

Кухтевич Станислав Алексеевич, магистрант Отделения «Высшая школа правоведения», Институт государственной службы и управления РАНХиГС, г. Москва

ПРОБЛЕМЫ ПРЕЗИДЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: статья посвящена проблеме статуса контрольных органов в системе органов государственной власти федерального уровня. С одной стороны, необходимо соответствие требованию независимости контрольного органа. С другой – выполнение контрольных функций без взаимодействия с другими органами государственной власти невозможно. Автор обращает внимание, во-первых, на схожесть (или как минимум сопоставимость) функций и задач Контрольного Управления Администрации Президента Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации, во-вторых, на отсутствие у Администрации Президента Российской Федерации необходимой ей прогностической функции – системы обязательного мониторинга результатов вступления в юридическую силу нормативных правовых актов, тогда как такого рода деятельность входит в сферу компетенции Счетной палаты Российской Федерации. В статье предлагается создать институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Счетной палате Российской Федерации.

Ключевые слова: контроль, Президент Российской Федерации, Администрация Президента Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Контрольное Управление Президента Российской Федерации, разделение властей, правовой мониторинг, разграничение полномочий, экспертиза нормативных актов, полномочный представитель Президента Российской Федерации.

Annotation: The article is devoted to the problem of the status of control bodies in the system of state authorities at the federal level. On the one hand, it is necessary to comply with the requirement of independence of the control body. On the other hand, it is impossible to perform control functions without interaction with other state authorities. The author draws attention, firstly, to the similarity (or at least comparability) of the functions and tasks of the Control Department of the Administration of the President of the Russian Federation and the Accounts Chamber of the Russian Federation, and secondly, to the absence of the necessary prognostic function of the Administration of the President of the Russian Federation - a system of mandatory monitoring of the results of entry into the legal force of normative legal acts, while such activities fall within the competence of the Accounts Chamber. The article proposes to create an institution of the plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation in the Accounts Chamber.

Key words: control, President of the Russian Federation, Administration of the President of the Russian Federation, Accounts Chamber, Control Department of the President of the Russian Federation, separation of powers, legal monitoring, differentiation of powers, examination of normative acts, authorized representative of the President of the Russian Federation.

Контрольная власть часто выделяется в качестве самостоятельной ветви власти наряду с законодательной, судебной и исполнительной [7; 6]. Несколько реже в структуре государственной власти происходит ее выделение.

Опыт иностранных государств также свидетельствует о необходимости формирования именно независимых органов, осуществляющих контрольные функции [3].

Ранее отечественными исследователями в качестве примера практического воплощения отдельной (контрольной) власти приводилась система органов государственной власти на территории Китайской Республики (Тайвань), в частности Контрольного Юаня [4]. Однако последние тенденции

развития практики государственного управления в государствах Европейского Союза, США и Канаде свидетельствуют о возникновении и развитии принципа независимости контролирующих органов (в особенности это касается органов, уполномоченных в сфере борьбы с коррупцией [5]). При этом независимость понимается и как независимость самого органа исполнительной власти, и как независимость его должностных лиц. Даже если контролирующий орган технически независим от субъектов контроля, он все равно является частью государственного аппарата, что подразумевает определенную зависимость от государственной власти.

Именно поэтому определяющим фактором в статусе контролирующего органа является его место в государственной иерархии. Если контролирующий орган является подконтрольным другому органу (как правило, исполнительной власти), то реальность независимости осуществляемого им контроля, его защищенность от неправомερных влияний недостаточна. Даже если его связи с органом ограничены сугубо административными вопросами, неизбежным следствием такой иерархии является определенная тенденциозность. Контрольно-надзорная функция предполагает полномочия по принятию квазисудебных решений, в т.ч. не в пользу органов исполнительной власти, что несовместимо с принципами беспристрастности и объективности. Европейский Суд по правам человека, указывая на средства достижения эффективного контроля, еще в деле Романа Захарова указывал на необходимость использования независимого органа или органов, внешних по отношению к правоохранительным [10].

Европейский Суд по правам человека отказался рассматривать обвинителя как «независимого» чиновника, которому может быть доверено наблюдение за полицейскими операциями [9].

Венецианская Комиссия, критикуя нововведения в сфере контрольно-надзорных мероприятий в Польше, указала среди прочего, что правило, согласно которому Министр Внутренних Дел должен представлять перед Парламентом каждый год отчет о действиях по наблюдению,

проводимому полицией, сводит роль министра к даче общего обзора действий по наблюдению и не в состоянии заменить контроль за определенными операциями по наблюдению независимым органом, у которого есть понимание практики наблюдения и перехвата, но который не связан на постоянной основе с полицией и который не слишком близок к исполнительной власти. Обращает на себя внимание позиция Венецианской Комиссии, назвавшей заслуживающей внимание идеей вовлечение такого органа в распределение органом законодательной власти бюджетов, связанных с проведением контрольно-надзорных мероприятий.

Очевидно, что оптимальным вариантом представляется организационное выделение контролирующего органа из структуры органа исполнительной власти или даже вне иерархии исполнительной власти.

Впрочем, система органов исполнительной власти в России на федеральном уровне также наделяет контролирующие органы (особенно специальной компетенции) все более специфическими чертами. Разумеется, Конституция Российской Федерации основана на классической, трехзвенной системе разделения властей. Однако не стоит забывать о специфическом статусе ряда органов, упоминаемых в Конституции Российской Федерации. Специфическим остается статус Центрального Банка Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации и Президента Российской Федерации, которые формально не относятся ни к одной из ветвей власти. Эти, на первый взгляд совершенно разные, структуры объединяет то, что они выведены из системы разделения властей, закрепленной Конституцией Российской Федерации.

Основной задачей органа бюджетного контроля – Счетной палаты Российской Федерации – является внешний государственный аудит (контроль), осуществляемый в том числе на основе принципа независимости.

Независимость Счетной палаты Российской Федерации обеспечивается системой «несовместимостей» должностных полномочий ее должностных лиц – аудиторов, заместителя Председателя, Председателя [8].

Очевидно, что существование таких специализированных органов свидетельствует если не о системе органов, то во всяком случае о формировании отдельной контрольной функции государства.

По представлению Президента Российской Федерации назначается Председатель Счетной палаты, его Заместитель и 6 ее аудиторов ч.1 и 2 статьи 7, ч. 1 и 2 ст. 8 части 4 и 5 ст. 9 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации", на обязанность Контрольных органов Президента Российской Федерации содействовать Счетной палате и предоставлять по ее запросам необходимую для выполнения ее задач и функций информацию (ст.30 того же федерального закона). Запросы Президента Российской Федерации обязательны к рассмотрению при формировании планов работы Счетной палаты. На основании обращений или поручений Президента ею проводятся обязательные плановые контрольные и экспертно-аналитические мероприятия. Президентом Российской Федерации контролируется, в свою очередь, использование Счетной палатой средств федерального бюджета. Таким образом, становится очевидной кадровая и организационная связь Президента Российской Федерации (и соответственно его Администрации) со Счетной палатой.

Исследователями отмечается конституционная дихотомия полномочий органов государственной власти в области законотворчества и реализации различных направлений государственной политики. В части разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов в Конституции Российской Федерации не совпадают полномочия по принятию актов законодательства и регулируемые этим законодательством общественные отношения [1]. Так, регулирование прав и свобод человека и их защита относятся к разным категориям полномочий – если первое находится в ведении Российской Федерации, то второе – в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Если принятие федеральных законов, контроль за их соблюдением представляет собой сферу действия исключительно

федерального регулирования, то обеспечение законности, правопорядка и соответствия нормативных актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам – это сфера совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Наконец, согласно пункту «д» ст. 71 Конституции Российской Федерации федеральная государственная собственность и управление имуществом, находящимся в ней, отнесено к исключительной компетенции органов государственной власти федерального уровня, тогда как разграничение государственной собственности согласно пункту «г» ч.1 ст. 72 Конституции Российской Федерации – к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов.

Представляется, что Конституция Российской Федерации 1993 года неслучайно столь фрагментарна в разграничении компетенции федерального центра и регионов – ставилась задача сконструировать систему распределения полномочий с подвижными границами, которая могла быть скорректирована в зависимости от задач и функций государства.

В этой связи следует обратить внимание на то, что, как и Контрольное Управление Президента Российской Федерации, Счетная палата осуществляет контроль не только за соблюдением законности, но и за эффективностью и целесообразностью использования бюджетных средств формирования, управления и распоряжения государственными ресурсами; предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов. Схожи и функции Контрольного Управления Президента Российской Федерации в сфере проверки законности. Контрольным Управлением Президента Российской Федерации осуществляется контроль и проверка исполнения органами исполнительной власти и организациями федеральных законов, а также нормативных и индивидуальных актов Президента Российской Федерации, тогда как на Счетную палату возложены задачи по определению соответствия нормативным правовым актам федерального уровня порядка формирования,

управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами (ч.3 ст. 5 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»), в том числе и имуществом, находящимся в государственной собственности.

При этом в системе Администрации Президента Российской Федерации созданы структурные подразделения, осуществляющие практически все процедуры правового мониторинга, что позволяет говорить о дублировании функций этих структурных подразделений и федеральных органов исполнительной власти.

Между тем, такого рода функции осуществляет именно Счетная палата – согласно пп.11 части 1 ст. 13 Федерального закона «О Счетной палате».

Несмотря на то, что законодатель ограничил перечень функций Счетной палаты функциями, указанными в Федеральном законе «О Счетной палате», отметим, что абстрактный характер используемых законодателем формулировок статьи 13 вышеприведенного федерального закона позволяет трактовать их расширительно, что еще больше сближает функции Счетной палаты и Контрольного Управления Президента Российской Федерации.

Конкуренция компетенций, безусловно, возможна и даже целесообразна. Однако очевидно, что она не должна переходить в дублирование полномочий.

Учитывая схожесть полномочий Контрольного Управления Президента Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации, необходимость проведения финансового мониторинга проектов нормативных актов, предлагаемых Президентом РФ к принятию Федеральным Собранием, и отсутствие системной связи контрольных органов в структуре государственных органов России есть необходимость в создании организационной связи между Счетной палатой и Администрацией Президента Российской Федерации – например, в форме полномочного представителя Президента Российской Федерации в Счетной палате. Именно наличие одного должностного лица обеспечит координацию работы Счетной палаты и структурных подразделений Администрации Президента Российской Федерации.

Выводы: Система федеральных органов государственной власти следует тенденции по выделению органов, осуществляющих контрольные полномочия. При этом такой необходимый элемент системы как наличие организационных связей между ее элементами (в данном случае – органами государственной власти) отсутствует. Функции и задачи Счетной палаты Российской Федерации и Контрольного Управления Президента Российской Федерации достаточно близки, что делает целесообразным наличие прямой связи между ними – например, в форме полномочного представителя Президента Российской Федерации в Счетной палате.

Библиографический список:

1. Баракина Е.Ю. Пути гармонизации российского законодательства: анализ проблемных вопросов (по пункту "в" статьи 72 Конституции России) // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – № 3. – С. 71-75.
2. Мехтиев М.Г., Печегин Д.А. Право как инструмент социальной справедливости (итоги российско-иранской конференции) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 6(73). – С. 164-166.
3. Мехтиев М.Г. Институты преодоления дефицита платежного баланса на евразийском пространстве// Международное публичное и частное право. – 2020. – № 5. – С. 12-14.
4. Налетов К.И., Курбанов Р.А. Развитие конституционных принципов в сфере регулирования экономики // Журнал Белорусского государственного университета. Право. – 2020. – № 3. – С. 38-42.
5. Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты и инициативы: Научно-практическое пособие в 2 томах / Т.Я. Хабриева, Р.А. Курбанов, Н.А. Абузярова [и др.]; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью "Проспект", 2019. – 440 с.

6. Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты и инициативы: монография: в 2 т. / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой, Р.А. Курбанова. - Москва: Проспект, 2019. - Т. 1.

7. Судебные системы Европы и Евразии: Научно-энциклопедическое издание в 3 томах / Р.М. Аллалыев, А. Беялова, Ж. Бюлер [и др.]; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью "Проспект", 2019. – 528 с. – (Судебные системы государств мира; Южная и Восточная Европа).

8. Ч.1 ст.10 Федерального закона от 05.04.2013 N 116-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Собрание законодательства, N 77, 10.04.2013.

9. Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev v. Bulgaria, no. 62540/00, §§81, 84, 28 June 2007.

10. Dumitru Popescu v. Romania (no. 2), цит. выше, Iordachi and Others, цит. выше, § 47, Roman Zakharov, §§277 et seq.