3. Советом Министров Республики Польша был ратифицирован международный договор с Республикой Литва о военном сотрудничестве. По истечении 10 дней он был направлен в Парламент для утверждения и принятия соответствующего закона во исполнение международного договора. Соответствует ли данные процедуры Конституции Польши? Если нет, то какие нарушения были допущены? Возможна ли ратификация международных договоров на референдуме?

Не соответствуют.

В соответствии с п. 10 ч. 4 ст. 146 Совет Министров заключает международные договоры, требующие ратификации. Так как это закон о военном сотрудничестве, то в соответствии со ст. 89 его ратификация требует выраженного в законе предварительного согласия Парламента, после чего Президент Республики Польша в соответствии с ч. 1 ст. 133 ратифицирует международные договоры, о чем уведомляет Сейм и Сенат. Президент Республики до ратификации международного договора может обратиться в Конституционный Трибунал с предложением рассмотреть вопрос его соответствия Конституции.

Согласно ст. 90 Республика Польша может на основании международного договора передать международной организации или международному органу компетенцию органов государственной власти по некоторым делам.

О выражении согласия на ратификацию такого договора может быть постановлено общепольским референдумом.

## Конституционно-правовой статус Счетных палат в зарубежных странах

В мире издавна существует практика парламентского контроля, основанная на идеях разделения единой государственной власти на несколько независимых, но взаимосвязанных ветвей власти, которые могли бы сотрудничать и контролировать друг друга. Право утверждения и контроля исполнения бюджета рассматривается как "королевское право" парламента.

Внешний государственный и муниципальный финансовый контроль является неотъемлемым элементом демократического правового общества, поскольку обеспечивает предоставление обществу объективной информации об использовании государственных и муниципальных финансовых ресурсов и ответственность органов власти за законность, и эффективность финансового управления.

Внешний государственный и муниципальный финансовый контроль реализуется контрольно-счетными органами, создаваемыми законодательными (представительными) органами государственной власти и представительными органами местного самоуправления .

Анализ законодательства зарубежных стран свидетельствует, с одной стороны, о многообразии форм внешнего финансового контроля, с другой стороны, о единстве, общности в содержательном смысле функций и принципов этого контроля.

За рубежом внешний финансовый контроль за исполнением бюджета осуществляется специальным финансово-контрольным органом - Счетной палатой (Австрия, Германия, Испания, Франция), генеральным отчетным управлением (США), Офисом генерального аудита (Канада, Швеция), комитетом государственной отчетности (Великобритании), счетным судом (Бразилия, Румыния, Португалия, Турция) и др.

Как правило, на органы внешнего финансового контроля возлагается ответственность за:

- аудит государственных финансов (доходов и расходов),

- обеспечение финансовой безупречности и подотчетности государственной системы и др.

Так, в Австрии Счетная палата обязана осуществлять всеобъемлющий (внешний) финансовый контроль исходя из принципов бухгалтерской правильности, экономичности, экономической эффективности и целесообразности использования бюджетных средств. Счетная палата должна давать заключения на новые законодательные акты, в частности, в отношении их финансовых последствий.

В отличие от других стран Счетная палата Австрии сама готовит итоговый отчет о финансовой деятельности Федерации. Совместно с Министерством финансов Счетная палата регламентирует правила финансовой отчетности на федеральном уровне.

В Великобритании Национальное контрольное управление обладает полномочиями изучать экономичность, эффективность и рентабельность использования бюджетных средств, но не уполномочено проверять бюджетные показатели, подготавливаемые правительственными органами. Выплаты из Консолидированного фонда и Фонда национальных займов производятся только в форме кредита, предоставляемого Министерству финансов начальником Национального контрольного управления, в сумме, соответствующей закону.

В Греции аудит исполнения государственного бюджета, проводимый Судом Аудита, включает три основных задачи:

- призвать тех, кто управляет государственными средствами (как распорядителей, так и бухгалтеров), к отчету перед Судом Аудита;

- рассматривать любые споры, возникающие при проверках;

- информировать законодателей о юридически правомерном и надлежащем управлении государственными средствами со стороны исполнительной власти.

Ст. 136 Конституции Испании определяет Счетную палату как "высший орган финансовой проверки отчетов и экономического управления государства, а также государственного сектора экономики". Законодательные акты, регулирующие деятельность Счетной палаты Испании, дают ей право предлагать меры по совершенствованию экономико-финансового управления государственного сектора.

Во Франции закон 2001 г. устанавливает представление бюджета через задачи и программы, соответственно Счетная палата с 2007 г. начнет осуществлять сертификацию "законности, правдивости и правильности счетов государства".

В Литве закон о структуре бюджета требует, чтобы отчет высшего органа финансового контроля включал оценку использования утвержденных ассигнований на достижение программных целей с позиций эффективности, степени достижения программных целей, соблюдения закона.

В Канаде контроль государственных финансов осуществляется посредством аудита программ правительства и финансовой деятельности по факту (апостериори). Основное требование к расходованию средств - целевое использование, экономичность и эффективность, наличие процедур для измерения эффективности программы.

В Германии Федеральная счетная палата наделена правом проверки всех решений, которые приводят к изменениям доходов или расходов. Одним из направлений ее финансового контроля является рентабельное и экономное использование средств, возможность выполнения задач при меньшей численности персонала или при меньших материальных затратах или же возможность более эффективного их выполнения другими методами.

В США Генеральное отчетное управление, кроме выполнения контрольных функций, осуществляет:

- анализ и оценку программ;

- разработку отдельных статей или законопроектов в целом;

- разработку методик анализа и оценки финансовой деятельности;

- установление или утверждение форм отчетности;

- ведение банка данных по финансовым вопросам и др.

В функции Бюджетного управления конгресса США входит:

- разработка ежегодных докладов по бюджету;

- разработка прогнозов экономического воздействия финансовых законопроектов и резолюций;

- составление пятилетнего прогноза поступлений налогов в бюджет и текущих расходов правительства;

- проведение исследований по различным вопросам бюджетной политики.

В Польше Верховная Палата Контроля представляет Сейму:

1) анализ исполнения бюджета государства и основных положений денежной политики,

2) заключение по вопросу об утверждении отчета Совета Министров об исполнении бюджета государства,

3) информацию о результатах контроля, предложения и обращения, определенные в законе.

В Бразилии договоры, которые каким-либо образом могут быть связаны с бюджетными доходами или расходами, приобретают силу только после регистрации в Счетной палате. Отказ в регистрации приостанавливает договор, пока не выскажется Национальный Конгресс.

Подлежит регистрации в Счетной палате предварительный или последующий в зависимости от требования закона, любой акт государственной администрации, который влечет за собой обязательство уплаты из Государственной казны или за ее счет.

Во всяком случае, отказ в регистрации по мотивам отсутствия кредитного сальдо или вследствие задолженности по другим кредитам носит запретительный характер. Когда отказ имеет иное основание, расход может быть произведен по распоряжению Президента Республики с регистрацией вопреки отказу Счетной палаты и с правом апелляции последней в Национальный Конгресс.

Счетная палата в течение шестидесяти дней дает предварительные заключения по отчетам, которые Президент Республики должен ежегодно представлять Национальному Конгрессу. Если они, не будут представлены в законный срок, Счетная палата сообщает об этом в интересах права Национальному Конгрессу и представляет ему в том и другом случае подробный отчет о исполнении бюджета за закончившийся финансовый год.

В Финляндии функции Счётной палаты выполняет “Ведомство ревизии счетов”, в которую входят пять контролеров, уполномоченных следить за состоянием и управлением государственной казны.

Вариант 2

3. Советом Министров Республики Польша был ратифицирован международный договор с Республикой Литва о военном сотрудничестве. По истечении 10 дней он был направлен в Парламент для утверждения и принятия соответствующего закона во исполнение международного договора.

Соответствуют ли данные процедуры Конституции Польши? Если нет, то какие нарушения были допущены? Возможна ли ратификация международных договоров на референдуме?

Не соответствуют. Были допущены следующие нарушения Конституции Польши:

1) Совет Министров, в соответствии с п. 10 ч. 4 ст. 146 только заключает международные договоры, требующие ратификации.

2) Ратифицирует международные договоры в соответствии с ч. 1 ст. 133 Президент Республики Польша. Президент Республики до ратификации международного договора может обратиться в Конституционный Трибунал с предложением рассмотреть вопрос его соответствия Конституции.

3) Так как это по условию закон о военном сотрудничестве, то в соответствии со ст. 89 его ратификация требует выраженного в законе предварительного согласия Парламента.

В соответствии со ст. 90 Республика Польша может на основании международного договора передать международной организации или международному органу компетенцию органов государственной власти по некоторым делам.

О выражении согласия на ратификацию такого договора может быть постановлено общепольским референдумом.

## Конституционно-правовой статус Счетных палат в зарубежных странах

Принципы и цели организации государственного финансового контроля признаны развитыми демократическими странами и зафиксированы в Лимской декларации руководящих принципов контроля (принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году), а также в Декларации об общих принципах деятельности высших органов финансового контроля государств – участников Содружества Независимых Государств (принята в Киеве 8 июня 2001 года)[[1]](#footnote-1).

В соответствии с этими документами независимость высшего контрольного органа, гарантированная Конституцией и законом, позволяет ему работать с высокой степенью инициативы и автономии даже в том случае, когда он выступает представителем парламента и проводит проверки по указаниям последнего. Положения о взаимоотношении между высшим контрольным органом и парламентом должны быть определены национальной Конституцией в соответствии с условиями и требованиями данной страны.

Независимость членов высшего контрольного органа также должна быть гарантирована Конституцией. В частности, процедура их отзыва, которая также должна определяться Конституцией, не должна наносить ущерб их независимости. Порядок назначения и освобождения от занимаемой должности членов высшего контрольного органа зависит от конституционной структуры данной страны.

Основные контрольные полномочия высшего контрольного органа должны быть определены Конституцией; детали могут быть установлены законом. Конкретные положения контрольных полномочий определяются в зависимости от условий и потребности соответствующих стран.

Высший контрольный орган должен быть уполномочен Конституцией направлять ежегодно свой доклад об итогах и выводах по результатам проведенных им проверок непосредственно в парламент или другие компетентные государственные органы.

В 1990 году была создана Европейская организация высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ ). Первый, учредительный конгресс ЕВРОСАИ прошел в Мадриде в 1990 году, а последующие конгрессы проходили в Стокгольме, Праге и Париже. В настоящее время в ЕВРОСАИ входят 45 высших контрольных органов европейских стран.

Качественное улучшение управления финансовыми и материальными ресурсами государства посредством укрепления органов государственного финансового контроля – это злободневная задача каждой страны.

Президент России, выступая на V Конгрессе ЕВРОСАИ, проходившем в Москве весной 2002 года, особо подчеркнул:

«Один из наших приоритетов – развитие действенной системы государственного финансового контроля. Ее важнейшая задача – повышение эффективности власти, в том числе за счет предоставления обществу объективной информации о качестве работы государственных институтов».

Президентом Европейской организации высших органов финансового контроля на V Конгрессе ЕВРОСАИ стал глава Счетной палаты России Сергей Степашин[[2]](#footnote-2). Он исполняет обязанности президента ЕВРОСАИ в течение трех последних лет.

Согласно Уставу ЕВРОСАИ, в период между конгрессами обязанности президента организации исполняет руководитель Высшего органа финансового контроля страны, в которой состоялся последний конгресс. [[3]](#footnote-3)

В своем выступлении глава французской Счетной палаты Франсуа Ложеро выделил две основные характеристики ЕВРОСАИ – развитие и открытость. Развитие, пояснил он, выражается в увеличении количества членов этой организации. Ложеро отметил расширение сферы деятельности ЕВРОСАИ, в том числе в области охраны окружающей среды, подготовки кадров, информационных технологий.

Открытость ЕВРОСАИ, считает, проявляется, прежде всего, в расширении международных связей организации.

В настоящее время большинство органов государственного финансового контроля развитых стран широко использует аудит эффективности как одну из важнейших форм государственного бюджетного контроля. Главной его задачей является определение социально значимого результата от использования государственных средств в виде, например, улучшения здоровья населения или снижения уровня преступности. Доля аудита эффективности в общем количестве проверок высших органов финансового контроля в ряде стран достигает 50-60%.

Можно выделить следующие причины столь быстрого развития в мире этой формы финансового контроля. Во-первых, сама логика развития политических системы во многих странах мира по пути дальнейшей демократизации повышает потребность общества в организации действенного контроля за деятельностью исполнительной власти, что увеличивает роль и влияние внешних органов финансового контроля.

Во-вторых, в большинстве зарубежных стран сформировалось четкое разграничение функций и полномочий между органами внешнего и внутреннего государственного финансового контроля.

При этом органы внешнего государственного финансового контроля играют ведущую роль по отношению к структурам внутреннего контроля, имеют право оценивать результаты их проверок и в случае необходимости использовать эти материалы в ходе собственных контрольных мероприятий.

В-третьих, в развитых зарубежных странах весьма возросла результативность самого финансового аудита. Созданы и действуют такие механизмы контроля, которые обеспечивают достаточно высокую степень вероятности обнаружения и пресечения финансовых нарушений.

И, наконец, в-четвертых, одной из важных причин (и одновременно условий) развития аудита эффективности является проблема повышения заинтересованности парламентов в деятельности подотчетных им внешних органов финансового контроля.

Так, в Австрии Счетная палата обязана осуществлять всеобъемлющий (внешний) финансовый контроль исходя из принципов бухгалтерской правильности, экономичности, экономической эффективности и целесообразности использования бюджетных средств.

В Греции аудит исполнения государственного бюджета, проводимый Судом Аудита, включает три основных задачи:

- призвать тех, кто управляет государственными средствами (как распорядителей, так и бухгалтеров), к отчету перед Судом Аудита;

- рассматривать любые споры, возникающие при проверках;

 - информировать законодателей о юридически правомерном и надлежащем управлении государственными средствами со стороны исполнительной власти.

В Канаде контроль государственных финансов осуществляется посредством аудита программ правительства и финансовой деятельности по факту (апостериори). Основное требование к расходованию средств - целевое использование, экономичность и эффективность, наличие процедур для измерения эффективности программы.

В Германии Федеральная счетная палата наделена правом проверки всех решений, которые приводят к изменениям доходов или расходов. Одним из направлений ее финансового контроля является рентабельное и экономное использование средств, возможность выполнения задач при меньшей численности персонала или при меньших материальных затратах или же возможность более эффективного их выполнения другими методами.

В Польше Верховная Палата Контроля представляет Сейму: анализ исполнения бюджета государства и основных положений денежной политики; заключение по вопросу об утверждении отчета Совета Министров об исполнении бюджета государства; информацию о результатах контроля, предложения и обращения, определенные в законе.

Во Франции закон 2001 г. устанавливает представление бюджета через задачи и программы, соответственно Счетная палата с 2007 г. начнет осуществлять сертификацию "законности, правдивости и правильности счетов государства".

В Литве закон о структуре бюджета требует, чтобы отчет высшего органа финансового контроля включал оценку использования утвержденных ассигнований на достижение программных целей с позиций эффективности, степени достижения программных целей, соблюдения закона.

В США Генеральное отчетное управление, кроме выполнения контрольных функций, осуществляет: анализ и оценку программ; разработку отдельных статей или законопроектов в целом; разработку методик анализа и оценки финансовой деятельности; установление или утверждение форм отчетности; - ведение банка данных по финансовым вопросам и др.

**Нормативные акты и литература**

1.Конституция РФ. - М., 1993.

2. Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» от 25 июля 2002 г. // С3 РФ. - 2002. -№ 30. - Ст. 3030.

3. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г. // С3 РФ. - 1999. - № 28. - Ст. 3466.

4. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. // С3 РФ. - 1995. -№47.-Ст. 4472.

5. Указ Президента РФ от 21 июля 2003 года N 793. „ Вопросы организации альтернативной гражданской службы.“

6. Постановление Правительства РФ от 11 декабря 2003 г. N 750 „ Об организации альтернативной гражданской службы “

7. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие. - М., 2001.

8. Ионова А.И. Счетные палаты ФРГ: правовые основы и принципы деятельности. // Государство и право.- 1998. -№3.

9. Конституции государств Европы. В 3-х томах. / Под общей редакцией Л.А. Окунькова. - М. Издательство НОРМА 2001.

10. Степашин С. В., Столяров Н. С, Шохин С. О., Жуков В. А. Государственный финансовый контроль: Учебник для вузов. — СПб.: Питер, 2004.

11. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. для студентов юрид. вузов и факультетов. - в 4-х томах / Отв. ред. Б.А. Страшун. - М., 2002.

12. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. / Составитель профессор В.В. Маклаков - 3-е изд., переработанное и дополненное. - М.: Издательство БЕК, 2002.

13. Чичелёв М.Е. Альтернативная гражданская служба — закон принят, вопросы остались.// Советник Президента» №1(12) январь 2003г

14. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. - М., 2002.

1. Международное публичное право. Сборник документов. Том 3. М., 2000. С. 177. [↑](#footnote-ref-1)
2. Там же. [↑](#footnote-ref-2)
3. Астапович А.З. Международный опыт реструктуризации банковских систем. М., 2003. С. 80. [↑](#footnote-ref-3)