

ИЗМЕРЕНИЕ УСЛОВИЙ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ, ЗАКРЕПЛЯЮЩИХ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ, ПРИ ПОМОЩИ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА

*Игорь Левакин**

Статья посвящена проблематике измерения условий реализации правовых норм, закрепляющих основы конституционного строя Российской Федерации сосредоточенных в гл. 1 Конституции, с помощью инструментов государственного аудита (контроля).

В Лимской декларации ИНТОСАИ организация контроля рассматривается в качестве обязательного элемента управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Данная формулировка могла возникнуть только в эпоху правовых конституционных государств, в которых государственный аудит не сводится исключительно к проверке финансовой отчетности государственных структур: его миссией является обеспечение от имени государства и общества независимого объективного публичного контроля деятельности органов власти по управлению вверенными им общественными ресурсами. Указанные ресурсы составляют неотъемлемое условие реализации большинства норм, закрепляющих основы конституционного строя, т.е. определенного, строго обусловленного процесса осуществления правовых предписаний в поведении субъектов права; претворения в жизнь, воплощения норм, закрепляющих основы конституционного строя, путем правомерного поведения субъектов общественных отношений (государственных органов, должностных лиц, общественных объединений и граждан).

Основы конституционного строя Российской Федерации, закрепленные в гл. 1

Конституции, включают следующие принципы устройства государства и общества:

- человек, его права и свободы как высшая ценность;
- народовластие;
- полнота суверенитета Российской Федерации;
- равноправие субъектов;
- единое и равное гражданство независимо от оснований его приобретения;
- экономическая свобода как условие развития экономической системы;
- разделение властей;
- гарантии местного самоуправления;
- идеологическое многообразие;
- политический плюрализм (принцип многопартийности);
- приоритет закона;
- приоритет общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров России перед национальным правом;
- особый порядок изменения положений Конституции, составляющих основы конституционного строя.

В рамках Конституции Российской Федерации и соответствующего законодательства Счетная палата Российской Федерации, осуществляя контрольную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, призвана обеспечивать

* Левакин Игорь Вячеславович, заместитель директора НИИ СП, доктор юридических наук, профессор.

конституционное право граждан на участие в управлении делами государства (народовластие) путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля). Результаты государственного аудита - незаменимая информация для социально-экономических, социально-правовых и прочих исследований (социальных, конкретно-социологических и др.). Например, анализ результатов государственного аудита (прежде всего экономических, бюджетных и др. показателей) позволяет характеризовать важнейшие стороны конституционно-правового развития социума на всех его уровнях: от уровня муниципалитета до государственного уровня или даже до уровня межгосударственных объединений [3, 4].

Среди задач Счетной палаты, закрепленных в ст. 5 нового от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», помимо контроля выделяются отсутствующие в утратившем силу Федеральном законе от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ две новые функции: аудит, аудит как контроль.

Например, предусмотрен *аудит* реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации. Предусмотрено развитие возможностей и методов *аудита (контроля)* эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, включая выбор и оценку ключевых национальных показателей и индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации.

В теории государственного управления существуют устоявшиеся критерии для разделения терминов «надзор», «аудит», «контроль», но зачастую законодательная практика, обогащая научные представления, заставляет искать новые критерии их специфики.

Справедливо считается, что функции контроля заключаются в выявлении отклонений от требований нормативных актов различных уровней; анализе причин отклонений (в том числе кадровых); коррекции (разработке предложений по устранению выявленных нарушений); профилактике, то есть разработке мер по недопущению таких нарушений в дальнейшем; правоохране (привлечении к ответственности лиц, допустивших нарушения).

Например, Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» закрепил определение, согласно которому государственный контроль (надзор) - это деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Представляется, что контроль (надзор) и аудит (контроль) не разделены «китайской стеной»: надзорная деятельность, по сути, охватывает лишь первый элемент контроля - проверку результата (соблюдается или нет закон или иное нормативно установленное правило без обсуждения и правовой оценки возможных причин его невыполнения). Контроль осуществляется не только за законностью, но и за целесообразностью действий подконтрольных субъектов, при надзоре проверяется только соответствие действий поднадзорных субъектов установленным правилам. Значительные отличия надзора от контроля заключаются также в своеобразии и специфичности форм и методов их осуществления. Поднадзорность как особая форма

служебной взаимосвязи характеризуется тем, что поднадзорные объекты не состоят в служебном подчинении органов надзора, не связаны друг с другом какими-либо общими ведомственными интересами. Понятие «государственный аудит» отражает характеристики профессиональной деятельности, направленной на повышение эффективности управления общественными ресурсами: финансами, собственностью, человеческим капиталом.

Вместе с тем не следует забывать, что государственный аудит (контроль), осуществляемый Счетной палатой Российской Федерации, имеет особое процессуальное регулирование. Все объекты аудита (контроля), их должностные лица обязаны предоставлять в установленном порядке информацию, документы и материалы, необходимые для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, выполнения задач и функций Счетной палаты. Неправомерный отказ в предоставлении или уклонение от предоставления информации (документов, материалов) Счетной палате (ее должностному лицу), необходимой для осуществления ее деятельности, а также предоставление заведомо ложной информации, если эти деяния совершены должностным лицом, обязанным предоставлять такую информацию, влекут за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Особое процессуальное регулирование государственного аудита (контроля) позволяет получать наиболее достоверную информацию, важную для постановки вопроса об измерении условий реализации правовых норм. Традиционно считается, что эффективность показывает соотношение между поставленной целью и достигнутым результатом. Чем ближе находятся цель и результат, тем выше эффективность данного общественного явления. В теории права различают эффективность творчества, эффективность норм права, эффективность правоприменения, эффективность правового регулирования и т.д. Необходимо учитывать, что перечисленные правовые феномены являются составной частью правовой системы, активно взаимодействующей с другими социальными системами и подсистемами (идеологической, экономической, политической и т.д.).

В качестве условий эффективности реализации права выделяют следующие:

1. Обнародование норм права;

2. Наличие органов, ответственных за реализацию нормативных предписаний;

3. Идеологическое обеспечение правовых норм;

4. Достаточность средств, необходимых для реализации норм права (материальных, организационно-технических, кадровых и т.д.).

Таким образом, становится понятно, что эффективность правового регулирования зависит не только от качества правовых норм, но и от условий, в которых право функционирует. Здесь необходим широкий междисциплинарный подход: измерение условий реализации правовых норм, закрепляющих основы конституционного строя Российской Федерации сосредоточенных в гл. 1 Конституции, в том числе с помощью инструментов государственного аудита (контроля), требует реализации принципов законности, независимости, объективности, коллегиальности, гласности и справедливости.

Условия реализации норм, закрепляющих основы конституционного строя, постоянно тем или иным образом находят свое отражение в результатах государственного аудита (контроля), осуществляемого Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Прежде всего, анализ условий реализации практически всех вышеперечисленных норм ведется сквозь «призму» контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов. Бюджеты всех уровней определяют потребности, подлежащие удовлетворению за счёт государственной казны, равно как указываются источники и размеры ожидаемых поступлений в государственную казну, что для российской модели экономики на сегодняшний день является определяющим. Бюджет является «зеркалом жизни», в котором наиболее четко отражаются все ее стороны. Сколько бы ни говорили, ни писали о важности развития местного самоуправления, если в муниципалитетах нет средств, то принимаемые и периодически обновляемые законы, направленные на регулирование местного самоуправления, так и останутся декларациями. Бюджет - это и есть основной фактический показатель условий реализации норм, закрепляющих основы конституционного строя в данной области; в конечном счете, то же самое можно сказать об услови-

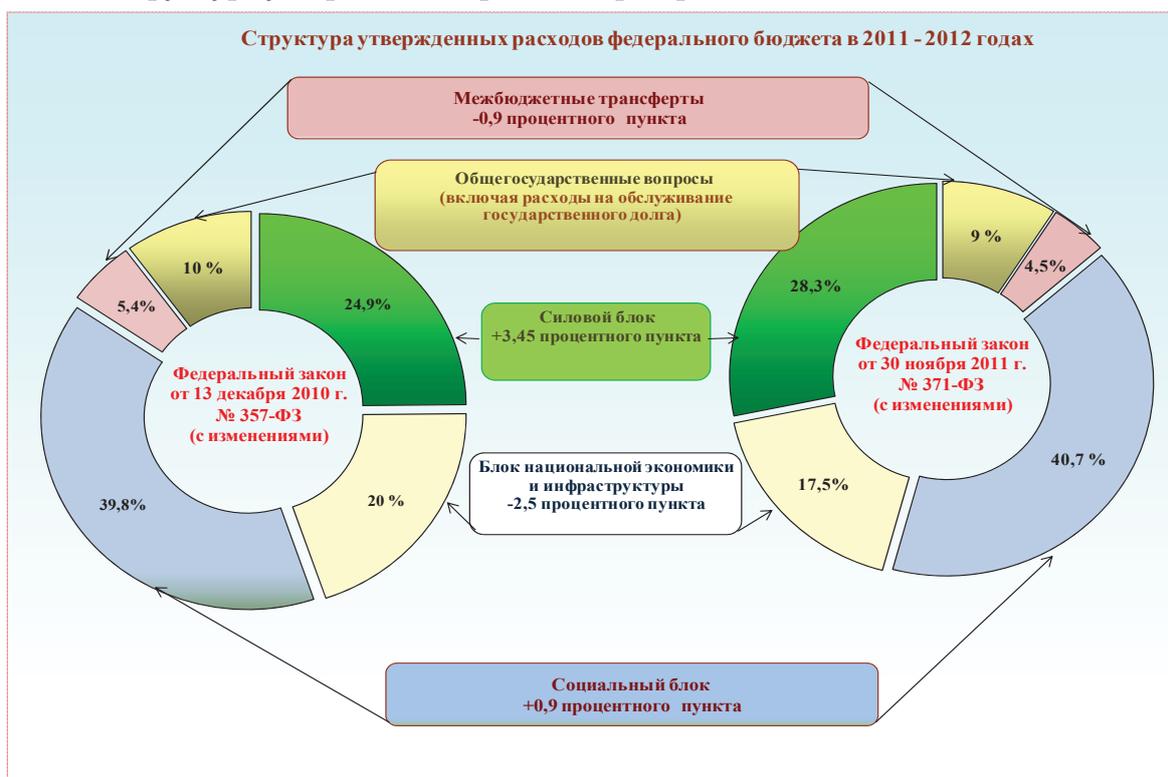
ях реализации прав и свобод, принципов федерализма, разделения властей и т.д. Таким образом, структура государственного бюджета выступает неотъемлемым, важнейшим показателем степени реализации конституционных норм, а государственный аудит – эффективный инструмент измерения фактических параметров конституционного строя.

В качестве примера измерения условий реализации норм, закрепляющих основы конституционного строя, можно предста-

вить Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2012 год (утвержденного Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 30 августа 2013 г. № 35К (926).

По процентному соотношению расходов на различные государственные и общественные программы легко определить приоритеты государственной политики в сфере реализации норм-основ конституционного строя (рис. 1).

Рис. 1: Структура утвержденных расходов федерального бюджета в 2011-2012 годах



Права и свободы граждан практически всегда взаимосвязаны с материальными возможностями их реализации [1. С. 38-40]. В связи с этим, реализация национальных проектов в области образования, здравоохранения, обеспечения жильем – важнейший индикатор реализации конституционно-правового принципа, согласно которому человек, его права и свободы рассматриваются в качестве высшей ценности (рис.2).

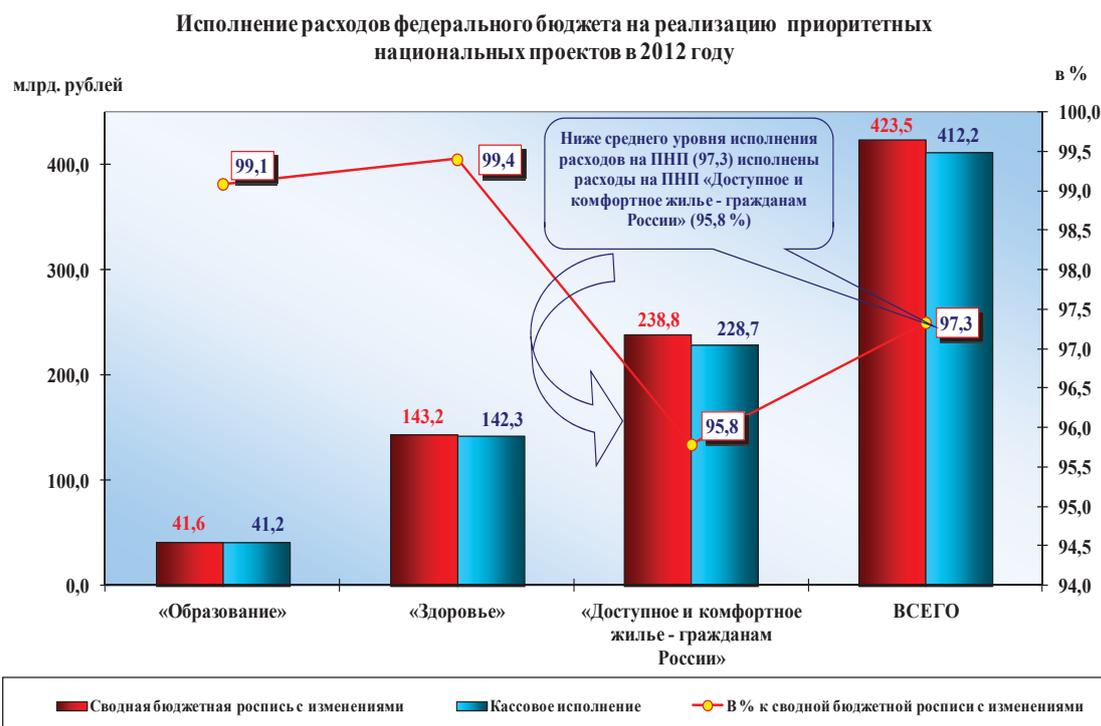
Даже в случае недостатка информации об исполнении государственного бюджета в определенных областях общественных отношений, например, в сфере реализации федеративных отношений, по косвенным показателям можно сделать вывод об их недостатках и путях совершенствования.

Так, в ходе исполнения федерального бюджета в 2012 году в соответствии с распо-

ряжениями Правительства Российской Федерации за счет нераспределенной суммы дотаций дополнительно были предоставлены бюджетные ассигнования бюджетам субъектов Российской Федерации в сумме 23 733,0 млн. рублей. При этом количество субъектов Российской Федерации, которым были предоставлены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов, составило 71 регион (в 2010 году – 77 регионов и в 2011 году – 82 региона).

Таким образом, в 2012 году финансовую помощь из федерального бюджета в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов была предоставлена большинству субъектов Российской Федерации. Наибольшие объемы дотаций на поддержку мер по обеспече-

Рис. 2: Исполнение расходов федерального бюджета на реализацию приоритетных национальных проектов в 2012 году



нию сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации получили Чеченская Республика и Тюменская область, а также город Санкт-Петербург. В связи с тем, что постановлением Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 231 не установлена обязательность заключения соглашений с регионами о предоставлении дотаций, Минфином России соглашения с Чеченской Республикой и г. Санкт-Петербургом не заключались и отчеты об использовании дотаций указанными регионами на общую сумму 48,0 млрд. рублей в Минфин России не поступали, что не позволяет оценить эффективность их расходования.

Государственный аудит как инструмент измерения условий реализации норм, закрепляющих основы конституционного строя позволяет сопоставить «должное и сущее». На национально-государственном уровне «должное» закреплено в различных правовых, политических, экономических программных нормативных актах, среди которых Конституция обладает наивысшей юридической силой и занимает вершину пирамиды социальных регуляторов. С формально-юридической точки зрения конституционно-правовые нормы, закрепляющие основы конституционного строя, формы и институты политического устройства общества, основы экономиче-

ской системы, составляют институт основ конституционного строя, который занимает ведущее место в системе конституционного права. Отсюда анализ условий реализации норм, закрепляющих основы конституционного строя с помощью методов государственного аудита способен наглядно продемонстрировать фактическую реализацию принципов, лежащих в основе взаимоотношений человека, государства и общества, указать на недостатки реализации конституционной модели, дать ориентиры ее качественного совершенствования [2. С. 16-22].

Возможности государственного аудита (контроля) в области совершенствования самой конституционно-правовой модели - особый вопрос. Разумеется, органы государственного аудита (контроля) не претендуют на законотворческую, тем более конституционно-устанавливающую деятельность. Однако аналитический и научный потенциал результатов государственного аудита не может быть ограничен формальной логикой контрольного мероприятия, результатом которого зачастую являются выявления неких контрольных параметров.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что анализ условий реализации норм, закрепляющих основы конституционного строя с помощью инструментов государ-

ственного аудита, имеет особое процессуальное регулирование, достоверность и научную значимость. Государственный аудит (контроль) выступает средством обратной связи в системе «социум - власть», его результаты должны быть учтены в целях со-

вершенствования государственного управления и корректировки государственных программ, направленных, в конечном счете, на реализацию норм, закрепляющих основы конституционного строя.

Литература:

1. См.: Левакин И.В., Федотов И.А. Основные подходы к классификации конституционных экономических прав и свобод // Государственный аудит. Право. Экономика. 2009. № 1.
2. См.: Левакин И.В., Юртаева Е.А. Правовая демократия и современный российский конституционный опыт // Право и управление. XXI век. 2007. № 1.
3. Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего. М., 2008. 608 с.
4. Степашин С.В. Конституционный аудит. М. Наука. 2006. 816 с.

MEASURING ENVIRONMENT FOR THE REALIZATION OF LEGAL NORMS THAT REINFORCE THE FOUNDATION OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM BY GOVERNMENTAL AUDIT INSTRUMENTS

The article is dedicated to the issue of measuring environment for the realization of legal norms that reinforce the foundation of the constitutional system of the Russian Federation set forth in Chapter 1 of the Constitution by governmental audit instruments.

Igor V. Levakin,
Deputy Director, State Research Institute
of System Analysis of the Accounts Chamber
of the Russian Federation, Doctor of Science
(Law), Professor

Ключевые слова:

Конституция Российской Федерации, конституционный строй, Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», Лимская декларация, ИНТОСАИ, государственный аудит (контроль), контроль (надзор)

Keywords:

The Constitution of the Russian Federation, constitutional system, the Federal Law "On The Accounting Chamber of the Russian Federation", Lima Declaration, INTOSAI, governmental audit, control

References:

1. Sm.: Levakin I.V., Fedotov I.A. Osnovnye podkhody k klassifikatsii konstitutsionnykh ekonomicheskikh prav i svobod [The main approaches to classification of constitutional economic rights and liberties] // Gosudarstvennyi audit. Pravo. Ekonomika [State audit. Law. Economics]. 2009. № 1.
2. Sm.: Levakin I.V., Iurtaeva E.A. Pravovaia demokratiia i sovremennyi rossiiskii konstitutsionnyi opyt [Legal democracy and contemporary constitutional experience of Russia] // Pravo i upravlenie. XXI vek [Law and management. 21st century]. 2007. № 1.
3. Stepashin S.V. Gosudarstvennyi audit i ekonomika budushchego [State audit and economy of the future]. M., 2008. 608 s.
4. Stepashin S.V. Konstitutsionnyi audit [Constitutional audit]. M., 2006. 816 s.