

# ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ ГОСУДАРСТВ АТР: БЮДЖЕТНОЕ И НАЛОГОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ (фрагмент)

Бюджетное право современной Японии

Формирование современного бюджетного права Японии происходило в ходе общего конституционного развития, важнейшими вехами которого стали императорская конституция (Конституция Мэйдзи) 1889 г. и послевоенный Основной закон 1947 г. При этом в отличие от государственного (конституционного) права бюджетное право не претерпело столь радикальных изменений. Основные принципы бюджетного права, закрепленные в Конституции 1889 г. (ст. 62-72), а также в ряде других источников бюджетного законодательства довоенного (до 1945 г.) периода были в основном воспроизведены в аналогичных правовых актах, принятых вслед за Конституцией 1947 г.

Важнейшим принципом бюджетного права Японии является требование обязательного облечения бюджета в форму акта, принимаемого представительным органом власти. Действующая конституция сформулировала его сначала в самом общем виде (ст. 831: "Право распоряжения государственными финансами осуществляется на основе решения Парламента", - а затем уже конкретно (ст. 86): "Кабинет составляет и представляет Парламенту на обсуждение и утверждение бюджет на каждый финансовый год". Важной особенностью японского бюджетного права является то обстоятельство, что, несмотря на использование при рассмотрении проекта бюджета в парламенте процедуры утверждения обычного закона, после одобрения бюджета обеими палатами он не промульгируется и не становится законом в формальном смысле слова.

Другим важным принципом является требование полноты бюджета, в соответствии с которым доходы и расходы, подлежащие предвидению, должны быть представлены в полном объеме. Законодатель определяет, что "никакие государственные средства не могут быть израсходованы, и никакие государственные денежные обязательства не могут быть приняты иначе как по решению Парламента" (ст. 85). Для покрытия непредвиденных публичных расходов может создаваться специальный резервный фонд. Действующее законодательство во избежание нарушения принципа полноты бюджета и превращения резервного фонда в так называемую "черную кассу" предусматривает, что Кабинет должен получить последующее одобрение Парламента в отношении всех ассигнований из средств резервного фонда (ст. 87 Конституции 1947 г.). В соответствии с принципом полноты бюджета все расходы императорской фамилии, например, должны утверждаться Парламентом как часть бюджета (ст. 88).

Требование полноты бюджета дополняется принципом единства бюджета, нацеливающим на объединение всех доходов и расходов государства в рамках одного универсального бюджета. Этот принцип не следует понимать буквально, то есть как принятие единого бюджетного акта. Единство бюджета выражается в единстве бюджетной системы, единообразии бюджетной документации с одной классификационной схемой доходов и расходов.

Современная бюджетная система, как и вся система государственных финансов Японии, отличается значительной сложностью. Ежегодно парламент рассматривает и утверждает общий (генеральный) счет центрального правительства, около 40 специальных счетов (автономных бюджетов), бюджеты ряда публичных и финансовых корпораций, а также государственную программу займов и инвестиций (так называемый "второй бюджет").

Средства, аккумулируемые на общем (генеральном) счета правительства (иппан кайкэй), являются основным источником покрытия государственных расходов. Поэтому, когда говорят о государственном бюджете, обычно имеют в виду общий счет центрального правительства.

Как справедливо отмечал известный японский юрист Ё. Ода, "существование специальных счетов представляет собой определенное отклонение от принципа единства бюджета, что обуславливает ряд особенностей в отношении процедуры учреждения и ведения таких счетов. В качестве важнейших гарантий единства бюджета им выделялись принцип законодательного учреждения специальных счетов и принцип единства казначейства, предполагавший концентрацию всех финансовых ресурсов в едином казначействе, независимо от того поступили эти средства с общего (генерального) или специальных счетов.

В настоящее время существование специальных счетов предусмотрено Законом о публичных финансах (ст. 13). В нем, в частности, установлено, что специальные счета (токубэцу кайми) учреждаются на основании специальных законов в трех следующих основных случаях: 1) для обеспечения специфических государственных обязательств; 2) при распоряжении государством специфическими фондами; 3) для организации учета при выделении специфических доходов, покрывающих специфические расходы.

Многочисленные специальные счета могут быть сведены в следующие основные группы: спецсчета для государственных учреждений (монетных двор, почтово-сберегательная служба и др.); спецсчета всех видов страхования и пенсионного обеспечения; спецсчета управления государственными образовательными учреждениями, больницами; спецсчета государственных инвестиций и займов (развитие городов; Бюро

доверительных фондов и др.); спецсчета фондов консолидации (государственного долга, государственной собственности, развития электростанций и др.).

Государственная программа займов и инвестиций, иначе называемая "вторым" или "инвестиционным" бюджетом, впервые появилась в 1952/53 финансовом году. Она представляет собой денежную смету, аккумулируемую правительством из различных доверительных фондов (сберегательных, страховых, пенсионных и др.). Бюро доверительных фондов Министерства финансов, являясь распорядителем положительного сальдо специального счета, на котором находится основная масса этих средств, выступает одним из крупнейших кредиторов государства. На 80% государственная программа займов и инвестиций финансируется за счет Бюро доверительных фондов. Аналогичные финансовые институты есть и в других развитых странах - Национальный фонд займов в Великобритании. Бюджет операций временного характера во Франции. По своей экономической сути "второй бюджет" не совпадает с генеральным (общим) счетом. Он находится на стыке государственной финансовой и кредитной системы. Однако составление, утверждение и исполнение государственной программы займов и инвестиций происходит практически аналогично основному бюджету (генеральному счету).

Под особым контролем государства находятся счета публичных и финансовых корпораций, в капиталах которых присутствует государственная собственность. Счета корпораций с более чем 50-процентным участием государственного капитала подлежат обязательному аудиту, проводимому сотрудниками Ревизионной палаты. Сейчас таких счетов более ста. Из них бюджеты двенадцати наиболее тесным образом связанных с правительством - речь идет об одной публичной корпорации (Японские государственные железные дороги), девяти финансовых корпорациях (Японская финансовая корпорация для муниципальных предприятий. Компания по страхованию кредитов для малого бизнеса, финансовая компания по развитию Окинавы и др.) и двух банках (Экспортно-импортный банк Японии и Японский банк развития) - ежегодно утверждаются парламентом вместе с государственным бюджетом. Свыше 80 остальных публичных и финансовых корпораций с государственным участием (Корпорация по развитию ресурсов питьевой воды, Национальная нефтяная корпорация. Банк Японии и др.) не утверждают свои бюджеты в законодательном собрании, но представляют свои окончательные финансовые счета для обязательного аудита, который осуществляют сотрудники Ревизионной палаты.

Принцип ежегодного утверждения бюджета представляет собой важнейшую характеристику функционирования бюджетной и всей финансовой системы Японии во времени, но не исключает возможности утверждения парламентом публичных расходов на многолетний период. Продолжительность финансового года в Японии установлена в Законе о публичных финансах с 1 апреля по 31 марта. Сам же финансовый год определен как период действия бюджетных предписаний. При этом закрепляется принцип "независимости финансового года", предполагающий, что расходы текущего финансового года могут покрываться доходами, собранными исключительно в этом году. Финансирование многолетних инвестиционных, промышленных и иных проектов осуществляется через выделение в структуре бюджета специального раздела "длящиеся многолетние расходы". В подобных случаях первоначально парламент одобряет объем публичных расходов на весь срок финансирования (при этом по Закону о публичных финансах этот срок не должен превышать пять лет), а затем при обсуждении ежегодного бюджета утверждает только ту часть расходов, которая приходится на предстоящий финансовый год.

Для обеспечения гласности финансовой политики и нормотворчества, а также организации бюджетного контроля закрепляется принцип достоверности и наглядности бюджета. Требование правдивости и реальности бюджета в первую очередь нацелено на борьбу с фальсификацией бюджетных росписей. В недопущении фальсификации в значительной мере заинтересованы влиятельные банковские и предпринимательские круги, требующие полной и неискаженной информации о состоянии казначейства. Наглядность бюджета, то есть представление его в наиболее информативной и доступной для понимания форме, имеет большое значение для реализации парламентских бюджетных полномочий. Наглядность бюджета позволяет депутатам парламента "прочитать" основной финансовый документ года: выяснить источники и размеры доходных поступлений; цели, на которые предназначены те или иные расходы; величину расходов, направленных на финансирование конкретных государственных задач и проектов. Реализации этого принципа помогает совершенствование бюджетной классификации и оптимизации структурного строения бюджетного документа, деления его на главы и разделы. Подобная работа проводится в Министерстве финансов.

Утверждению гласности бюджета и бюджетного законодательства содействует издательская деятельность Министерства финансов. Бюджетное бюро Министерства финансов ежегодно выпускает в свет специальную брошюру, популяризирующую среди населения как само бюджетное право Японии, так и основные характеристики государственного бюджета на текущий год. Издаваемый справочник "Коротко о бюджете" содержит основную информацию, в том числе и статистическую по следующим вопросам: экономическая и финансовая политика Правительства на текущий год; бюджетный доклад, представленный Парламенту; основные характеристики государственного бюджета на текущий год; основные бюджетные социально-экономические программы; государственная программа займов и инвестиций; общие сведения о бюджетной системе и бюджетном процессе в Японии.

Исключения из правила публичности и гласности бюджета допускаются только по соображениям высших государственных интересов и связаны с сохранением государственной и военной тайны. Однако подобные

исключения не должны влиять на эффективность парламентского утверждения проекта бюджета и отчета о его исполнении, что обеспечивается специальными процедурами при обсуждении "секретных" статей.

Публичности бюджетного процесса в Японии уделяют особое внимание. Закон о парламенте предусматривает, что заседания бюджетных комиссий обеих палат, учитывая общественный интерес и значимость обсуждаемых на них вопросов, должны обязательно иметь публичный характер. Заседания Бюджетной комиссии в прямом эфире транслируются государственным телевидением. Дата и время публичных слушаний бюджета в парламенте объясняются в официальной газете. Сами же депутаты охотно используют обсуждение бюджета в политических и пропагандистских целях.

Важной конституционной гарантией публичности бюджетного процесса является обращенное к Правительству конституционное требование "через регулярные промежуточные сессии, но не менее чем один раз в год, докладывать Парламенту и народу о состоянии государственных финансов" (ст. 91).

Первая, начальная стадия бюджетного процесса сводится к подготовке проекта бюджета. По конституции (ст. 73) Кабинет наделяется исключительным правом составления бюджета и внесения его на рассмотрение Парламента. Разработка проекта бюджета возлагается на Министерство финансов (Окурасё). Остальные министерства и ведомства готовят финансовые заявки и проекты своих отраслевых бюджетов, направляя их не позднее 31 августа в Бюджетный департамент Министерства финансов (Сюкэй Кёку). В структуру этого департамента входят 8 отделов: фискальный, юридический, контроля за ассигнованиями бюджетных средств, исследовательский, координации, страхования, эксперта по бюджету и Главного инспектора по бюджету. На бюджетное бюро возложены следующие функции: 1) подготовка проекта государственного бюджета; 2) выработка предложений относительно изменений в системе учета и отчетности; 3) подготовка, исполнение и контроль за исполнением бюджетов 12 публичных корпораций, наиболее тесным образом связанных с Правительством; 4) управление правительственными резервными фондами; 5) контроль за состоянием государственных финансовых обязательств; 6) сбор, анализ и проверка поступающих отчетов об исполнении бюджета; 7) некоторые другие функции.

Кабинет министров специальным решением определяет максимальные ассигнования на следующий финансовый год. С сентября по декабрь (а иногда Бюджетное право современной Японии и позже) в Бюджетном департаменте идет сложный процесс составления проекта бюджета. Как правило, к ноябрю министерства получают неофициальные ответы на свои бюджетные заявки.

Особенностью подготовительного этапа является активное участие в составлении проекта бюджета ряда консультативных органов, прежде всего Экономического совета при Управлении экономического планирования, Комитета по использованию капиталовложений при Канцелярии премьер-министра. Без обсуждения в этих органах проект бюджета не может быть принят Кабинетом. Активная роль консультативных органов при определении общей структуры государственного бюджета, предполагаемого уровня экономического роста, основ налоговой политики соответствует принципу планомерного развития японской экономики. На этом этапе происходит согласование проекта бюджета с представителями промышленно-финансовых кругов.

В ходе выработки проекта бюджета Министерство финансов руководствуется ободренными Кабинетом директивами, среди которых "Основные направления национальной экономики" и "Общие принципы выработки проекта государственного бюджета".

После завершения работ в Бюджетном департаменте Министерства финансов проект передается на рассмотрение и одобрение в Кабинет министров. Обычно на этом этапе заинтересованные министерства повторно обращаются в правительство, дабы отстоять свои бюджетные интересы на следующий финансовый год, внося последние коррективы в проект государственного бюджета до того, как он будет передан в Парламент.

Передаваемый на утверждение в Парламент проект бюджета должен иметь структуру, предусмотренную Законом о публичных финансах, и включать в себя следующие части: 1) Основные положения бюджета; 2) Бюджет доходов и расходов; 3) Длительные многолетние расходы; 4) Одобренные переходящие расходы; 5) Разрешенные контрактные ассигнования; 6) Резервы.

В "Основных положениях бюджета" обозначен ряд важнейших экономических показателей: предельные суммы, на которые государство может выпускать облигации и предоставлять кредит; предельный размер государственного долга, гарантируемого Банком Японии, а также максимальный объем кредитов, представляемых этим Банком; максимальные суммы казначейских векселей или краткосрочных кредитов и др.

Бюджет доходов и расходов - основная часть утверждаемого Парламентом финансового документа. Обычно эта часть и представляет собой государственный бюджет в узком смысле слова. В основе бюджета доходов и расходов лежит ведомственный способ классификации. Доходы и расходы распределяются в зависимости от министерства или ведомства, далее - в зависимости от источника дохода или цели ассигнования.

Основной, базовой структурной единицей бюджета доходов и расходов является статья. Парламент обсуждает и утверждает проект бюджета постатейно. В целях уточнения статьи, в свою очередь могут дробиться, но это дробление будет носить исключительно технический характер. Прошлые бюджеты содержали, как правило, около 500 статей'.

Две другие части бюджетного документа (длительные многолетние расходы и одобренные переходящие расходы) связаны с ограниченным во времени характером бюджетного финансирования, с уже

упоминавшимся нами принципом "независимости финансового года".

В разделе "Разрешенные контрактные ассигнования" предусматривается возможность выделения средств на финансирование ряда расходов, непосредственно не предусмотренных бюджетом, например, на восстановление объектов, пострадавших от стихии, и т.п.

Что касается последнего раздела "Резервы", то он в соответствии с Законом о публичных финансах не учитывается при подсчете объема ежегодного бюджета. В то же время резервы составной частью входят в бюджет доходов и расходов и утверждаются Парламентом. Основное назначение резервов - покрывать непредвиденный бюджетный дефицит.

В парламенте проект бюджета рассматривается в ходе очередной сессии. Принятие государственного бюджета - главная задача парламентской сессии. Сам график сессионной работы парламента формировался исходя из необходимости вовремя начать новый финансовый год. Практика работы законодательного органа Японии показывает, что основная часть сессионного времени уходит на обсуждение бюджетного проекта.

Иногда для реализации своей бюджетной функции Парламент собирается на внеочередную сессию. Так, в 1953 г. Палата советников собралась на внеочередную сессию принять проект временного бюджета.

По Конституции (ст. 60) бюджет сначала поступает на рассмотрение в Палату представителей.

Двухпалатная структура японского парламента предполагает необходимость четкого правового регулирования взаимодействия обеих палат при утверждении бюджета.

Следует отметить, что японское законодательство в бюджетном процессе отдает "предпочтение" нижней палате - Палате представителей.

Во-первых, через ограничение времени рассмотрения проекта бюджета в верхней палате. Если Палата советников не приняла решение в течение 30 дней после получения одобренного Палатой представителей проекта бюджета, решение нижней палаты по государственному бюджету становится решением всего парламента.

Во-вторых, в случае принятия палатами различающихся решений по проекту бюджета, при несовпадении мнений палат по тем или иным вопросам по требованию Палаты представителей может созываться Согласительная комиссия. Если же разногласия возникают по бюджетным вопросам, то созыв такой комиссии в силу Закона о парламенте (ст. 87) становится обязательным. В случае невыработки Согласительной комиссией компромиссного варианта бюджета решение Палаты представителей становится решением всего парламента.

Не будет преувеличением сказать, что обсуждение проекта в комиссиях обеих палат - один из важнейших этапов парламентского утверждения бюджета. Бюджетная парламентская комиссия в силу пропорционального распределения мест между партийными фракциями представляет собой макет соответствующей палаты. Поэтому результаты обсуждения проекта в комиссии благодаря механизму партийной дисциплины позволяют предположить исход голосования по бюджету в палате. Решение бюджетной комиссии об одобрении законопроекта по существу лишь закрепляется на пленарном заседании палаты.

Сообразно роли, которую законодательное собрание играет в бюджетном процессе, в каждой палате японского парламента в соответствии с Законом № 3 от 1955, внесшим изменения в Закон о парламенте, создается по три постоянные комиссии, связанные с финансовой проблематикой. Финансовая комиссия (Окура иинкай) занимается вопросами налогообложения финансовой отчетности, денежного обращения, кредита и страхования, а также иными финансовыми проблемами, кроме тех, которые относятся к компетенции ревизионной и бюджетной комиссии. Ревизионная комиссия (Кассан иинкай) осуществляет деятельность, преимущественно связанную с финансовым контролем, проведением необходимых ревизий и проверок, дает разрешение на расходы из резервных фондов и т.д. Исключительно бюджетной проблематикой занимается специальная бюджетная комиссия (Есан иинкай). В каждой из палат она является самой представительной: в бюджетной комиссии Палаты представителей - 50, а Палаты советников - 45 членов. Бюджетные комиссии палат - наиболее престижные парламентские комиссии. На языке парламентского сленга они именуется "цветочными". Работа в них для депутата позволяет завязать очень важные для политической карьеры контакты с деловыми кругами. Сам факт включения политика в партийный список кандидатов в бюджетную комиссию считается признанием его высокого положения в партии. На практике в эту комиссию часто попадают ушедшие в отставку члены правительства.

Для тщательной проработки бюджета в комиссии создаются подкомиссии и секции, в которых бюджетный проект изучается по частям и подвергается основательной экспертизе (ст. 75 Регламента Палаты советников и ст. 97 Регламента Палаты представителей). Правовыми нормами не урегулировано количество бюджетных подкомиссий (обычно их создается 4-5). Результаты работы в подкомиссиях сообщают их руководители на заседании Бюджетной комиссии. Обязательному изучению проекта бюджета способствует деятельность исследовательского бюро при кабинете министров. Работающие в нем специалисты в области финансов и финансового права непосредственно в рассмотрении бюджета в комиссии не участвуют, но в то же время выполняют ряд важных задач: подготовку необходимых справочных материалов, проектов докладов и выступлений председателя бюджетной комиссии на заседаниях палат и др.

Работа по обсуждению проекта в бюджетных комиссиях длится с середины января по середину марта. В начале с общим докладом выступает министр финансов. Затем дополнительные разъяснения в рамках своей компетенции дают руководители трех бюро Министерства финансов - Бюджетного, Налогового и

Финансового, а также руководитель Координационного бюро Управления экономического планирования. Первая неделя обсуждения проекта, как правило, уходит на вопросы в адрес премьер-министра и членов Кабинета, которые должны присутствовать на заседаниях Бюджетной комиссии в начале и в конце обсуждения проекта бюджета. Количество вопросов, время, отводимое на каждый вопрос, а также распределение количества вопросов между политическими партиями - эти и другие организационные проблемы регулируются руководителем бюджетной комиссии. Вопросы, задаваемые Правительству на заседаниях Бюджетной комиссии, требуют незамедлительных ответов. Правительство оказывается, по существу, под сильнейшим прессингом, усиливающимся по мере повышения активности оппозиционных партий на заседаниях.

После первоначального общего обсуждения бюджета наступает этап общих вопросов. На этом этапе обязательно присутствие только министров, премьер-министр временно высвобождается из бюджетной процедуры. Члены Бюджетной комиссии продолжают задавать министрам вопросы, связанные с деятельностью руководимых ими ведомств. Члены комиссии могут запрашивать у Правительства различную информацию, справочные и иные материалы, необходимые для уяснения бюджетной политики на следующий финансовый год. Часто депутаты запрашивают у Правительства тексты законопроектов, которые предполагается принять для законодательного "подкрепления" бюджета. Число подобных законопроектов, "сопровождающих" принимаемый бюджет, нередко переваливает за пятьдесят. После общих вопросов начинаются открытые слушания, длящиеся обычно два дня и транслируемые в прямом эфире по государственному радио и телевидению. Затем обсуждение переносится в подкомиссии и секции. После чего наступает этап окончательных вопросов (длится один-два дня). Премьер-министру и членам кабинета в последний раз перед дебатами и голосованием задаются возникшие у депутатов вопросы. Дебаты в Комиссии чаще всего возникают по поводу поправок к проекту бюджета, которые в большинстве своем предлагаются представителями оппозиции. Решение в Бюджетной комиссии, как и в других парламентских комиссиях принимается простым большинством голосов. Председатель Комиссии участвует в голосовании только при равенстве голосов, что иногда случается в парламентской практике (так, в 1983 г. только благодаря голосу председателя Бюджетной комиссии был одобрен проект государственного бюджета).

После рассмотрения проекта в Бюджетной комиссии он в тот же день передается на пленарное заседание и рассматривается там как срочный законопроект.

Принципиальную важность на этапе утверждения бюджета парламентом имеет наделение парламентариев правом вносить в проект поправки и дополнения. По Закону о парламенте поправка в проект бюджета может быть внесена 50 депутатами при обсуждении в Палате представителей и 20 депутатами - в Палате советников. Если депутаты внесли предложения о поправках в проект бюджета, то они утверждаются вначале, до голосования всего проекта. Если поправки проходят, то проект государственного бюджета голосуется с учетом уже внесенных поправок.

После утверждения парламентом бюджета начинается его исполнение, возложенное в целом на Министерство финансов. Оно организует и координирует все основные мероприятия, связанные со сбором доходов и осуществлением публичных расходов, предусмотренных бюджетом. В Японии сложилась банковская система кассового исполнения бюджета. Прием бюджетных средств, их хранение и выдача в строгом соответствии с бюджетной росписью, ведение соответствующего учета и отчетности возложены на Банк Японии (Ниппон гинко), деятельность которого урегулирована Законом о Банке Японии 1949г. На этапе выполнения бюджета японский парламент наделяется широкими полномочиями по контролю за исполнительной властью. Не реже одного раза в три месяца правительство обязано информировать парламент об исполнении бюджета. Контрольные функции парламента реализуются с помощью письменных запросов правительству (интерпелляции) и проведения специальных расследований. Последний способ используется крайне редко. При возникновении каких-либо проблем в ходе исполнения бюджета материалы обычно направляются в соответствующие парламентские комиссии (чаще всего в подобных случаях разбирательство проводится в ревизионных комиссиях обеих палат). К интерпелляциям депутаты (особенно представители оппозиционных партий) прибегают достаточно часто.

Для покрытия непредвиденных расходов правительство может затребовать дополнительный бюджет, который также должен быть рассмотрен и утвержден Парламентом. Обсуждение дополнительного бюджета на текущий финансовый год проводится, как правило, одновременно с обсуждением проекта бюджета на следующий год.

Контроль за исполнением бюджета в Японии непосредственно возложен на специально созданный в этих целях орган - Ревизионную палату (Кайкэй кэнсаин) - специализированный орган государственного финансового контроля, независимый от исполнительной власти. К основным источникам права, регулирующим сферу государственного финансового контроля, помимо соответствующих конституционных норм, следует отнести принятый по прямому указанию Конституции Закон о Ревизионной палате 1947 г. с многочисленными последующими изменениями и дополнениями. Закон о публичных финансах и Регламент самой Палаты.

Ревизионная палата (РП) состоит из Совета ревизоров (аудиторов) и Генерального секретариата. Органом, принимающим решения от имени РП, является Совет в составе трех ревизоров. Ревизоров назначает Кабинет министров с согласия обеих палат парламента (ст. 4 Закона о РП). Назначение и освобождение от

должности подлежит утверждению императора, что подчеркивает особую важность и значение РП в системе государственных органов.

Срок полномочий ревизора - семь лет. Должность свою он не может занимать свыше двух сроков. Важной гарантией независимости ревизора является его несменяемость. Полномочия ревизора могут быть прекращены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным в Законе о РП (ст. 8).

Возглавляет РП ее Председатель, избираемый из своего состава и утверждаемый Кабинетом министров.

Председатель РП не обладает какими-либо особыми полномочиями. Он председательствует на заседаниях Совета ревизоров и представляет РП во взаимоотношениях с другими государственными органами. В Законе о РП особо оговаривается одинаковый вес голосов всех трех ревизоров, в том числе и Председателя РП. Ревизионная палата Японии в этом отношении схожа с органами финансового контроля ряда европейских стран функционирующих в соответствии с принципом коллегиальности принятия решения. Совет ревизоров имеет право ревизовать ежегодный окончательный отчет о государственных доходах и расходах; запрашивать документы и информацию, необходимые для проведения ревизии; принимать решение о привлечении к ответственности нарушителей финансовой дисциплины и др.

Под руководством Совета ревизоров работает Генеральный секретариат, осуществляющий оперативную деятельность и проводящий аудиторские проверки. В структуре Генерального секретариата функционируют секретариат и пять аудиторских бюро. Последние осуществляют ревизии и контролируют отдельные направления государственной деятельности. Численность персонала РП в начале 1990-х гг. превысила 1200 человек.

С момента своего возникновения Ревизионная палата была нацелена на проведение контроля, осуществляемого после производства расходов или поступления доходов в бюджет на основе материалов учета и отчетности. Основными целями устраиваемых РП проверок являются проверка фактического наличия государственных или имеющих опосредованное отношение к государству денежных сумм и иного движимого и недвижимого имущества, установление законности совершаемых финансовых операций. Осуществляя свои функции, РП должна обращать особое внимание на соблюдение всех установленных законом финансовых процедур. Так, например, на этапе контроля за исполнением государственного бюджета РП должна обязательно отметить соблюдалась ли установленная процедура парламентского утверждения проекта бюджета, выполняя тем самым функции конституционного контроля. Кроме того, в результате проводимых РП проверок вскрывается и отношение чиновников к исполнению своих обязанностей в финансовой сфере. Для реализации этой задачи РП наделена квази-судебными полномочиями. В этом аспекте японское законодательство воспроизводит с некоторыми изменениями соответствующие нормы французского законодательства, регулирующие сферу действия судебного контроля Счетной палаты. Как и Счетная палата во Франции, японская РП выносит решения о состоянии учета и отчетности, не касаясь субъективной стороны ведения учета. Однако, в отдельных случаях (ст. 32 Закона о РП) Палата наделяется правом привлекать должностных лиц за совершенные ими финансовые проступки к дисциплинарной, материальной и административной ответственности. О выявленных фактах должностных преступлений сотрудники РП извещают прокуратуру.

По результатам контрольных мероприятий РП направляет министрами руководителям соответствующих ведомств уведомления о фактах нарушения финансовой дисциплины, а также выявленных недостатках в системе ведения учета и отчетности (ст. 34 Закона о РП). Предписания РП об устранении вскрытых нарушений финансового законодательства являются обязательными к исполнению. РП может давать министрам и другим компетентным руководителям необходимые рекомендации по улучшению учета и отчетности на подведомственных им предприятиях, организациях и учреждениях (ст. 36).

Характеризуя квази-судебные полномочия РП, следует отметить, что законодательство наделяет Палату и правом по урегулированию претензий в финансово-правовой сфере, поступающих от различных государственных органов, а также ряда публичных корпораций. В этом вопросе определяющее влияние на правовой механизм финансового контроля в Японии оказало американское законодательство, устанавливающее порядок рассмотрения административных жалоб.

Основными методами контроля, предусмотренными непосредственно в Законе о РП, являются стационарный (централизованный) и "выездной" контроль (ст. 24, 25). Первый метод состоит в проверке различных финансовых счетов и денежных оправдательных документов, поступающих в РП. Список документов, передаваемых в РП для контроля, определен в утверждаемых Советом ревизоров Правилах проверки финансовых счетов. В 1980-х гг. за один финансовый год через РП проходило свыше 250 тысяч различных счетов и свыше 70 млн. денежных оправдательных документов. И с каждым годом эти цифры неуклонно возрастают.

Так называемый "выездной" контроль осуществляется сотрудниками РП непосредственно на контролируемом объекте. Этот метод показал свою эффективность при осуществлении контроля за предприятиями, получающими от государства дотации или иную финансовую помощь.

Ревизии, осуществляемые РП, могут быть подразделены на обязательные и факультативные, проводимые по просьбе компетентного государственного органа. К первым относятся ревизии ежемесячных публичных доходов и расходов; счетов юридических лиц, более половины уставного капитала которых поступило от государства; счетов, подлежащих проверки по закону; проверка полномочий на государственное кредитование и контроль за кредитными операциями государства; контроль за приемом и выдачей

наличных денег, драгоценных металлов, ценных бумаг и иных валютных ценностей, которые Банк Японии использует в интересах государства.

Факультативные ревизии проводятся РП по собственной инициативе или по просьбе Кабинета министров. Заметим при этом, что отдельное министерство или ведомство не имеет права инициировать факультативную аудиторскую проверку. Их предметом, как правило, становятся счета, имеющие отношение к операциям по государственному субсидированию, а также счета, по которым центральное правительство гарантирует выплаты по ссудам или процентам. Нередко факультативные ревизии осуществляются в связи с движением денег, ценных бумаг, иного имущества, не являющегося государственной собственностью, не используемого в публичных интересах.

Как уже отмечалось. Конституция возложила на РП контроль за исполнением государственного бюджета. В Законе о финансах предусмотрено, что Кабинет должен до 30 ноября текущего года представить все необходимые материалы на рассмотрение РП. Порядок заключительного отчета об исполнении бюджета закреплен в ст. 90. Основного закона: "Заключительный отчет о государственных расходах и доходах ежегодно подвергается ревизии в Ревизионной палате и представляется Кабинетом Парламенту вместе с докладом о ревизии в течение финансового года, непосредственно следующего за отчетным периодом". Контролю РП подлежат все счета публичных финансов, ежегодно рассматриваемые и утверждаемые Парламентом.

Конституция определяет опосредованный характер взаимодействия РП и Парламента' подготовленный Палатой доклад о ревизии вносится в Парламент Кабинетом. Однако в Законе о парламенте (ст. 71) предусмотрено, что депутаты могут потребовать личного присутствия Председателя РП для дачи необходимых разъяснений.

В Парламенте доклад о ревизии рассматривается в ревизионных комиссиях, созданных в обеих палатах. В составе Ревизионной комиссии Палаты представителей 25 членов, а в аналогичной комиссии, созданной в Палате советников - 30 членов. В соответствии с Регламентами палат к основным задачам Ревизионной комиссии относятся рассмотрение всех документов, поступающих из РП, предоставление разрешения на расходы из резервных фондов и др. Для более детального и тщательного рассмотрения Заключительного отчета и Доклада о ревизии в ревизионных комиссиях палат создаются специализированные секции. Рассмотрение перечисленных документов в комиссиях завершается принятием соответствующей резолюции палаты.