной) и исполнительной власти в России // «Современное право». 2010. № 2. с. 29-33.

³ Парламентская газета № 41 (2626), 6 – 12 декабря 2013 года, с. 8 – 9.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2004 год», и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004 г., № 4.

властными полномочиями в отношении подконтрольных объектов. Новый Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» значительно расширил сферу ее контроля за финансовой деятельностью исполнительной власти. Также внесены дополнения в Регламент Правительства Российской Федерации, согласно которым законопроекты, касающиеся расходных обязательств государства, в обязательном порядке проходят предварительную экспертизу в Счетной палате Российской Федерации.

В целом, события уходящего года свидетельствуют о том, что расширение контрольных полномочий парламента России является одной из составляющих процесса укрепления контрольной функции государства в целом. Федеральный закон «О парламентском контроле» предписывает законодательному органу России осуществлять контроль во взаимодействии со Счетной палатой Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Принятый Федеральным Собранием России Закон «О поправках в Конституцию Российской Федерации» организационно выделяет прокуратуру из судебной власти. Новый закон «О Счетной палате Российской Федерации» выводит на новый уровень ее взаимодействие с правоохранительными органами.

Государственный контроль, его цели, методы, компетенция осуществляющих его органов и ее разграничение всегда были предметом пристального внимания ученых. В последние годы в научной литературе разрабатывается понятие «контрольная власть». Взгляды ученых-правоведов на структуру этой власти не совпадают.

По мнению В.Е. Чиркина, контрольная власть структурно неоднородна, что, казалось бы, подрывает саму идею особой ветви государственной власти. Ее существование опирается не только на элементы (организационные структуры), но и на связи, обусловленные единой природой деятельности. Поэтому контрольная власть организационно рассредоточена. С учетом этого автор подразделяет органы контрольной власти на специализированные (органы конституционного контроля, прокуратура, Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека РФ, Контрольное управление Президента РФ, федеральные службы по надзору) и неспециализированные (парламент РФ, Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти, суды общей юрисдикции и арбитражные суды в отдельных случаях)⁵.

Наряду с этим существует мнение о закреплении отдельной контрольной ветви государственной власти, которую составляют Конституционный Суд РФ, Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ и прокуратура РФ⁶.

Каждая из высказываемых точек зрения имеет свои достоинства и недостатки. Полагаем, что в первом случае говорить о контрольной власти можно лишь в условном значении этого понятия. Во-первых, согласно авторской позиции контрольная власть объединяет органы, различные по предназначению, по объектам контроля, его формам, методам и процедурам. Так, если цель деятельности Уполномоченного по правам человека Российской Федерации состоит в обеспечении гарантий защиты прав и свобод граждан, их соблюдения государством, то цель деятельности федеральных служб, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, – в соблюдении гражданами и юридическими лицами установленных государством правил. Во-вторых, в контрольную власть включены как государственные органы, формально не принадлежащие к другим ветвям власти, так и государственные органы, входящие во властную триаду. Поэтому, скорее следует вести речь

⁵ Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юристъ, 2008. с. 150 – 192.

⁶ См. Степашин С.В., Двуреченских В.А., Чегринцев Е.А., Чернавин Ю.А. Власть - демократия - контроль. М., 2005. с. 5.

не о контрольной власти, а о контрольной функции государства, которая присуща всем его органам.

С другой стороны, объединение государственных органов, в полномочия которых входит осуществление контроля, в отдельную ветвь власти, даже если признать ее существование условным, имеет свои преимущества. Суть вопроса заключается в сущности контроля. Данное понятие имеет два смысла: контроль как периодические проверки соблюдения законности в деятельности объекта; контроль как неотъемлемый элемент управленческого процесса, действующий на всех его стадиях и выражающийся не только в проверке соответствия процесса функционирования объекта управленческим решениям, но и в фиксировании адекватности принятых управленческих решений поставленным целям, способа управленческих действий и их результата.

Выразительным примером органического сочетания контроля как проверки и контроля как процесса является деятельность Счетной палаты Российской Федерации. С одной стороны, Счетная палата осуществляет проверки и ревизии деятельности хозяйствующих субъектов, с другой, в задачи этого органа входит оценка эффективности управления исполнительной властью федеральными ресурсами и разработка предложений по его совершенствованию. Таким образом, проверки хозяйствующих субъектов имеют целью не только выявление нарушений в их деятельности, но и работают на более «высокую» цель – оценку управленческих решений в финансовой сфере.

Принятие концепции контрольной деятельности как процесса, интегрированного в процесс государственного управления, позволяет нам рассматривать осуществляющие ее органы как однородные, занимающие свое место в целостном государственном механизме и выполняющие определенную работу по управлению государством, как структуру в государственном управлении, правильно определить место каждого органа в этой структуре, выделить его компетенцию и выстроить взаимосвязи.

Вторая точка зрения имеет то преимущество, что предлагает включать в состав контрольной власти лишь государственные органы, формально не относящиеся к классической триаде (за исключением Конституционного Суда России). Однако при таком подходе из поля зрения выпадают иные государственные органы, к основной функции которых отнесен контроль. Это не позволяет проанализировать контрольную функцию государства во всей ее целостности. Сомнительной представляется и возможность закрепления контрольной власти как самостоятельной ветви государственной власти. Действительно ли она представляет собой структуру в государственном механизме или это просто совокупность органов?

Обратимся вновь к тем конституциям зарубежных государств, в которых прослеживается влияние новых подходов к вопросу организации государственной власти. Так, в Основном законе Венесуэлы выделена гражданская власть, органами которой являются Защитник народа, Прокуратура и Генеральное контрольное ведомство Республики. Анализ конституционных положений действительно свидетельствует о наличии признаков отдельной, самостоятельной ветви власти.

Органам государственного контроля и правозащитным органам посвящен отдельный раздел Конституции Польши. К этим органам отнесены Верховная Палата Контроля, Защитник Гражданских Прав и Национальный совет по вопросам вещания. Однако в отличие от Конституции Венесуэлы, объединение этих органов чисто механическое. Более того, акцентирование в Конституции Польши аспектов подотчетности органа финансового контроля парламенту (представление Верховной Палатой Контроля Сейму анализа исполнения государственного бюджета и основных положений денежной политики,

заклучения на отчет Совета Министров об исполнении государственного бюджета, информации о результатах контроля и предложения, ежегодный отчет о своей деятельности) указывает скорее на статус Верховной Палаты как органа парламентского контроля.

В целом, анализ положений конституций зарубежных государств, посвященных уполномоченному по правам человека, прокуратуре, счетной палате, убеждает в отсутствии единого подхода к определению места этих органов в системе государственной власти. Так, в одних странах прокуратура, в чьи функции входит судебное преследование, является органом при суде, в других странах она наделяется полномочиями по надзору за соблюдением законности органами власти и гражданами и тем самым приобретает качество автономного органа.