
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

УДК 342.4
ББК 67.400.1

DOI 10.22394/1682-2358-2018-6-123-129

Т.А. Tsapina, post-graduate student of the Public Administration Legal Support Department, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL OBJECTIVES IN THE ACTIVITIES OF THE ACCOUNTS CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

The activities of the Accounts Chamber of the Russian Federation as a constitutional supervisory authority are considered. The constitutional and legal status, functions and tasks of this public authority are specified. It is emphasized that the own powers of the Accounts Chamber, based on the federal law, derive from the constitutional nature of this body as an institution acting in the interests of society and the state.

Key words and word-combinations: constitutional and legal activities, supervision, Accounts Chamber, rights, powers, principles.

Т.А. Цапина, аспирант кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: tsapina_t@mail.ru)

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕЛЕЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Рассматривается деятельность Счетной палаты РФ как конституционного органа надзора. Уточняется конституционно-правовой статус, функции и задачи данного органа государственной власти. Подчеркивается, что полномочия Счетной палаты РФ, основанные на федеральном законе, вытекают из конституционной природы этого органа как института, действующего в интересах общества и государства.

Ключевые слова и словосочетания: конституционно-правовая деятельность, надзор, Счетная палата РФ, права, полномочия, принципы.

Традиционно Конституцию РФ рассматривают сквозь призму принципов, норм и положений, определяющих государственное устройство, систему органов государственной власти, разграничения властных полномочий, организацию деятельности

местного самоуправления, обеспечения основных прав и свобод граждан. В данном смысле конституция предстает как описание правового пространства, в рамках которого должны действовать граждане, общество и государство. Вместе с тем Конституцию РФ можно расценивать как документ, содержащий конституционные цели, достижение которых является обязанностью и результатом деятельности государственных органов, общественных организаций и граждан.

Конституционное целеполагание относится к разряду стратегических целеполаганий и направлено на обеспечение заданного уровня в развитии государства и общества, достижения определенной степени удовлетворения потребностей, защиты интересов. Конституционные цели отражают стремление к более высоким объединяющим целям; позиционирование миссии органов государственной власти, их сущностное предназначение; основополагающую установку и смысл учреждения; функциональное предназначение государственных институтов.

В основе правовой политики Российского государства, осуществляющего сложные социально-экономические и политические преобразования, находятся вопросы соблюдения приоритета конституционных норм и принципов жизнедеятельности. Значительная роль в обеспечении реализации данных задач принадлежит конституционному целеполаганию в деятельности Счетной палаты РФ. Такая целевая установка актуализирует потребность вновь и вновь возвращаться к вопросу об уточнении предназначения, конституционно-правового статуса, функций и полномочий института парламентского контроля.

Анализ накопленного опыта парламентского контроля в России показывает, что императивом конституционно-правовой деятельности Счетной палаты РФ является целеполагающая деятельность на основе конституционных установок. Соответственно, системной основой конституционного целеполагания в деятельности Счетной палаты РФ выступают конституционные правовые нормы и принципы, регулирующие общественные отношения в различных сферах государственной и общественной жизни.

Конституционные цели Счетной палаты заключаются в обеспечении результативного, рационального, бережливого, использования материальных и финансовых ресурсов, направляемых на развитие, конституционное строение. Конституционное целеполагание позволяет по-новому взглянуть на миссию, функции и статус Счетной палаты РФ, которые намного богаче по своей сущности, содержанию, предназначению своих традиционных аналогов. В первую очередь отметим, что конституционная миссия Счетной палаты РФ детерминирует наполнение новым конституционным смыслом функции, полномочия и статус данного органа с точки зрения конституционного целеполагания.

Данная точка зрения находит свою поддержку среди ряда известных конституционалистов. По мнению Н.С. Бондаря, в деятельности Счетной палаты РФ «...экономическая роль действующей Конституции России... имеет многоуровневые иерархические начала нормативного проявления... Во-пер-

вых, это конституционные принципы как наиболее общие правовые идеи, получающие высшее юридическое воплощение в нормах и институтах Основного закона и определяющие сами основы организации и функционирования экономической, социальной, политической, духовной жизни общества и государства... Не меньшее значение имеет выявление экономического значения социальной защиты граждан, политических прав и свобод человека и гражданина» [1, с. 134]. Современная роль и значение конституционно-надзорной функции Счетной палаты РФ возрастают, поскольку эффективность государственной деятельности во многом определяется тем, насколько результативно государство, с точки зрения обеспечения норм Конституции РФ, распоряжается финансовыми ресурсами.

Одной из конституционных целей и задач Счетной палаты РФ является обеспечение действенного контроля за законным и рациональным использованием бюджетных средств. Значимыми являются и другие направления деятельности, продиктованные Конституцией РФ. В рамках данной парадигмы в Стратегии развития Счетной палаты РФ на 2018–2024 г. отмечается, что данный конституционный орган как «...высший независимый орган внешнего государственного аудита (контроля) содействует развитию системы государственного управления для реализации национальных целей и задач стратегического развития» [2].

Конституционное целеполагание в деятельности Счетной палаты РФ напрямую связано с достижением значимых социально-экономических целей и результатов. Так, эффективная реализация конституционной социально-экономической функции Российского государства требует функционирования слаженной и четко организованной системы аудита и контроля. Счетная палата РФ, участвуя в обеспечении успешности государственной политики, должна реализовывать комплекс функций, связанных с необходимостью совершенствования программно-целевых методов государственного и муниципального управления, включая оптимизацию деятельности контрольных органов страны.

Первостепенное значение конституционного целеполагания в деятельности Счетной палаты РФ проявляет себя во всем. Во-первых, конституционно-правовая цель деятельности Счетной палаты РФ, как и любого другого института государственной власти, определяет ее статус, полномочия, функции, задачи и правовой режим функционирования [3, с. 61]. Во-вторых, конституционные основы функционирования органа парламентского контроля следуют из Конституции РФ (ч. 5 ст. 101). Закрепленное Конституцией РФ положение о том, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, деятельность которой определяется федеральным законом, прямо указывает на конституционные цели деятельности данного органа.

С точки зрения конституционного целеполагания деятельности Счетной палаты РФ важное значение имеет позиционирование данного органа. Как отмечает К.С. Пономаренко, мнения исследователей о конституционно-правовом статусе Счетной палаты РФ носят неоднозначный характер: одни отно-

сят Счетную палату РФ к законодательной власти, другие считают ее органом парламентского контроля, третьи выделяют Счетную палату в независимый и самостоятельный орган государственной власти [4, с. 114].

Счетная палата РФ отличается от других органов финансового контроля и аудита своим конституционным целеполаганием, конституционно-правовым статусом [5, с. 119], компетенциями и полномочиями в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (в ред. от 7 февраля 2017 г.) «О Счетной палате Российской Федерации». Значительное место в данном Законе отведено различным видам аудита: финансовому, стратегическому, аудиту эффективности [6, с. 340]. Счетная палата РФ призвана постоянно сверять свое предназначение и конкретную деятельность с требованиями Конституции РФ. Именно поэтому одна из стратегических целей Счетной палаты РФ заключается в расширении возможностей достижения национальных целей за счет совершенствования системы государственного аудита в России.

В теории конституционного права понятие «конституционная цель» характеризует конечный результат в сфере конституционного строительства (процесса); результат, на достижение которого нацелена деятельность того или иного органа государственной власти. Следовательно, решающая роль целеполагания заключается в определении соответствия конституционных целей и результатов деятельности адекватности целям выделяемых ресурсов, своевременности и полноте их использования органами государственной власти и местного самоуправления.

Конституционной целью деятельности Счетной палаты РФ является не увеличение количества и объема выявленных нарушений финансовой дисциплины, а обеспечение реализации норм Конституции РФ посредством эффективного контроля и аудита за результативно-эффективным выделением и расходованием ресурсов. Таким образом, конституционно-правовая цель деятельности Счетной палаты РФ не равнозначна юридическому понятию «цели конституционной деятельности». По своему статусу и общественному значению конституционные цели занимают несравненно более высокое положение, поскольку напрямую связаны с обеспечением реализации норм Конституции РФ. Цели конституционной деятельности, согласно установленному правовому порядку, находятся в русле соблюдения законности, верховенства закона, гласности при реализации функциональных обязанностей Счетной палатой РФ.

Конституционная цель деятельности Счетной палаты РФ предполагает наличие широких разносторонних аудиторских и контрольных полномочий, которые распространяются на все государственные органы и учреждения, федеральные внебюджетные фонды, государственные корпорации и государственные компании, а также другие организации, установленные Законом. Именно конституционные цели деятельности Счетной палаты РФ определяют и характеризуют принципы, являющиеся функциональной основой. В числе основополагающих принципов, которыми руководствуется Счетная палата РФ, — принцип верховенства Конституции РФ, общепри-

знанных норм и принципов права, международных договоров Российской Федерации, федеральных законов, а также международных принципов независимого аудита.

Совершенствование правового обеспечения современных методов проверки, конституционный аудит, анализ и оценка эффективности исполнения государственного бюджета — основа успешной реализации конституционных целей деятельности Счетной палаты РФ. Выступая на пленарном заседании Государственной Думы ФС РФ с отчетом о проделанной работе Счетной палаты РФ, А.А. Кудрин отметил рост качества работы органа парламентского контроля. Вместе с тем он подчеркнул необходимость использования «...новых эффективных подходов и, прежде всего, связанных с использованием целеполагания при проведении стратегического аудита, под которым понимается оценка достижимости стратегических целей страны не только в разрезе количественных, но и качественных изменений» [7].

В связи с актуальной потребностью расширения действий в конституционном поле руководитель Счетной палаты РФ поставил вопрос о разработке более совершенной методологии управления государственными программами, национальными проектами и парламентским контролем. При этом главная цель заключается не только в том, чтобы показатели во всех стратегических документах совпадали, но и в том, что принимаемые меры должны приносить ожидаемый результат, необходимый для устойчивого социально-экономического развития страны.

В таком подходе заключается, по мнению А.А. Кудрина, главная новация в работе Счетной палаты РФ, отвечающая нормам и духу Конституции РФ. Контрольное ведомство должно не просто оценивать отчетность по реализации государственных программ, а проводить стратегический аудит с учетом конституционного целеполагания, чтобы исполнение проектов и вложение государственных инвестиций соотносились с национальными целями, направленными на реальное воплощение конституционных норм. Следовательно, рекомендации по дальнейшему эффективному развитию всей системы государственного управления и местного самоуправления, основанные на результатах проверок Счетной палаты РФ, следует предлагать соответственно данным целям.

В настоящее время Счетная палата РФ осуществляет мониторинг и контроль за разработкой и реализацией приоритетных проектов и программ по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации, фиксирует несоответствие системы стратегического планирования и системы достижения целей конституционного развития. По экспертным оценкам Счетной палаты РФ, тридцать одна утвержденная государственная программа (77,5% от общего объема) в той или иной степени не соответствует документам стратегического планирования. Аналогичное количество несоответствующих государственных программ установлено и по итогам 2016 г.

Особенно заметны значимость достижения конституционной цели, роль и значение Счетной палаты РФ в социальной сфере. Счетной палатой РФ

проведена проверка выполнения государственной программы «Жилье для российской семьи», рассчитанной на 2014–2017 гг. Предполагалось переселять людей, живущих в стесненных условиях, в том числе жильцов аварийных домов, ветеранов боевых действий и многодетные семьи. Итоги этой работы непосредственно связаны с конституционными целями деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Проведенная Счетной палатой РФ работа показала, что за три года значимый социальный проект был реализован только на 3,3% от первоначально запланированного объема [8]. Во многом этот «провал» связан с тем, что мероприятия, проводимые в рамках выполнения государственной программы, не являлись системными и взаимоувязанными по целям и задачам. Комплексная проверка Счетной палаты РФ, проведенная в семидесяти регионах, выявила отсутствие должной подготовки реализации программы, контроля за отбором в регионах и проработки эффективного применения механизмов поддержки со стороны Министерства строительства России, которое предложило завершить программу как неэффективную.

В данном случае деятельность Счетной палаты РФ с точки зрения конституционного права показала неэффективное обеспечение конституционных норм органами государственной власти и местного самоуправления; нарушение принципов эффективности, результативности, целесообразности, экономного расходования бюджетных средств; несоответствие выполнения государственной программы национальным целям, что снижает эффективность управления государственными и муниципальными ресурсами.

Новые условия российской экономической действительности формируют новые риски в сфере конституционно-целеполагающей деятельности, а, следовательно, возникают и новые требования к эффективности контроля и надзора за расходованием бюджетных средств. Решить заявленные задачи возможно только на комплексной научно-методической основе, эффективной нормативной базе, при наличии высококвалифицированных кадров и современных информационных технологий.

В качестве одной из приоритетных конституционных целей Счетной палаты РФ в Стратегии развития ведомства на 2018–2024 гг. обозначено повышение эффективности борьбы с коррупцией. В связи с этим возникает необходимость законодательного наделения Счетной палаты РФ функцией единого центрального государственного контролирующего органа, который проводил бы финансовую экспертизу всех законопроектов на предмет коррупционности.

Реализация конституционных целей Счетной палатой РФ призвана способствовать повышению эффективности управления государственными ресурсами, обеспечивать общественный контроль за этим процессом, а также содействовать публичности и открытости процессов принятия государственных решений. Конституционные цели деятельности Счетной палаты РФ ставят на повестку дня необходимость подготовки для руководителей органов власти и государственных организаций комплексную перспективную картину тенденций и рисков развития страны для формирования у них единого страте-

гического видения. Еще более соответствуют конституционным целям планы Счетной палаты РФ стимулировать развитие внутреннего аудита государственных органов, обеспечивать конституционные права граждан на участие в управлении делами государства через принципы открытости и прозрачности, в большей степени ориентировать работу органов власти на общественные интересы.

Исходя из международного опыта, для достижения конституционных целей необходимо включить в число конституционных полномочий Счетной палаты РФ следующие прерогативы: обязанность обеспечения высокого уровня бюджетной дисциплины; право рассматривать любые споры, возникающие при аудите процесса бюджетирования; осуществлять сертификацию законности, правдивости и правильности счетов государства; проверять все решения, которые ведут к изменению дохода или расхода бюджета; давать оценку эффективности использования ассигнований на достижение программных целей. В качестве конституционной цели Счетной палаты РФ должна быть узаконена деятельность по обеспечению финансовой защиты конституционного строя, охраняемых законом интересов личности, государства и общества, осуществления общепризнанного принципа верховенства права на основе прямого действия Конституции РФ.

Библиографический список

1. *Бондарь Н.С.* Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. М., 2017.

2. Стратегия развития Счетной палаты РФ на 2018-2024 гг. (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 3 авг. 2018 г. № 39К (1260)). URL:<http://www.ach.gov.ru/about/document/strategy-2018-2024.php>

3. *Чубарь Е.С.* К вопросу о конституционно-правовом статусе Счетной палаты Российской Федерации // Отечественная юриспруденция. 2017. № 11. С. 61–63.

4. *Пономаренко К.С.* Особенности конституционно-правового статуса Счетной палаты РФ в системе государственного финансового аудита (контроля) // Общество: политика, экономика, право. 2016. С. 114–116.

5. *Литвин А.А.* Конституционно-правовой статус Счетной палаты Российской Федерации как органа финансового контроля // Актуальные вопросы современного права: пути теоретического и практического решения проблем: сборник материалов межвузовской научно-практической конференции. М., 2018. С. 119–121.

6. *Шмалый О.В.* Счетная палата РФ как орган финансового контроля // Бизнес в законе. 2016. № 6. С. 339–342.

7. Выступление Председателя Счетной палаты А.Л. Кудрина на пленарном заседании Государственной Думы с отчетом о работе Счетной палаты за 2017 г. URL: <http://www.ach.gov.ru/structure/kudrin-aleksey-leonidovich/speeches/33537/>

8. Реализация программы «Жилье для российской семьи». URL:http://www.ach.gov.ru/press_center/news/29986