

Н. Н. Соломатина

*кандидат юридических наук, преподаватель  
Воронежский государственный университет*

## КОНСТИТУЦИОННЫЙ АУДИТ КАК ЭЛЕМЕНТ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

Конституционное право — одна из наиболее динамично развивающихся правовых наук в России, впитывающих в себя самые прогрессивные достижения. Роль Конституции в социально-экономическом развитии государства все больше возрастает. Теперь уже можно смело говорить о том, что Конституция является не только отображением политической жизни, но и мерилom экономики.

Право и экономика развиваются параллельно, взаимно обуславливая и влияя друг на друга. Высшей точкой соприкосновения данных научных направлений является конституционная экономика — одно из новых ответвлений конституционно-правовой науки.

Под конституционной экономикой понимается научное направление, изучающее принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве<sup>1</sup>.

Наряду с конституционной экономикой развивается концепция конституционализации социально-экономического развития государственности, имеющая относительно самостоятельное значение в соотношении с исследованиями по конституционной экономике. По мнению Н. С. Бондаря, в то время как конституционная экономика призвана отражать статику, в том числе и конституционные характеристики, конституционный идеал экономической системы, то конституционализация — динамику, правовое развитие социально-экономических процессов на основе и в соответствии с ценностями современного конституционализма, процесс движения к конституционной социально ориентированной экономической организации государственности<sup>1а</sup>. Представляется, что принципиальной разницы между этими двумя направлениями не существует: по сути, в данном контексте статика и динамика — две стороны одной медали.

Несмотря на то, что юристам зачастую приходится сталкиваться с вопросами экономики и финансов, а конституционное право — удел правоведов, инициатива проведения исследований в данной сфере исхо-

<sup>1</sup> См.: Баренбойм П. Д., Лафитский В. И., Мау В. А. Конституционная экономика для вузов: Учеб. пособие. М.: ЗАО «Юридический дом «Юстицинформ», 2002. С. 4.

<sup>1а</sup> См.: Бондарь Н. С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М.: Викор Медиа, 2006. С. 8.

дила от экономистов. Постепенно конституционная экономика нашла признание в правовой науке. Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин считает введение данной учебной дисциплины в юридических и экономических вузах «критически важным»<sup>2</sup>.

Перед конституционной экономикой стоит широкий круг теоретических и практических задач, требующих решения проблем на стыке права и экономики. Анализ специальной литературы, рассматривающей вопросы конституционной экономики, показывает, что за последние несколько лет сфера предмета исследований существенно расширилась, все больше юристов уделяют внимание данному направлению<sup>3</sup>.

В 2006 г. вышла в свет книга С. В. Степашина «Конституционный аудит»<sup>4</sup>, получившая многочисленные положительные отзывы в научном сообществе<sup>5</sup>, свидетельствующая о появлении концептуально нового направления в конституционной экономике. По мнению автора, данная работа — лишь первый подступ к проблеме, поэтому дальнейшие исследования в этом направлении являются актуальными. Многие положения монографии носят дискуссионный характер.

Под конституционным аудитом в широком смысле предлагается понимать новое направление в социальных науках, исследующее конституционные основы, теорию, методологию и практику государственного аудита как особого экономического, социального, общественно-политического института, главной целью которого является осуществление от лица общества независимого объективного публичного контроля деятельности органов власти по управлению вверенными им общественными финансами. В узком смысле конституционный аудит представляет собой конституционную модель государственного аудита<sup>6</sup>.

Представляется, что понятие конституционного аудита в узком смысле, предложенное С. В. Степашиним, не в полной мере отражает специфику государственного устройства России. Контрольно-счетные органы действуют также на уровне субъектов Федерации и на уровне муниципальных образований. Конституционные основы осуществления контрольных функций на данных уровнях власти также преду-

<sup>2</sup> Зорькин В. Д. Тезисы о правовой реформе в России // Правовая реформа, судебная реформа и конституционная экономика: Сб. статей / Сост. П. Д. Баренбойм. М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2004. С. 17.

<sup>3</sup> См., напр.: Баренбойм П. Д., Гаджиев Г. А., Лафитский В. И., Мау В. А. Конституционная экономика: Учебник для юридических и экономических вузов. М.: Юстицинформ, 2006. 528 с.

<sup>4</sup> См.: Степашин С. В. Конституционный аудит. М.: Наука, 2006. 816 с.

<sup>5</sup> См., например: Кучеров И. И. Новые формы государственного и общественного управления // Финансовое право. 2006. № 5; Авакьян С. А. Размышления в связи с книгой профессора С. В. Степашина // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 49—51; Постников А. Степашин С. В. Конституционный аудит. М.: Наука, 2006 // Право и экономика. 2006. № 9. С. 138—140; Левакин И. В. Степашин С. В. Конституционный аудит. М.: Наука, 2006 // Гражданин и право. 2006. № 6. С. 94—96.

<sup>6</sup> См.: Степашин С. В. Указ. соч. С. 24, 29.

смотрены Конституцией Российской Федерации. Таким образом, логичнее говорить не о государственном, а о публичном аудите, который осуществляется как органами государственной власти, так и органами местного самоуправления.

На уровне субъектов Российской Федерации основы правового статуса контрольно-счетных органов определяются конституциями (уставами) субъектов, а подробно деятельность регламентируется специальными законами (которые в настоящее время приняты не во всех субъектах). Соответственно можно выделить конституционный (уставный) аудит применительно к уровню государственной власти субъектов Федерации, а также уставный аудит муниципальных образований. Особенности системы контрольно-счетных органов являются отсутствие иерархического подчинения и независимость друг от друга.

Конституции практически всех государств предусматривают механизмы контроля за исполнением бюджета. Сравнительно новым явлением в конституционном праве стало создание специализированных органов контроля за исполнением бюджета и расходованием публичных средств. Конституционно-правовое регулирование вопросов такого контроля — предмет изучения конституционной экономики<sup>7</sup>.

Традиционным для правовой науки является термин не «государственный аудит», а «государственный финансовый контроль». Будучи однажды предложенным, понятие государственного аудита долго не получало широкого распространения, и лишь в последнее время оно оказалось востребованным. При этом за данными терминами не признается качество синонимичности, а, наоборот, подчеркивается и обосновывается принципиальное различие между ними<sup>8</sup>. Разграничение данных понятий осуществляется по объектам, субъектам и результатам деятельности.

Государственный аудит отличается от государственного финансового контроля более широкой системой объектов, которая включает в себя не только проверку целевого и эффективного использования государственных финансов и иного имущества, но и контроль за решениями, которые являются основанием для совершения финансовых операций; экспертизу нормативных актов, затрагивающих вопросы финансов; оценку прогнозов и направлений развития как отдельных отраслей экономики и регионов, так и страны в целом.

Субъектами государственного аудита являются внешние по отношению к проверяемым, не зависящие от них органы. Государственный финансовый контроль осуществляют органы исполнительной власти, наделенные специальной компетенцией.

---

<sup>7</sup> См.: Баренбойм П. Д., Гаджиев Г. А., Лафитский В. И., Мау В. А. Указ. соч. С. 378—379.

<sup>8</sup> См. подробнее: Степашин С. В., Дзуреченских В. А., Чегринцев В. А., Чернавин Ю. А. Власть — Демократия — Контроль. М.: Финансовый контроль, 2005. С. 100—105.

Цель государственного финансового контроля — предоставление объективной картины о существующем состоянии объектов контроля, на основании которой орган исполнительной власти принимает решения. Задача государственного аудита шире, она включает в себя прогноз развития объектов контроля, а также подготовку рекомендаций по решению выявленных проблем.

Предпринимаемые попытки развести государственный финансовый контроль, признав за ним качество внутреннего финансового контроля, осуществляемого исполнительной властью самой за собой, и государственный аудит как контроль внешний по отношению к исполнительной власти, имеют своей целью подведение теоретической базы для обоснования необходимости придания Счетной палате Российской Федерации и соответствующим органам в субъектах Федерации статуса независимых органов государственной власти, формирования самостоятельной ветви контрольной власти.

Конституция Российской Федерации достаточно лапидарно регулирует вопросы, связанные с осуществлением государственного финансового контроля на федеральном уровне. Часть 5 ст. 101 устанавливает, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом. Статьями 102, 103 закреплено, что к ведению Совета Федерации относится назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, а к ведению Государственной Думы — назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Существенным недостатком действующей Конституции является отсутствие экономико-финансового блока, в котором, как правило, размещены нормы, устанавливающие основы правового статуса и деятельности контрольно-счетных органов государства. Лаконичность Конституции порождает дискуссии относительно места Счетной палаты в системе органов государственной власти.

В настоящее время последовательно проводится мысль о том, что экономическое развитие нашего государства свидетельствует о необходимости формирования новой самостоятельной и независимой ветви власти — контрольной, куда предлагается включить контрольно-счетные органы, прокуратуру и уполномоченного по правам человека. Наличие предпосылок и закономерность данного процесса доказывает В. Е. Чиркин<sup>9</sup>.

Вопросы разделения власти занимают центральное место в конституционной экономике. Систему разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную все чаще пытаются подвергнуть ревизии, ссылаясь на то, что она себя изжила. Лояльно

---

<sup>9</sup> См.: Чиркин В. Е. Современное государство. М., 2001. С. 383.

подходя к существующим разработкам в данной сфере и не вдаваясь глубоко в суть дискуссий исторического, философского, политического и правового плана, попытаемся выяснить, сколько ветвей власти должно быть.

Президент в России занимает особое место в системе разделения власти, считаясь равноудаленным от всех ветвей, обладает весьма значимыми государственными полномочиями. Его власть традиционно называют президентской<sup>10</sup>, встречается также название арбитражная<sup>11</sup>. Хотя данное название верно по сути, с учетом наличия у Президента функций арбитра, юридически дистанцированного от иных ветвей власти и уравнивающего их, но несколько создает путаницу в понятиях, так как первой мыслью при словосочетании «арбитражная власть» является мысль об арбитражных судах. Роль арбитра проявляется и в формировании Счетной палаты Российской Федерации. Как было показано выше, Конституция России устанавливает лишь самый общий подход к порядку формирования данного органа, отдавая решение данных вопросов на усмотрение федерального закона. Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>12</sup> предусматривает, что Председатель и заместитель Председателя данного органа назначаются соответствующими палатами парламента по представлению Президента Российской Федерации. В системе президентской власти действует Контрольное управление, также наделенное рядом полномочий в сфере государственного финансового контроля. Вопросы взаимодействия и разграничения компетенции с целью повышения эффективности контроля между Контрольным управлением и Счетной палатой являются актуальными.

Следующей ветвью власти, необходимость выделения которой доказывается, является «денежная»<sup>13</sup>. Ее независимость и самостоятельность обуславливаются особым статусом Центрального банка Российской Федерации. Еще одна ветвь — информационная, обусловленная соответствующей функцией государства<sup>14</sup>.

Обращаясь к конституционно-правовой мысли зарубежных государств, следует отметить, что традиционная «триада» власти является «священной коровой» далеко не для всех. Наряду с традиционными ветвями выделяется власть избирательная (граждане, обладающие избирательным правом и составляющие избирательный корпус), наличие

---

<sup>10</sup> См.: Дегтев Г. В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М.: Юрист, 2005. С. 85.

<sup>11</sup> См.: Чиркин М. Е. Элементы сравнительного государственоведения. М., 1994. С. 18.

<sup>12</sup> См.: Рос. газета. 1995. 14 янв.

<sup>13</sup> См.: Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Дело, 2000. С. 11.

<sup>14</sup> См.: Теория государства и права: Теория государства / Под ред. А. Б. Венгерова. М.: Юрист, 1995. С. 155.

которой также при желании можно признать в России, а также власть учредительная<sup>15</sup>. С учетом роли Конституционного Собрания в процедуре внесения изменений в Конституцию Российской Федерации существуют основания для ее выделения и у нас. Контрольная ветвь власти также официально признается рядом конституций зарубежных государств. В государствах с единой легальной правящей партией выделяют власть политическую. В Китае обособлена экзаменационная власть, ведающая аттестацией и назначением чиновников на должности публичной службы.

Таким образом, некритическая реализация предложений по признанию необходимости бесконечного отпочковывания самостоятельных ветвей власти может привести лишь к какофонии властей и невозможности создать эффективную систему сдержек и противовесов. Системой с большим количеством элементов управлять гораздо сложнее. Выделение независимой контрольной ветви власти требует весьма взвешенного подхода.

Счетная палата Российской Федерации, являясь постоянно действующим органом государственного финансового контроля, изначально формировалась как придаток законодательной власти, которому делегировано исполнение на профессиональной основе части контрольных функций парламента по отношению к исполнительной власти. Счетная палата — орудие в руках законодателя. По мере того, как данный орган набирает политический вес, понятно его стремление выйти из-под опеки породившего его парламента. Более того, очевидно стремление поставить законодательную власть также в круг подконтрольных объектов<sup>16</sup>.

Отделение Счетной палаты от парламента, наделение ее независимостью, отнимет у законодателей достаточно эффективный инструмент управления и контроля, сделает невозможным осуществление на профессиональной основе контрольных функций за исполнением бюджета, породит вакуум, который должен быть чем-то заполнен, ибо свято место, как известно, пусто не бывает. Функция контроля неотделима от функции управления, обусловлена ею, поэтому можно прогнозировать создание еще одного контрольного органа, дублирующего функции Счетной палаты, но опять же в качестве придатка законодательной власти.

Дополнение «триады» властей контрольной ветвью преждевременно. Наделение Счетной палаты независимостью является одной из предпосылок, но далеко не единственным основанием для выделения самостоятельной контрольной ветви власти. Данный процесс может идти только по эволюционному пути, ему должна предшествовать глубокая

---

<sup>15</sup> См.: *Енгибарян Р. В.* Конституционное развитие в современном мире: Основные тенденции. М.: Норма, 2007. С. 240.

<sup>16</sup> См. подробнее: *Степашин С. В., Двуреченских В. А., Чегринцев В. А., Чернавин Ю. А.* Указ. соч. С. 159.

теоретическая разработка вопросов контроля. В настоящее время сколько-нибудь целостная теория в этой сфере отсутствует. Выделению контрольной ветви власти должно предшествовать признание независимости органов государственного аудита, которые предполагается в нее включить, на протяжении достаточного времени пребывания их во «взвешенном» состоянии в системе разделения властей с целью приобретения опыта взаимодействия и овладения навыками грамотно пользоваться своей независимостью и большим объемом свободы. Несмотря на то, что свобода является общепризнанной ценностью, неумение ею пользоваться может породить негативные последствия: контрольная власть может превратиться в бич. Представляется, что наделение Счетной палаты Российской Федерации качеством независимости также преждевременно. Первым шагом на этом пути должно стать четкое разграничение контрольных полномочий Счетной палаты, Контрольного управления Президента и Минфина России.

В качестве обоснования признания Счетной палаты независимым органом обычно обращается внимание на то, что данный орган обладает мощным антикоррупционным потенциалом. Вместе с тем прежде чем стать орудием в борьбе с коррупцией, необходимо решить данную проблему внутри самой Счетной палаты, которую не обошли коррупционные скандалы<sup>17</sup>.

Обосновывая концепцию конституционного аудита, С. В. Степашин провозглашает идею необходимости финансового контроля над государством со стороны институтов гражданского общества<sup>18</sup>. Гражданское общество призвано укрощать государство — Левиафана. Вместе с тем предлагаемая им модель государственного аудита не решает поставленной задачи. Контрольно-счетные органы — это органы государства, формируемые самим государством. Тот факт, что Счетная палата формируется парламентом, косвенно приближая данный орган к гражданскому обществу, не дает оснований для вывода о том, что конечная цель достигнута. Народ является единственным источником власти, сувереном, поэтому гражданское общество нуждается в обеспечении более широких возможностей контролировать управление государственным бюджетом, публичной собственностью.

Сегодня приходится констатировать, что гражданское общество не имеет правовой возможности влиять на осуществление публичного аудита. Его участие в данном процессе ограничивается исключительно голосованием на выборах. Без реального участия в осуществлении финансового контроля институтов гражданского общества, сама идея конституционного аудита превращается в профанацию.

Сейчас постепенно складываются предпосылки для реального вовлечения гражданского общества в процесс контроля за публичными финансами и собственностью. В связи с этим необходимо обратить

---

<sup>17</sup> См.: Сенаторов Ю. Ракеты-носители // Коммерсантъ. 2007. 27 сент. С. 1.

<sup>18</sup> См.: Степашин С. В. Указ. соч. С. 15.

внимание на Общественную палату Российской Федерации<sup>19</sup>, специально созданную для обеспечения взаимодействия граждан с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики.

С учетом того, что Конституция устанавливает, что окончательное решение о персональном составе Счетной палаты принимает парламент, оставляя решение иных процедурных вопросов на откуп федерального закона, можно, не меняя Конституции, создать механизм реального участия институтов гражданского общества в процессе формирования высшего органа публичного аудита. В существующем виде система замыкается на самую себя. Кандидатуры Председателя и заместителя Председателя, которые представляются Президентом парламенту, предлагаются депутатскими объединениями, комитетами и комиссиями самого парламента. При этом, не посягая на последние этапы формирования Счетной палаты, указанные в Конституции, возможно делегирование права вносить Президенту кандидатуры институтам гражданского общества, в том числе Общественной палате.

Существующая концепция конституционного аудита наталкивается на определенную легальную преграду, порожденную коллизией. Действующий Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности»<sup>20</sup> дает определение аудита как предпринимательской деятельности по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей. В то же время Конституция называет должностных лиц Счетной палаты Российской Федерации аудиторами. Под аудитором понимается гражданин, занимающийся аудиторской деятельностью самостоятельно или в составе аудиторской фирмы, прошедший аттестацию аудиторов в установленном порядке; специальный ревизор, финансовый контролер; представитель аудиторской фирмы<sup>21</sup>. Аудиторами Счетной палаты являются должностные лица, возглавляющие определенные направления деятельности Счетной палаты, которые охватывают комплекс, группу или совокупность ряда доходных или расходных статей федерального бюджета, объединенных единством назначения. Основной конституционной целью Счетной палаты Российской Федерации является осуществление контроля за исполнением федерального бюджета; соответственно появляется еще один неохваченный правовым регулированием аудиторской деятельности важный объект контроля, при этом субъект в силу закона не может быть предпринимателем.

---

<sup>19</sup> См.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

<sup>20</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3422.

<sup>21</sup> См.: *Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 1997. С. 39.

Определение аудиторской деятельности, закрепленное в законе, коллидирует с Конституцией и нуждается в приведении в соответствие. В Федеральном законе «Об аудиторской деятельности» необходимо также отразить обе разновидности аудита: частный и публичный.

Целесообразно принятие специального федерального закона о публичном аудите, который раскроет понятие, общие принципы и цели публичного аудита, закрепит принципы организации публичного аудита в субъектах, унифицирует его осуществление в муниципальных образованиях. Ситуация в сфере контроля за публичными финансами в целом напоминает ситуацию, связанную с организацией государственной власти в субъектах.

Изначально реализация конституционных положений о федеративном устройстве давала право субъектам самим решать многие вопросы, связанные с организацией государственной власти. Затем самостоятельность субъектов была существенно ограничена путем принятия Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>22</sup>. Исторически сложилось так, что в России идеи децентрализации всегда были популярны недолго, наше государство тяготеет к унификации и сильной центральной власти, устанавливающей общие правила игры. Разногласия по вопросам осуществления контроля за публичными финансами приводят к тому, что где-то создается более, где-то — менее эффективная система внешнего финансового контроля, где-то она вообще не создается (особенно это касается муниципальных образований), в то время как сложно найти какую-либо специфику в процессе контроля за исполнением бюджета, которая бы оправдала отсутствие единых правил.

Выше говорилось о необходимости определения места Счетной палаты Российской Федерации в системе органов государственной власти, обсуждался вопрос о возможности предоставления данному органу статуса независимого, привлечения институтов гражданского общества для контроля за законностью и эффективностью расходования публичных средств, но глобально проблема стоит шире. Это необходимость принятия новой Конституции, которая принципиально по-иному подойдет к регулированию блока финансово-экономических отношений. Конституция, являясь политическим документом, призвана адекватно отображать экономические потребности. Неизменность Конституции не есть абсолютное благо. США не меняют свою Конституцию более двухсот лет в силу того, что их правовая система это выдерживает. Феномен «живой» Конституции рождается судебной практикой. Конституция Российской Федерации отжила свой век. Как и у большинства явлений переходного периода, ее жизнь не может быть долгой. Конституционные основы публичного аудита нуждаются в совершенствовании, расширении круга регулируемых вопросов. И если говорить о независимости Счетной палаты, то ответ на этот вопрос должен быть решен именно на конституционном уровне.

---

<sup>22</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.