

Jacek Zaleśny¹

Izba Obrachunkowa Federacji Rosyjskiej jako organ kontroli finansowo-budżetowej

Słowa kluczowe: Izba Obrachunkowa Federacji Rosyjskiej, Zgromadzenie Federalne, kontrola parlamentarna, kontrola finansowa, kontrola budżetowa

Keywords: the Accounts Chamber of the Russian Federation, the Federal Assembly, parliamentary control, financial control, budgetary control

Streszczenie

Przedmiotem przedkładanego tekstu uczyniono Izbę Obrachunkową jako organ kontroli finansowo-budżetowej. Analizuje się jej usytuowanie w systemie organów władzy publicznej, niezależność i wynikające z tego konsekwencje dla sprawności działania Izby Obrachunkowej. W pracy formułuje się tezę, że Izba Obrachunkowa jest kluczowym instrumentem kontroli parlamentarnej w zakresie zagadnień finansowo-budżetowych, umożliwiającym obu izbom Zgromadzenia Federalnego efektywne wykonywanie powierzonych zadań.

Summary

The Accounts Chamber of the Russian Federation as an organ of the financial and budgetary control

The subject of the present text is the Accounts Chamber as an organ of the financial and budgetary control. The paper analyzes its place in the system of organs of public authority and its independence as well as the resulting consequences for the efficiency of the work of the Accounts Chamber. The paper formulates the thesis that the Accounts Chamber is the key instrument of parliamentary control in the sphere of financial and budgetary issues which enables both chambers of the Federal Assembly to effectively realize the tasks they are entrusted with.

¹ Autor jest adiunktem w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie.



W Federacji Rosyjskiej początku lat 90. XX w., w nowych uwarunkowaniach zmiany gospodarczo-politycznej, dotychczasowy system kontroli finansowej okazał się dysfunkcjonalny². Wymagał zmiany, którą zwiastowały prace konstytucyjne, a zwieńczyło uchwalenie dnia 11 stycznia 1995 r. ustawy o Izbie Obrachunkowej³. Utworzenie Izby Obrachunkowej jako stale działającego organu państwowego kontroli finansowej rozpoczęło obecny okres działalności kontroli wykonania budżetu państwa. W związku z powyższym można stwierdzić, że parlamentarna kontrola budżetowa, wyposażona w narzędzia adekwatne do badanych zjawisk, jest w Rosji stosunkowo młoda i rozpoczyna swój żywot od przyjęcia w 1993 r. obecnie obowiązującej konstytucji i jej dookreślenia w postaci powołania Izby Obrachunkowej jako organu wyspecjalizowanego w kontroli wykonania budżetu⁴.

I.

Konstytucyjnym organem państwa Izba Obrachunkowa jest dopiero od dnia 12 grudnia 1993 r., tj. od dnia przyjęcia w referendum aktualnie obowiązującej konstytucji⁵. Jej istnienie przewidział ustrojodawca w art. 101 ust. 5 konstytucji. Zgodnie z nim w celu sprawowania kontroli nad wykonaniem budżetu federalnego Rada Federacji wspólnie z Dumą Państwową powołuje

² Zob. Je.A. Tolstyżieno, *Szcziotnaja Palata Rossijskoj Fiedieracii kak organ parlament-skiego kontrolia*, Moskwa 2003, s. 32.

³ Przed 1995 r. w rosyjskim systemie organów władzy nie było podobnie skonstruowanego organu kontroli finansowej. W okresie bezpośrednio poprzedzającym powołanie Izby Obrachunkowej (lata 1992–1994) podobne zadania wykonywał (posiadający inny charakter ustrojowy) Komitet Kontrolno-Budżetowy umocowany przy Radzie Najwyższej Federacji Rosyjskiej. Okres ten charakteryzował się poszukiwaniem form i metod kontroli w nowych warunkach politycznych warunkowanych wzmocnieniem znaczenia Rady Najwyższej Federacji Rosyjskiej jako organu władzy przedstawicielskiej. Zob. M.Ju. Michiejewa, *Konstitucionno-prawowyje osnovy parlament-skiego kontrolia w sfierie finansow*, Moskwa 2007, s. 42–43.

⁴ Ibidem, s. 45.

⁵ Je.A. Tolstyżieno, *Szcziotnaja Palata Rossijskoj Fiedieracii...*, s. 71.

Izbę Obrachunkową. W myśl zaś art. 102 ust. 1 pkt i) do kompetencji Rady Federacji należy powoływanie i odwoływanie zastępcy przewodniczącego Izby Obrachunkowej oraz połowy składu jej audytorów, natomiast w art. 103 ust. 1 pkt d) ustrojodawca przesądził, że Duma Państwowa powołuje i odwołuje przewodniczącego Izby Obrachunkowej oraz połowę składu jej audytorów. Skład i tryb działania Izby określono w ustawie z dnia 11 stycznia 1995 r. o Izbie Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej⁶.

Mimo że Izba jest organem mającym konstytucyjne umocowanie, wyposażonym w samodzielnie wykonywane kompetencje, to nie jest traktowana przez ustrojodawcę jako organ władzy państwowej. Przedmiotową kwestię jednoznacznie przesądził prawodawca w art. 11 ust. 1 konstytucji, zaliczając do organów władzy państwowej wyłącznie prezydenta, Zgromadzenie Federalne (Duma Państwowa i Rada Federacji), Rząd i sądy. W szczególności, nie uczynił z niej prawodawca odrębnej gałęzi władzy państwowej⁷. Izbę Obrachunkową trzeba zatem traktować jako organ władzy pochodnej, zależnej w stosunku do organu władzy państwowej, jakim jest parlament pełniący rolę organu kontroli parlamentarnej⁸.

Izba Obrachunkowa jest organem kontroli parlamentarnej powoływanym w celu kontroli wykonania budżetu federalnego. Z tego też powodu wykonywane przez nią zadania są częścią składową systemu hamulców i równowagi w konstytucyjnym systemie podziału władzy, nieodłącznym elementem kontroli izb Zgromadzenia Federalnego nad działalnością organów władzy wykonawczej w zakresie legalnego, efektywnego, rzetelnego i celowego wykorzystywania środków budżetowych⁹.

⁶ „Wiedomosti Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracii” 1995, № 3, s. 88.

⁷ Je.W. Makarienko, *Gosudarstwiennyj kontrol za ispolnienijem fiedieralnogo biudżieta w Rossijskoj Fiedieracii: konstitucionno-prawowyje osnovy*, Moskwa 2003, s. 37.

⁸ Ż.M. Sarkisian, *Scziotnaja Pałata RF w miechanizmie gosudarstwiennoj własti*, Moskwa 2004, s. 52; Je.W. Makarienko, *Gosudarstwiennyj kontrol...*, s. 11.

⁹ Zob. zdanie odrębne sędziego Sądu Konstytucyjnego N.S. Bondara do uchwały Sądu Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2004 r. № 9-P, Postanowlienije Konstitucionnogo Suda ot 23.04.2004 g. № 9-P „Po diełu o prowierkie konstitucionnosti otdzielnych położienij Fiedieralnych zakonow „O Fiedieralnom biudżietie na 2002 god”, „O Fiedieralnom biudżietie na 2003 god”, „O Fiedieralnom biudżietie na 2004 god” i priłożienij k nim w swiazi s zaprosom grupy czlienow Sowietu Fiedieracii i żaloboj grażdanina A.W. Żmakowskogo”// SZ RF. 2004. № 19 (cz. 2) St. 1923, SZ RF. 2004. № 29 (poprawka).

Utworzona przez organy władzy przedstawicielskiej wchodzi w skład struktury organów kierowanych przez tę władzę w charakterze organu kontrolnego. Kontroluje wszystkie organy państwa, w tym – organy władzy państwowej. W zakresie kontroli została wyniesiona ponad wszystkie organy państwa. Z tego powodu zajmuje szczególne miejsce w państwie jako stale działający organ państwowej kontroli finansowej, podporządkowany izbom Zgromadzenia Federalnego. W swojej działalności dysponuje organizacyjną i funkcjonalną niezależnością¹⁰.

Izba Obrachunkowa jest organem niezależnym od rządu, w sposób stały realizującym państwową kontrolę finansową, wyposażonym w rozbudowane kompetencje, tworzonym na zasadzie parytetu i podporządkowanym izbom Zgromadzenia Federalnego¹¹. Jak podkreśla się w doktrynie zagadnienia, działa na rzecz realizacji potrzeb (w interesie) parlamentu¹². Przy tym nie można jej traktować jako organu wewnętrznego parlamentu i jednocześnie nie jest organem władzy ustawodawczej¹³. Izba Obrachunkowa jest organem kontroli parlamentarnej¹⁴, powoływanym przez obie izby Zgromadzenia Federalnego. Zarazem jednak tryb jej formowania w żadnej mierze nie czyni z Izby organu wewnętrznego parlamentu. Będąc powołaną przez izby parlamentarne i urzeczywistniając jedną z postaci parlamentarnej kontroli nad rządem w ramach wykonywanych, prawnie określonych zadań, Izba dysponuje organizacyjną i funkcjonalną niezależnością¹⁵. Pozwała to

¹⁰ A.D. Somienkow, *Prawowe położenie Szciotnoj pałaty Rossijskiej Fiedieracii*, Moskwa 1997, s. 74–75.

¹¹ A.T. Tlipijew, *Konstitucionno-prawowyje osnovy gosudarstwiennogo finansowego kontrolia w Rossii (woprosy teorii i praktiki)*, Rostow-na-Donu 2003, s. 62–63; Je. W. Makarienko, *Gosudarstwiennyj kontrol...*, s. 38.

¹² Ju.Ju. Bołdyriew, *Wniesznij gosudarstwiennyj kontrol*, „Gosudarstwo i Prawo” 1998, № 1, s. 20; N.D. Pogosian, *Szciotnaja pałata Rossijskiej Fiedieracii (konstitucionno-prawowoj status)*, Moskwa 1998, s. 142.

¹³ N. Kołpakow, *Razdielienije własniej w sowriemiennom Rossijskom gosudarstwiije*, „Konstitucionnoje i municipalnoje prawo” 2001, № 2, s. 30.

¹⁴ Dostrzegalny jest stawiany literaturze postulat, aby Izba Obrachunkowa była organem kontroli finansowej nie tylko parlamentarnej, ale również prezydenckiej. Uważa się za celowe, aby nie tylko izby Zgromadzenia Federalnego, ale także prezydent mógł wydawać jej prawnie wiążące polecenia dotyczące zakresu przeprowadzanych kontroli. Zob. M.I. Gajdasz, *Kakije zakony Szciotnaja pałata ždiot ot Gosudarstwiennoj Dumy?*, „Finansowyj kontrol” 2001, № 1, s. 29.

¹⁵ D.N. Usatow, *Konstitucionno-prawowyje osnovy diejatielnosti gosudarstwiennykh kontrolno-szciotnych organow w Rossijskiej Fiedieracii*, Czeliabinsk 2006, s. 111. Inaczej uwa-

charakteryzować ją jako organ względnie, a nie absolutnie, samodzielny¹⁶. Z organizacyjnego punktu widzenia samodzielność Izby Obrachunkowej podkreśla to, że prowadzi ona swoją działalność niezależnie od innych organów władzy państwowej. Sama określa formy i metody realizacji swoich kontrolnych kompetencji, ustala organizację i organy państwowe podlegające kontroli i sposoby oddziaływania na podmioty naruszające przepisy prawa. O samodzielności Izby w stosunku do Dumy Państwowej świadczy nie tylko nazwa organu – Izba Obrachunkowa Federacji Rosyjskiej (a nie Izba Obrachunkowa Zgromadzenia Federalnego)¹⁷, ale także fakt, że w przypadku rozwiązania Dumy Państwowej Izba Obrachunkowa kontynuuje swoją działalność i nie podlega rozwiązaniu.

Izba Obrachunkowa to centralny organ w systemie kontroli państwowej. Koordynuje pracę wszystkich organów kontroli. Z tego też powodu inne organy państwa zobowiązane są z nią współpracować. W szczególności organy kontrolne prezydenta i rządu, Federalna Służba Kontrwywiadu, Służba Wywiadu Zagranicznego, organy ochrony prawnej, organy kontrolne podmiotów Federacji Rosyjskiej, Bank Centralny i jego kontrolno-rewizyjne organy, Ministerstwo Finansów i jego kontrolno-rewizyjne organy, Państwowa Służba Podatkowa i inne organy kontroli państwowej, organy kontroli wewnętrznej mają obowiązek okazywać pomoc Izbie, gdy tylko wystąpi o informację o rezultatach przeprowadzonych rewizji i inspekcji. W ramach prowadzonej działalności kontrolno-rewizyjnej Izba Obrachunkowa jest uprawniona wzywać do udziału w wykonywanych czynnościach organy kontroli państwowej, jak również zapraszać (na zasadach umownych) do udziału w nich podmioty prawa prywatnego.

II.

Na tryb tworzenia Izby Obrachunkowej trzeba patrzeć przez pryzmat celu, dla którego realizacji jest ona powoływana. Jako organ kontroli wykonania

za A.T. Tlipijew. Zdaniem tego Autora Izba Obrachunkowa jest instytucją władzy ustawodawczej w zakresie kontroli nad państwowymi i materialnymi zasobami. Zob. A.T. Tlipijew, *Konstitucyjno-prawowyje osnovy...*, s. 64.

¹⁶ Ż.M. Sarkisian, *Szcziotnaja Palata RF...*, s. 55.

¹⁷ Ibidem, s. 56.

budżetu, tj. aktu *sensu stricto* parlamentu, Izba Obrachunkowa jest wybierana przez izby Zgromadzenia Federalnego.

W skład Izby Obrachunkowej wchodzi przewodniczący Izby Obrachunkowej, jego zastępca i 12 audytorów Izby Obrachunkowej. Jest przy tym cechą znamioną zbalansowanie kompetencji obu izb Zgromadzenia Federalnego w formowaniu Izby Obrachunkowej¹⁸. Duma Państwowa wybiera i odwołuje przewodniczącego oraz sześciu audytorów Izby, z kolei Rada Federacji – zastępcę przewodniczącego i sześciu audytorów Izby. Co się tyczy samej procedury wyboru przez Dumę Państwową i Radę Federacji przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego Izby Obrachunkowej i jej dwunastu audytorów, to została ona uregulowana w przepisach ustawy o Izbie Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej i dookreślona w przepisach regulaminu Dumy Państwowej oraz regulaminu Rady Federacji.

Przewodniczący Izby Obrachunkowej, podobnie jak audytorzy Izby Obrachunkowej, jest wybierany przez Dumę Państwową na sześcioletnią kadencję. W ten sposób okres wykonywania przez nich obowiązków przekracza czas trwania kadencji Dumy Państwowej wybierającej ich, co ma gwarantować stabilizację, ciągłość działania Izby Obrachunkowej, jej niezależność¹⁹. Kandydaturę przewodniczącego Izby Obrachunkowej przedstawia Dumie prezydent, co ma podwyższać faktyczne znaczenie dokonywanego przez Dumę Państwową wyboru²⁰. W tym zakresie propozycje mogą być zgłaszane przez frakcje deputowanych, komisje Dumy Państwowej, a także przez nie mniej niż 1/5 ustawowej liczby deputowanych do Dumy Państwowej. Nie później niż na 4 miesiące przed zakończeniem kadencji urzędującego przewodniczącego Izby Obrachunkowej przewodniczący Dumy Państwowej przekazuje je prezydentowi. Z kolei prezydent przedstawia Dumie Państwowej kandydata na urząd przewodniczącego Izby Obrachunkowej nie później niż na 3 miesiące przed zakończeniem kadencji urzędującego przewodniczącego Izby. Przedłożoną przez prezydenta kandydaturę w Dumie Państwowej opiniuje Komisja Dumy Państwowej ds. Budżetu i Podatków. Ona też przygotowuje izbie parlamentarnej projekt uchwały w sprawie

¹⁸ Je.W. Makarienko, *Gosudarstwiennyj kontrol...*, s. 39.

¹⁹ R.Sz. Karajew, *Konstitucionno-prawowyje formy parlamienskogo kontrolia za ispolnitelnoj vlastiu w Rossijskoj Fiedieracii*, Rostow-na-Donu 2005, s. 141.

²⁰ D.N. Usatow, *Konstitucionno-prawowyje osnovy...*, s. 121.

wyboru przewodniczącego Izby Obrachunkowej. Datę rozpatrzenia przez Dumę Państwową wniosku w sprawie powołania na stanowisko przewodniczącego Izby Obrachunkowej ustala Rada Dumy Państwowej na wniosek Komisji Dumy Państwowej ds. Budżetu i Podatków. Rozpatrzenie wniosku o powołanie na urząd przewodniczącego Izby Obrachunkowej ma miejsce na posiedzeniu plenarnym Dumy Państwowej. Rozpoczyna je prezentacja kandydatury przez prezydenta (odpowiednio: jego przedstawiciela w Dumie Państwowej) oraz sprawozdania przewodniczącego Komisji Dumy Państwowej ds. Budżetu i Podatków o zajętych przez Komisję stanowiskach w tej sprawie. Przed Dumą Państwową występuje również kandydat na przewodniczącego Izby Obrachunkowej. Prezentuje zarys zakładanego programu działania. Biorący udział w posiedzeniu deputowani do Dumy Państwowej mają prawo zadawać pytania kandydatowi, wyrażać swoje opinie na jego temat, występować „za” bądź „przeciwko” niemu. Pierwszeństwo w artykułowaniu zajmowanego stanowiska posiadają przedstawiciele frakcji deputowanych oraz komisji Dumy Państwowej.

W następstwie przeprowadzonej prezentacji kandydata na urząd przewodniczącego Izby Obrachunkowej i ustosunkowania się do niego deputowanych ma miejsce podjęcie przez Dumę Państwową decyzji w sprawie powołania przewodniczącego Izby Obrachunkowej. Duma wybiera przewodniczącego Izby Obrachunkowej bezwzględną większością głosów swego ustawowego składu. Jeżeli wniosek został odrzucony, to w ciągu dwóch tygodni prezydent przedstawia nową kandydaturę. Zarazem, co *expressis verbis* stwierdził prawodawca, nie ma przeciwwskazań dla ponownego zgłoszenia kandydatury już odrzuconej przez Dumę Państwową. Kolejne rozpatrzenie kandydatury i podjęcie przez Dumę Państwową decyzji w sprawie jej wyboru ma miejsce na jednym z najbliższych posiedzeń Dumy Państwowej i odbywa się w podobnym trybie, co poprzednio.

Tak jak tylko prezydent występuje do Dumy Państwowej z kandydaturą na urząd przewodniczącego Dumy Państwowej, podobnie wyłącznie prezydent wnosi do Dumy Państwowej kandydatury audytorów Izby Obrachunkowej. Są one opiniowane przez Komisję Dumy Państwowej ds. Budżetu i Podatków, która przedstawia w tym zakresie Dumie Państwowej stosowną rekomendację. Datę głosowania w sprawie wyboru audytorów ustala Rada Dumy Państwowej na wniosek Komisji Dumy Państwowej ds. Budżetu

i Podatków. Przebiega ono w podobnym trybie, co wybór przewodniczącego Izby Obrachunkowej. W sytuacji, gdy wniosek został odrzucony, wówczas w ciągu dwóch tygodni prezydent przedstawia nową kandydaturę. Jednocześnie, podobnie jak w procedurze wyboru przewodniczącego Izby Obrachunkowej, prezydent może zaproponować kandydaturę już odrzuconą przez Dumę Państwową. Ponowne rozpatrzenie kandydatury audytora i podjęcie przez Dumę Państwową decyzji w sprawie jego wyboru ma miejsce na jednym z najbliższych posiedzeń Dumy Państwowej i odbywa się w podobnym trybie, co poprzednio. Audytorzy są wybierani bezwzględną większością głosów ustawowego składu deputowanych na sześć lat.

Na wniosek prezydenta Duma Państwowa może odwołać zarówno przewodniczącego Izby Obrachunkowej, jak i audytorów Izby Obrachunkowej. Decyzję w tej sprawie izba pierwsza Zgromadzenia Federalnego podejmuje w ciągu dwóch tygodni od daty otrzymania przedmiotowego wniosku. Prezydencki wniosek podlega wstępnemu rozpatrzeniu na posiedzeniu Komisji Dumy Państwowej ds. Budżetu i Podatków. W efekcie przeprowadzonych prac Komisja przedstawia Dumie Państwowej zajęte przez siebie w tej sprawie stanowisko.

Ustawodawca rosyjski w sposób wyczerpujący nie określił przesłanek umożliwiających odwołanie przewodniczącego Izby Obrachunkowej lub audytorów Izby Obrachunkowej²¹. Przewidział tylko, że do ich odwołania może dojść wskutek uformowania się Dumy Państwowej nowej kadencji²². Przy tym decyzję o odwołaniu można podjąć nie wcześniej niż po upływie sześciu miesięcy od rozpoczęcia nowej kadencji Dumy Państwowej, bezwzględną większością głosów deputowanych do Dumy Państwowej.

W przypadku wcześniejszego złożenia z urzędu przewodniczącego Izby Obrachunkowej prezydent przedstawia kandydata na to stanowisko w ciągu dwóch tygodni od jego opróżnienia. Przy tym propozycje kandydatur mogą mu zgłaszać frakcje deputowanych, komisje Dumy Państwowej, a także nie mniej niż 1/5 ustawowej liczby deputowanych do Dumy Państwowej w ciągu tygodnia od dnia zwolnienia urzędu przewodniczącego Izby Obrachunkowej. W ciągu dwóch tygodni od zgłoszenia przez prezydenta Dumie

²¹ N.D. Pogosian, *Szciotnaja palata Rossijskoj Fiedieracii...*, s. 163.

²² Z podobnego powodu Rada Federacji jest władna odwołać wybranych przez siebie wiceprzewodniczącego Izby Obrachunkowej i sześciu audytorów.

Państwowej kandydata na stanowisko przewodniczącego Izby Obrachunkowej Duma Państwowa rozpatruje kandydaturę i podejmuje decyzję w tej sprawie. W przypadku odrzucenia przedstawionej kandydatury prezydent w ciągu dwóch tygodni wnosi nową kandydaturę. Przy tym może ponownie przedstawić Dumie Państwowej do rozpatrzenia tę samą kandydaturę albo zaproponować nową kandydaturę. Możliwość ponownego złożenia kandydatury świadczy o intensywności prezydenckiego oddziaływania na skład osobowy kluczowego organu kontroli państwowej.

Kwestię złożenia z piastowanego stanowiska audytora Izby Obrachunkowej wybranego przez Dumę Państwową rozstrzyga Duma Państwowa na wniosek Komisji Dumy Państwowej ds. Budżetu i Podatków. W ciągu dwóch miesięcy od złożenia audytora ze stanowiska Duma Państwowa na wakujące stanowisko wybiera nowego audytora.

Za jedną z gwarancji niezależności Izby Obrachunkowej służy status prawny jej członków. Chociaż Izba Obrachunkowa nie jest organem władzy sądowniczej, tym niemniej jej członkowie, w zakresie pełnionej funkcji, są obdarzeni cechą niezależności i dysponują immunitetem, na wzór immunitetu sędziowskiego²³.

Formowanie Izby Obrachunkowej (jako głównego organu kontroli państwowej) i jej podporządkowanie wyłącznie Dumie Państwowej i Radzie Federacji należy odczytywać jako istotną gwarancję kontroli parlamentarnej nad finansami państwa. Także w tej płaszczyźnie plasuje się zakaz odwoływania członków Izby Obrachunkowej przez organy władzy wykonawczej. Audytorzy nie mogą zostać usunięci z urzędu w drodze aktu administracyjnego²⁴, co jest formalnoprawnym wyrazem ich niezależności w stosunku do głównych podmiotów kontroli państwowej.

III.

Głównym elementem statusu prawnoustrojowego organu państwowego, określającym jego rolę i przeznaczenie w systemie organów państwa, są za-

²³ Ż.M. Sarkisian, *Szciotnaja Palata RF...*, s. 56–57.

²⁴ M.Ju. Michiejewa, *Konstitucionno-prawowyje osnovy parlamentskogo kontrolia...*, s. 100.

dania, jakie prawodawca stawia przed nim do wykonania. Podstawowym zadaniem, dla którego wykonywania została powołana Izba Obrachunkowa, jest realizowanie państwowej kontroli finansowej w zakresie wykonywania budżetu federalnego²⁵.

Literalna wykładnia przepisu art. 101 ust. 5 konstytucji pozwalałaby wnioskować, że skoro mowa jest w nim o kontroli nad wykonaniem budżetu federalnego, to kompetencja Izby Obrachunkowej dotyczy wyłącznie już uchwalonego budżetu państwa i w żadnym aspekcie nie ma zastosowania do innych dokumentów finansowych państwa. Tymczasem analiza innych aktów prawnych, odnoszących się do Izby Obrachunkowej, pozwala mówić o szerzej zakreślonych uprawnieniach kontrolnych Izby niż tylko kontrola nad wykonaniem budżetu państwa. W tym zakresie aktem flagowym jest ustawa z dnia 11 stycznia 1995 r. o Izbie Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej. Prawodawca reguluje w niej kluczowe aspekty kompetencji, organizacji i działalności Izby.

Izba Obrachunkowa działa w ramach całego cyklu budżetowego, tj. sprawuje kontrolę budżetową wstępną, bieżącą i następczą. Sprawowanie kontroli budżetowej, choć najważniejsze, nie jest zarazem jedynym zadaniem, jakie prawodawca powierza Izbie do wykonania. W myśl przepisów ustawy o Izbie Obrachunkowej jej zadaniami są:

- 1) zorganizowanie i przeprowadzenie kontroli co do terminowego wykonania dochodowej i wydatkowej części przepisów ustawy budżetowej i budżetów federalnych funduszy pozabudżetowych co do wysokości, struktury i celowości przeznaczenia,
- 2) ustalenie efektywności i celowości przeprowadzonych wydatków budżetowych i wykorzystania własności państwowej,
- 3) ocena zasadności dochodowej i wydatkowej części projektów budżetu federalnego i budżetów federalnych funduszy pozabudżetowych,
- 4) przedkładanie finansowej ekspertyzy projektów ustaw federalnych, jak również normatywnych aktów prawnych federalnych organów władzy państwowej, przewidyujących wydatki pokrywane z federalnych środków budżetowych bądź wpływających na formowanie

²⁵ Izba Obrachunkowa kontroluje także wykorzystywanie środków publicznych przez inne podmioty tak prawa publicznego, jak i prawa prywatnego.

i wykonywanie budżetu federalnego i budżetów federalnych funduszy pozabudżetowych,

- 5) analiza ujawnionych odstępstw od przyjętych wskaźników budżetu federalnego i budżetów federalnych funduszy pozabudżetowych i przedstawienie wniosków ukierunkowanych na ich uniknięcie w przyszłości, jak również na doskonalenie całego procesu budżetowego;
- 6) kontrola legalności i terminowości przekazywania środków budżetu federalnego i budżetów federalnych funduszy pozabudżetowych do Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej, upoważnionych banków i innych finansowo-kredytowych instytucji Rosji,
- 7) regularne prezentowanie Radzie Federacji i Dumie Państwowej informacji o przebiegu wykonywania budżetu państwa i rezultatach prowadzonych postępowań kontrolnych.

Z kolei w świetle przepisów Kodeksu Budżetowego Izba Obrachunkowa jest uczestnikiem postępowania budżetowego, dysponującym kompetencjami budżetowymi na poziomie federalnym państwa.

Oprócz kontroli budżetowej Izba Obrachunkowa wykonuje na potrzeby izb Zgromadzenia Federalnego także inne, nie mniej ważne zadania. Kontroluje poziom wewnętrznego i zagranicznego długu publicznego; sposób wykorzystania środków kredytowych; federalne fundusze pozabudżetowe; wpływy do budżetu państwa z tytułu dysponowania i zarządzania własnością państwową oraz kontroluje system bankowy; kontroluje legalność i efektywność wykorzystywania własności państwowej, w tym – poprzez jej prywatyzację.

Równolegle z realizacją funkcji kontrolnej Izba Obrachunkowa prowadzi działalność o charakterze analitycznym. Bada mechanizmy naruszeń i uchybień, do jakich dochodzi w procesie budżetowym. W związku z tym przygotowuje rekomendacje co do ich wyeliminowania, a także doskonalenia postępowania budżetowego, i prezentuje je Dumie Państwowej oraz Radzie Federacji. W sposób systematyczny analizuje wyniki przeprowadzonych przez siebie postępowań kontrolnych, formułuje ujawniające się na ich tle prawidłowości i następstwa ujawnionych naruszeń i uchybień w procesie kształtowania dochodów i wydatków budżetu federalnego²⁶.

²⁶ N.D. Pogosian, *Szciotnaja palata Rossijskoj Fiedieracii...*, s. 218.

Łączne analizowanie przepisów zawartych w ustawie o Izbie Obrachunkowej i Kodeksie Budżetowym, a także w innych aktach normatywnych (jak ustawie o prywatyzacji), pozwala stwierdzić, że Izba Obrachunkowa została wyposażona w kompetencje z zakresu kontroli finansowej nie tylko co do wykonania budżetu państwa (co zostało przesądzone w przepisach konstytucji), ale także w szerokie spektrum innych kompetencji. Odnoszą się one do przygotowania projektu ustawy budżetowej, co mieści się w jej udziale w postępowaniu budżetowym i kontroli innych procesów finansowych państwa. W ramach postępowania budżetowego do wnoszonego do Dumy Państwowej projektu ustawy budżetowej dołączona jest opinia Izby Obrachunkowej na jego temat i w konsekwencji w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy budżetowej uwagi na temat projektu ustawy budżetowej prezentuje przewodniczący Izby Obrachunkowej. Nie ma przy tym wątpliwości, że pomimo rozległego zakresu kompetencji powierzonych Izbie Obrachunkowej podstawowym obiektem jej działalności jest kontrola budżetowa²⁷.

Izba Obrachunkowa kontroluje sposób wykorzystywania środków budżetowych, przeprowadzając w tym celu rewizje i inspekcje. Swoją kontrolą obejmuje: poziom państwowego wewnętrznego i zagranicznego długu; wykorzystywanie zasobów kredytowych; efektywność wykorzystywania środków federalnych funduszy pozabudżetowych; środki, którymi dysponuje rząd centralny; dochody budżetu federalnego z tytułu dysponowania i zarządzania własnością państwową; działalność Banku Rosji, innych banków i instytucji kredytowo-finansowych w części obsługiwaną przez nie budżetu państwa; działalność Banku Rosji w zakresie obsługiwaną długu państwowego. Spośród spraw kontrolowanych przez Izbę Obrachunkową tylko ostatni obszar przeprowadzanej kontroli – kontrola aktywności z zakresu systemu bankowego – nie znajduje się bezpośrednio w gestii spraw podlegających rządowi.

Uprawnienia kontrolne Izby Obrachunkowej mają szeroki zakres podmiotowy, co jest pochodną faktu przeprowadzania przez Izbę kontroli wykonania budżetu federalnego w całej jego złożoności przedmiotowo-podmiotowej²⁸. Rozciągają się na wszystkie organy władzy państwowej, federalne

²⁷ Ż.M. Sarkisian, *Szciotnaja Palata RF...*, s. 67.

²⁸ R.Sz. Karajew, *Konstitucionno-prawowyje formy parlamentskogo kontrolia...*, s. 140.

fundusze pozabudżetowe, organy władzy podmiotów Federacji. Rozciągają się na organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa, organizacje, banki, kompanie ubezpieczeniowe i inne instytucje finansowo-kredytowe, ich związki i inne podmioty niezależnie od rodzajów i form własności, jeżeli pozyskują one, przekazują, zużywają federalne środki budżetowe lub wykorzystują własność federalną bądź zarządzają nią, bądź też mają przewidziane przez ustawodawstwo federalne lub federalne organy władzy państwowej podatkowe, celne lub inne ulgi i przywileje. W kręgu kontrolowanych podmiotów znajdują się m.in. spółki prawa handlowego, których akcjonariuszem bądź udziałowcem jest skarb państwa. Na działalność podmiotów niepaństwowych kompetencje Izby Obrachunkowej tylko w takim zakresie rozciągają się, w jakim prowadzą one działalność z wykorzystaniem federalnych środków budżetowych, odpowiednio – korzystają z ulg (podatkowych, celnych itd.) i innych przywilejów. Nieefektywne zarządzanie, niecelowe wykorzystywanie własności państwowej prowadzi do obniżenia dochodów państwa bądź wzrostu jego wydatków. Z tego powodu w kręgu podmiotów kontrolowanych przez Izbę Obrachunkową znajdują się wszystkie organy władzy publicznej i inne podmioty prawa publicznego, a także podmioty niepubliczne dysponujące środkami wydzielonymi z budżetu państwa bądź państwowych funduszy pozabudżetowych.

W praktyce nie wszystkie organy państwa godziły się na poddanie procedurom kontroli finansowej Izby Obrachunkowej. Rzecz dotyczy przede wszystkim Centralnego Banku Federacji Rosyjskiej. Powołując się na swoją prawnie gwarantowaną niezależność, odmawiał on poddania się kontroli finansowej. W następstwie powstałych na tym tle napięć w ustawie z dnia 10 lipca 2002 r. o Centralnym Banku Federacji Rosyjskiej (Banku Rosji)²⁹ ustawodawca zobowiązał Bank Centralny do stworzenia niezbędnych warunków dla przeprowadzanych przez Izbę Obrachunkową kontroli i przedstawiania jej koniecznych do tego dokumentów. Zarazem ustawodawca przesądził, że kontrole Banku Centralnego mogą być przeprowadzane tylko na żądanie Dumy Państwowej.

²⁹ Sobranije zakonodatelstwa RF. 2002, № 28, s. 2790.

IV.

Wzgląd na efektywność działania Izby Obrachunkowej wymusza uczynienie jej niezależną w stosunku do podmiotów kontrolowanych oraz odporną na wpływanie ze strony innych podmiotów³⁰. Nie ma przy tym wątpliwości, że absolutna niezależność organu władzy publicznej jest niemożliwa do zrealizowania. Organy władzy publicznej składają się na system organów władzy w stosunku do siebie, w tej czy innej postaci, o różnej intensywności, ale zależnych. Tym niemniej, w celu zdolności do wykonywania nałożonych zadań naczelny organ kontroli państwowej powinien być przynajmniej niezależny funkcjonalnie i organizacyjnie³¹.

Izba Obrachunkowa, jako wyspecjalizowany organ kontroli finansowej, działa na zasadzie kolegiałości. Kluczowe decyzje, w tym decyzje o przeprowadzeniu określonych kontroli, jak również o zatwierdzeniu ich rezultatów, są podejmowane przez Kolegium Izby Obrachunkowej. W jego skład wchodzi przewodniczący, zastępca przewodniczącego i dwunastu audytorów Izby Obrachunkowej. Jeśli z decyzją co do rezultatów kontroli nie zgadza się chociażby jeden członek Kolegium Izby, to ma on prawo zgłosić zdanie odrębne. Jest ono dołączane do dokumentu o wynikach kontroli i wraz z nim publikowane. W ramach prezentowania Dumie Państwowej materiałów pokontrolnych zdanie odrębne członka Kolegium Izby Obrachunkowej podlega obowiązkowemu wygłoszeniu. Jeżeli z kolei zdanie odrębne zgłosili przewodniczący lub zastępca przewodniczącego Izby Obrachunkowej, to mają prawo wygłosić koreferat na posiedzeniu izby Zgromadzenia Federalnego.

Badając sposób wykorzystywania środków budżetowych, Izba Obrachunkowa przeprowadza rewizje i kontrole tematyczne. Przykładowo, na wniosek Dumy Państwowej z dnia 18 stycznia 2002 r. miała miejsce kontrola wykorzystania przez Ministerstwo Edukacji środków wydzielonych z budżetu państwa na 2001 r. na realizację Federalnego Programu Rozwoju Edukacji, w części przeprowadzenia działań na rzecz komputeryzacji szkół wiejskich³².

³⁰ N.D. Pogosian, *Szcziotnaja palata Rossijskoj Fiedieracii...*, s. 169.

³¹ Ibidem, s. 169.

³² Postanowlienije Gosudarstwiennoj Dumy Fiedieralnogo Sobranija RF ot 18 janwaria 2002 g. № 2355-III GD „O poruczenii Szcziotnoj palatie Rossijskoj Fiedieracii”// Sobranije zakonodatielstwa RF. 002, № 4, s. 286.

Z kolei na wniosek Dumy Państwowej z dnia 15 lutego 2002 r. Izba Obrachunkowa dokonała kompleksowej kontroli sposobu wykorzystania przez Ministerstwo Obrony środków wydzielonych w latach 1997–2001 z budżetu federalnego na finansowanie kompleksu obronno-przemysłowego Rosji³³.

Prawodawca buduje system gwarancji, iż kompetencja Izby żądania informacji i dokumentów nie będzie martwym prawem, ale będzie podlegać realizacji. Z tego też powodu odmowa, uchylanie się od wydania bądź ukrywanie informacji lub dokumentów, a także przedstawienie fałszywej informacji niosą z sobą pociągnięcie do odpowiedzialności prawnej, w tym – karnej. Zabezpieczenie prawidłowego przebiegu rewizji i inspekcji, umożliwiające ustalenie faktycznego stanu kontrolowanych stosunków finansowych, jest istotną gwarancją urzeczywistniania przez Dumę Państwową kontroli nad rządem w zakresie zagadnień finansowych. Z racji – co typowe dla parlamentu – ograniczonego repertuaru posiadanych przez nią instrumentów ujawniania stanu faktycznego przeprowadzania kontroli budżetowej uzyskuje profesjonalnie sporządzone analizy, których wykonawcą nie jest organ federalnej egzekutywy. Może je konfrontować z podobnymi informacjami i materiałami wytworzonymi przez rząd i dokonywać ich politycznej oceny.

W celu usunięcia stwierdzonych naruszeń, wyrównania poniesionej przez państwo szkody i pociągnięcia winnych naruszenia prawa i niegospodarności do odpowiedzialności, w tym karnej, Izba Obrachunkowa przekazuje wnioski pokontrolne organom władzy państwowej i kierującemu kontrolowanym przedsięwzięciem, instytucją czy organizacją. W ustalonym w wystąpieniu pokontrolnym czasie, a jeśli termin nie został wskazany, to w ciągu 20 dni od jego uzyskania, wystąpienie ma być rozpatrzone. W sytuacji ustalenia istotnych naruszeń prawa i dyscypliny finansowej, wyrządzających państwu bezpośrednią szkodę, jak również w przypadku nieprzestrzegania trybu i okresu rozpatrzenia wniosków pokontrolnych, Izba Obrachunkowa ma prawo dawać kontrolowanemu podmiotowi zalecenia obowiązkowe do wykonania. Kiedy zalecenia Izby nie zostaną wypełnione lub zostaną wykonane w sposób niewłaściwy, może ona – za zgodą Dumy Państwowej – podjąć decyzję o zablokowaniu wszystkich rodzajów finansowych, płatniczych

³³ Postanowienije Gosudarstwiennoj Dumy Fiedieralnogo Sobranija RF ot 15 fiewralia 2002 g. № 2476-III GD „O poruczenii Scziotnoj palatii Rossijskoj Fiedieracii”// Sobranije zakonodatielstwa RF.-2002, № 8, s. 792.

i rozrachunkowych operacji na rachunkach kontrolowanej osoby prawnej. Na wnioski pokontrolne Izby Obrachunkowej przysługuje skarga do sądu.

W przypadku wyjawienia w trakcie inspekcji czy kontroli kradzieży państwowych pieniędzy lub środków materialnych, jak również innych naruszeń prawa, Izba Obrachunkowa niezwłocznie przekazuje materiały pokontrolne organom ochrony prawnej. W takiej sytuacji rozpatrzenie przedmiotowych materiałów powinno nastąpić w okresie wskazanym w zawiadomieniu, a jeżeli nie on był podany – w ciągu dwudziestu dni od jego wniesienia.

O szkodzie wyrządzonej państwu, stwierdzonych naruszeniach przepisów prawa Izba Obrachunkowa informuje Dumę Państwową i Radę Federacji, a jeżeli naruszenia przepisów prawa wiążą się z odpowiedzialnością karną – przekazuje zgromadzone przez siebie materiały organom ścigania. Na przykład na kanwie przeprowadzonych przez Izbę Obrachunkową w 2003 r. postępowań kontrolnych do organów ochrony prawnej wniesiono 121 materiałów, w tym zawierające wnioski do prokuratury i innych organów ścigania o wszczęcie postępowania karnego³⁴.

V.

Kontrolę wykonania federalnego budżetu Izba Obrachunkowa sprawuje na podstawie zasad określonych w przepisach ustawy o Izbie Obrachunkowej FR. Są one następujące: legalność, obiektywność, niezależność, kolegialność i jawność.

Izba Obrachunkowa działa na podstawie przepisów prawa i w celu ich wykonywania. Związana jest tymi kompetencjami, w które została prawnie wyposażona. Inne organy władzy publicznej nie mogą reglamentować jej działalności, tak poprzez akty stosowania prawa, jak i akty stanowienia prawa, z wyjątkiem parlamentu, który może to czynić w drodze ustawy. Izba Obrachunkowa zobowiązana jest przestrzegać obowiązujące normy postępowania regulujące tryb realizacji przez nią uprawnień kontrolnych w stosunku do kontrolowanych podmiotów. Podejmowane przez nią rozstrzygnięcia powinny być zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Izba ma reagować adekwatnie do uzyskanych wyników kontroli i innych zdarzeń kontrolnych.

³⁴ Za: R.Sz. Karajew, *Konstitucionno-prawowyje formy parlamentskogo kontrolia...*, s. 151.

W odpowiednim czasie i we właściwym zakresie ma odnosić się do wniosków (np. żądanie Dumy Państwowej przeprowadzenia określonej kontroli) podjętych przez uprawnione do tego organy władzy państwowej. W aspekcie zasady legalności ważne jest reagowanie Izby Obrachunkowej na naruszenia prawa w zakresie finansów publicznych i podejmowanie kroków służących zapobieganiu im w przyszłości, jak również udoskonalanie kontroli finansowej. W tej samej płaszczyźnie widzieć należy pociąganie do odpowiedzialności prawnej osób winnych naruszeń prawa, zabieganie o ochronę interesów państwa.

Zasada legalności nie tylko narzuca Izbie Obrachunkowej określone wzorce postępowania. Wywołuje także obowiązki niezależne od działalności Izby. W pierwszym rzędzie kwestia dotyczy jakości przepisów prawnych, w których zakresie funkcjonuje Izba Obrachunkowa. Również ważna jest legalność żądań stawianych Izbie. Nie mogą być one sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Chodzi także o zgodność z przepisami prawa oddziaływania na Izbę Obrachunkową ze strony różnego rodzaju podmiotów. W tym kontekście wątpliwości budzi prawo Dumy Państwowej odwołania przewodniczącego Izby Obrachunkowej i audytorów bezpośrednio po ukonstytuowaniu się Dumy Państwowej nowej kadencji³⁵. Wskazuje ono na możliwość oceniania pracy Izby nie tyle przez pryzmat jakości przeprowadzonych przez nią postępowań kontrolnych, co oczekiwań politycznych nowo ukształtowanej większości parlamentarnej.

Obiektywność (bezstronność) kontroli wykonania budżetu odnosi się zarówno do planowania jej wykonania, sposobu jej przeprowadzenia, jak i sformułowania wniosków pokontrolnych. Oznacza brak uprzedzeń w zakresie planowania i realizowania konkretnych postępowań kontrolnych, co do rezultatów postępowań kontrolnych. Bezstronność działania Izby Obrachunkowej oznacza, że porządek, formy, metody, kryteria oceny przeprowadzanej kontroli powinny pozostawać stabilne, niezależnie od układ sił politycznych w parlamencie. Stosowanie instrumentów kontroli wykonania budżetu państwa nie powinno mieć politycznego podłoża i składać się na środki walki politycznej. Celem prowadzonych czynności, niezależnie od tego, w jakiej formie są wykonywane, jest ustalenie pełnego i obiektywnego obrazu wyko-

³⁵ N.D. Pogosian, *Szciotnaja palata Rossijskoj Fiedieracii...*, s. 173–174.

rzystywania środków finansowych przez organy władzy wykonawczej i innych ich dysponentów³⁶.

Zasada obiektywności została obudowana gwarancjami. Przewodniczący Izby Obrachunkowej nie może znajdować się w stosunkach pokrewieństwa z prezydentem i kierującymi federalnymi organami władzy państwowej. Członków Izby Obrachunkowej wiąże zasada niepołączalności; posiadają przywilej nietykalności. Przy formułowaniu ocen dotyczących rezultatów przeprowadzonej kontroli i przy przyjmowaniu wniosków pokontrolnych członkowie Kolegium Izby Obrachunkowej mogą przedstawić zdanie odrębne. Kontrolowane podmioty są zobowiązane dostarczyć Izbie wszystkie informacje niezbędne dla pełnego przeprowadzenia postępowania kontrolnego.

W relacjach z innymi organami władzy państwowej Izba Obrachunkowa jest niezależna funkcjonalnie i organizacyjnie³⁷. Przy tym przymiot niezależności odnosi się do zadań prawnie jej przyporządkowanych, tzn. do zadań Izby Obrachunkowej jako takiej³⁸. Izba jest wolna od wpływania na nią władzy wykonawczej, której działalność w zakresie wykorzystywania środków budżetowych kontroluje. Z tego też powodu rząd nie uczestniczy w powoływaniu osób kierujących Izbą Obrachunkową. W zakresie wykonywanych zadań członkowie Izby są nietykalni. W budżecie federalnym budżet Izby jest wyodrębniony, co ma jej gwarantować finansową niezależność.

W kontekście analizy motywu niezależności Izby Obrachunkowej rozważenia wymagają jej stosunki z Dumą Państwową i Radą Federacji. Jak podkreśla się w doktrynie zagadnienia, zagwarantowanie niezależności Izbie Obrachunkowej ściśle jest związane z kwestią jej relacji z władzą ustawodawczą – parlamentem³⁹. Izba Obrachunkowa od początku jej ustanowienia jest związana z parlamentem stabilnymi i trwałymi węzłami, które mają konstytucyjne umocowanie i w istotnym zakresie przesądzają o jej statusie ustrojowym. Izby Zgromadzenia Federalnego uczestniczą w formowaniu Izby Obrachunkowej, podejmują ustawy określające jej usytuowanie w sys-

³⁶ Zob. M.Ju. Michiejewa, *Konstitucionno-prawowyje osnovy parlamentskogo kontroli...*, s. 26–27.

³⁷ R.Sz. Karajew, *Konstitucionno-prawowyje formy parlamentskogo kontroli...*, s. 141.

³⁸ Zob. Je.A. Biessolicyna, *Parlamentskoj kontrol kak faktor diemokratizacii rossijskogo obščiestwa*, Moskwa 2006, s. 94.

³⁹ N.D. Pogosian, *Szciotnaja palata Rossijskoj Fiedieracii...*, s. 179.

temie organów władzy publicznej. Izba Obrachunkowa jest podporządkowana parlamentowi⁴⁰.

Zależność Izby Obrachunkowej wobec parlamentu objawia się także w doborze zagadnień podlegających kontroli i formułowaniu planów kontroli. W ich opracowaniu uwzględnia się żądania Dumy Państwowej i Rady Federacji. Jest również przewidziany mechanizm ochrony praw opozycji parlamentarnej. Co najmniej 1/5 ustawowego składu deputowanych do Dumy Państwowej bądź członków Rady Federacji ma prawo inicjować przeprowadzenie kontroli, którą jako obligatoryjną włącza się do planu pracy Izby. Tym samym, prawodawca zezwala na bezpośrednie oddziaływanie parlamentu na działalność kontrolną Izby Obrachunkowej. Obowiązek brania pod uwagę – przy wypracowywaniu własnego programu kontroli finansowej, ustalaniu przedmiotu kontroli – potrzeb izb parlamentarnych i grup parlamentarzystów oddziałuje na samodzielność Izby Obrachunkowej w stosunku do Dumy Państwowej. Ustawodawca daje możliwość bezpośredniego wpływania na kontrolną działalność Izby ze strony parlamentu i parlamentarzystów, co podkreśla niesymetryczność w ich relacjach i podporządkowanie Izby Obrachunkowej parlamentowi. Zarazem jednak, zdaniem części badaczy analizowane oddziaływanie może przybierać postać nacisku, który jest nie do pogodzenia z zasadą niezależności naczelnego organu kontroli państwowej⁴¹.

Wpływ izb parlamentarnych na harmonogram kontroli przeprowadzanych przez Izbę Obrachunkową nie wyklucza jej związków z organami władzy wykonawczej oraz prezydentem. Także oni mogą zgłaszać wnioski realizacji określonych kontroli, przedkładać swoje sugestie do planów kontrolnych Izby Obrachunkowej, przez co uzyskują zdolność blokowania przedsięwzięć kontrolnych izb Zgromadzenia Federalnego.

Żaden organ władzy publicznej nie ma kompetencji, które mogłyby przeszkodzić Izbie w wykonywaniu jej działań albo zabraniać przeprowadzenia jakiejś kontroli. Z punktu widzenia możliwości wykorzystywania przez Dumę Państwową Izby Obrachunkowej jako instrumentu obiektywnej kontroli realizowanej w interesie ogólnonarodowym, a nie tylko większości parlamentarnej, procedura zabezpieczenia praw mniejszości parlamentarnej do

⁴⁰ Ibidem, s. 179.

⁴¹ Ibidem, s. 181–182.

udziału w organizowaniu i planowaniu kontroli jest efektywna⁴². Sprawia, że różne, czasami przeciwstawne, racje leżą u jej podstaw, w tym racje niewygodne dla rządu i jego parlamentarnego zaplecza.

Zasada kolegalności, właściwa dla Dumy Państwowej i jej organów wewnętrznych, ma zastosowanie także do postępowań kontrolnych Izby Obrachunkowej. Chociaż poszczególne kontrole przeprowadzają indywidualnie audytorzy, zgodnie z kierunkami ich działalności, to nie są oni władni przyjąć ostatecznych wyników kontroli. Nie jest tego władny dokonać również ani przewodniczący Izby Obrachunkowej, ani jego zastępcy. Decyzję co do wyników kontroli może podjąć wyłącznie Kolegium Izby Obrachunkowej, w którego skład wchodzi przewodniczący Izby Obrachunkowej, jego zastępcy i audytorzy. Podobnie, Kolegium opracowuje plan i organizację pracy Izby, metodologię prowadzenia kontroli, informację o działalności Izby Obrachunkowej. Kolegalny tryb wypracowywania ustaleń kontrolnych i innych najważniejszych dla Izby dokumentów ma gwarantować ich kompletność, obiektywność, niepodatność na subiektywne reakcje.

Na posiedzenie Kolegium Izby Obrachunkowej, w trakcie rozpatrywania konkretnych zagadnień, Kolegium może zaprosić deputowanych do Dumy Państwowej, jak również członków Rady Federacji, członków rządu, przedstawicieli Administracji Prezydenta, przedstawicieli podmiotów Federacji Rosyjskiej i inne osoby.

W zakresie analizowanych zagadnień problematykę jawności działania Izby Obrachunkowej widzieć należy w kontekście swobody wyrażania poglądów na temat kluczowych spraw dotyczących aktywności organów władzy publicznej i innych podmiotów wykorzystujących środki publiczne. Jawność oznacza zdolność pozyskania informacji, ale już niekoniecznie pełnej informacji⁴³. Co się tyczy jawności działania Izby Obrachunkowej, to jest ona zobligowana cyklicznie informować obywateli o prowadzonej aktywności, a także złożyć obu izbom Zgromadzenia Federalnego coroczną informację o swojej działalności.

⁴² Ju.Ju. Bołdyriew, *Realizacja kontrolnych połnomoczij parlamenta w usłowijach diejstwujuščiej rossijskoj Konstitucii*, [w:] *Problemy narodnogo predstaviteľstwa w Rossijskoj Fiedieracii*, red. S.A. Awakian, Moskwa 1998, s. 57.

⁴³ N.D. Pogosian, *Szciotnaja palata Rossijskoj Fiedieracii...*, s. 182.

VI.

Z tytułu sprawowania kontroli nad wykonaniem budżetu ważnym zadaniem Izby Obrachunkowej jest kontrola rządowego sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Izba – jako organ wyspecjalizowany w kontroli państwowej – jest powołana do dokonywania zewnętrznej kontroli sprawozdania rządu z wykonania budżetu przed tym, jak przedmiotowe sprawozdanie zostanie przedstawione Dumie Państwowej. Tryb kontroli rocznego sprawozdania z wykonania budżetu federalnego jest uregulowany przepisami Kodeksu Budżetowego Federacji Rosyjskiej, stosowanego w tym zakresie odpowiednio z przepisami ustawy o Izbie Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej.

W celu ustalenia, czy budżet był wykonywany zgodnie z przepisami ustawy budżetowej sprawdza się wysokość i strukturę uzyskanych dochodów i kredytów (dla wszystkich źródeł), a także zrealizowanych wydatków budżetowych. Sprawdza się legalność działania, celowość przeznaczenia i efektywność finansowania i wykorzystywania budżetu federalnego w trakcie jego wykonywania. Bada się stan organizacji, ewidencji i sprawozdawczości wykonania budżetu.

Po zakończeniu roku budżetowego Izba Obrachunkowa dokonuje całościowej kontroli właśnie wykonanego budżetu, której wyniki przedkłada Dumie Państwowej. Czyni to w formie opinii do rządowego sprawozdania na temat wykonania budżetu w minionym roku.

Nie później niż do 15 czerwca roku następującego po rozliczonym roku budżetowym rząd kieruje do Izby Obrachunkowej sprawozdanie roczne z wykonania ustawy budżetowej i inne dokumenty podlegające przedstawieniu Dumie Państwowej, wraz ze sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu federalnego. Podlegają one zaopiniowaniu przez Izbę Obrachunkową, w efekcie czego zajęte przez siebie stanowisko Izba przedstawia Dumie Państwowej (a także rządowi), co czyni do 15 sierpnia bieżącego roku finansowego.

Przygotowując całościowy dokument na temat rządowej działalności budżetowej, Izba wykorzystuje wyniki kontroli bieżących. Analiza i porównanie informacji uzyskanych w ciągu roku, z zastosowaniem różnych metod badania wykonywania budżetu, pozwalają dać maksymalnie rzetelną opinię na temat rządowego sprawozdania i w rezultacie podjąć izbom Zgromadzenia Federalnego merytoryczną, racjonalną decyzję co do udzie-

lenia rządowi absolutorium. Z punktu widzenia jakości aktywności parlamentarnej prowadzona przez Izbę kontrola budżetowa – jako że dotyczy kluczowej sfery aktywności Dumy Państwowej, tj. materii budżetowej – jest istotna nie tylko w samym postępowaniu absolutoryjnym. Jest ona rudymmentarna także patrząc na nią szerzej – przez pryzmat kontroli parlamentarnej nad rządem.

VII.

Niebagatelny wpływ na efektywność wykonywanej przez Izbę Obrachunkową kontroli wykonania budżetu wywiera fakt, że prowadzi ona zarówno wstępną, jak i bieżącą i następczą kontrolę budżetową. Realizacja kontroli w różnych stadiach postępowania budżetowego powinna podwyższać jej skuteczność, a zarazem zwiększać stopień wpływania parlamentu na zarządzanie finansami państwa.

W pierwszych latach funkcjonowania Izby Obrachunkowej efektywność jej pracy była nisko oceniana. Nierzadko organy władzy wykonawczej nie reagowały, bądź czyniły to zdawkowo, na materiały sporządzone przez nią i wskazujące na poważne nieprawidłowości w sferze finansów państwa⁴⁴. Przyjmuje się, że sytuacja uległa poprawie na przełomie XX/XXI wieku. Poprawie sprzyjało udoskonalenie prawnej podstawy działania Izby, zawarcie w niej wniosków prawnych wynikających z przeprowadzanych kontroli, a także korzystanie przez Izbę z dostępnych jej środków prawnych.

W latach 2000–2011 Izba Obrachunkowa przeprowadziła 6029 postępowań kontrolnych i ekspercko-analitycznych, w tym 5224 postępowania kontrolne (w 2000 r. – 390, w 2011 r. – 370). W ich wyniku stwierdziła naruszenie ustawodawstwa w sferze finansowo-budżetowej na kwotę 2568,7 mld rubli (w 2000 r. – 63,2 mld rubli, w 2011 r. – 718,5 mld rubli)⁴⁵. W świetle powyższych danych można wnioskować, że Izba Obrachunkowa skutecznie realizuje powierzone jej zadanie kontroli dysponowania środkami budżetowy-

⁴⁴ Ż.M. Sarkisian, *Szciotnaja Pałata RF...*, s. 69.

⁴⁵ Riezultatiwność kontrolia w cifrach, <http://www.ach.gov.ru/ru/revision/result> (10.01.2014).

mi. Efektywnie wykrywa utratę środków finansowych państwa, doprowadza do zwrotu nielegalnie wydatkowanych środków budżetowych, przygotowuje wnioski co do przyczyn zachodzących naruszeń dyscypliny budżetowej. Jest instrumentem, za pomocą którego Duma Państwowa faktycznie kontroluje sposób dysponowania środkami budżetowymi.

Wskutek przeprowadzonych w latach 2000–2011 postępowań kontrolnych Izba Obrachunkowa skierowała do organów władzy państwowej, przedsiębiorstw i organizacji ponad 483 uwagi i zalecenia. Na podstawie ustalonych naruszeń przepisów ustaw skierowała 1390 materiałów do prokuratora generalnego i innych organów ochrony prawnej, wszczęto ponad 1240 spraw karnych⁴⁶.

VIII.

Podsumowując rozważania poświęcone Izbie Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej jako organowi kontroli finansowo-budżetowej, wskazać należy na specyfikę jej pozycji prawnoustrojowej. Jako organ wyodrębniony w stosunku do innych organów władzy publicznej, zarazem znajduje się ona w zależności od izb Zgromadzenia Federalnego. Jej wyrazem jest nie tylko fakt powoływania Izby Obrachunkowej przez Dumę Państwową i Radę Federacji, ale również prawo zlecania jej kontroli przez każdą z izb parlamentu. Co z kolei istotne dla efektywności realizacji postawionych Izbie Obrachunkowej zadań, w procesie przeprowadzania kontroli i formułowania ustaleń pokontrolnych Izbę charakteryzuje niezależność, immunizująca ją przed wolicjonalnymi oddziaływaniami izb Zgromadzenia Federalnego czy rządu. Innymi słowy, o ile dobór przeprowadzanych postępowań kontrolnych jest wyrazem woli nie tylko Izby Obrachunkowej, ale również podmiotów wobec niej zewnętrznych, o tyle sposób realizacji kontroli i konkluzje z nich wynikające są efektem niezależnego działania Izby Obrachunkowej.

⁴⁶ Riezultatiwnosť kontrolia w cifrach, <http://www.ach.gov.ru/ru/revision/result> (10.01.2014).

Literatura

- Biessolicyna Je.A., *Parlamentskoj kontrol kak faktor diemokratizacii rossijskogo obščiestwa*, Moskwa 2006.
- Bołdyriew Ju.Ju., *Realizacija kontrolnych połnomoczij parlamenta w usłowijach diejstwujuščiej rossijskoj Konstitucii*, [w:] *Problemy narodnogo predstaviteľstwa w Rossijskoj Fiedieracii*, red. S.A. Awakian, Moskwa 1998.
- Bołdyriew Ju.Ju., *Wniesznij gosudarstwiennyj kontrol*, „Gosudarstwo i Prawo” 1998, № 1.
- Gajdasz M.I., *Kakije zakony Szcziotnaja pałata źdiot ot Gosudarstwiennoj Dumy?*, „Finansowyj kontrol” 2001, № 1.
- Karajew R.Sz., *Konstitucionno-prawowyje formy parlamentskogo kontrolia za ispołnitielnoj włastiu w Rossijskoj Fiedieracii*, Rostow-na-Donu 2005.
- Kołpakow N., *Razdielienije włastiej w sowriemiennom Rossijskom gosudarstwije*, „Konstitucionnoje i municipalnoje prawo” 2001, № 2.
- Michi M.Ju., Makarienko Je.W., *Gosudarstwiennyj kontrol za ispołnieniem fiedialnogo biudżieta w Rossijskoj Fiedieracii: konstitucionno-prawowyje osnovy*, Moskwa 2003.
- Pogosian N.D., *Szcziotnaja pałata Rossijskoj Fiedieracii (konstitucionno-prawowoj status)*, Moskwa 1998.
- Sarkisian Ź.M., *Szcziotnaja Pałata RF w miechanizmie gosudarstwiennoj własti*, Moskwa 2004.
- Somienkow A.D., *Prawowoye położenije Szcziotnoj pałaty Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 1997.
- Tlipijew A.T., *Konstitucionno-prawowyje osnovy gosudarstwiennogo finansowego kontrolia w Rossii (woprosy teorii i praktiki)*, Rostow-na-Donu 2003.
- Tołstyżieno Je.A., *Szcziotnaja Pałata Rossijskoj Fiedieracii kak organ parlamentskogo kontrolia*, Moskwa 2003.
- Usatow D.N., *Konstitucionno-prawowyje osnovy diejatielnosti gosudarstwiennych kontrolno-szcziotnych organow w Rossijskoj Fiedieracii*, Czeliabinsk 2006.