

РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

© 2009 г. О.Е. Томазова¹

Становление и развитие России как федеративного государства выявило наличие серьезных организационных проблем бюджетной системы Российской Федерации, подавляющая часть которых связана с необходимостью укрепления системы государственного бюджетного контроля и организации ее всестороннего законодательного регулирования. Изменение принципов государственного управления в начале 90-х годов настоятельно потребовало и изменения системы финансового контроля, что являлось началом современного периода его развития в России².

Новые условия, определявшие основу формирования современной системы государственного финансового контроля, характеризовались рядом основополагающих особенностей, связанных с изменениями политико-экономической системы государства, что нашло отражение в Конституции РФ 1993 г.

Во-первых, переустройство политической системы общества на основе принципа разделения властей с соответствующим разграничением компетенций законодательных и исполнительных органов власти позволило наряду с внутренним финансовым контролем, осуществляемым органами, образованными исполнительной властью, организовать внешний государственный финансовый контроль, независимый от исполнительной власти.

Во-вторых, построение на принципе бюджетного федерализма таких взаимоотношений между центральными органами власти Федерации, субъектами РФ и муниципальными образованиями с соответствующим разделением финансовых, материальных ресурсов и компетенции в области финансового контроля позволило законодательной власти образовывать органы государственного финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы.

В-третьих, переход от административно-командной экономики к рыночным условиям хозяйствования, коренное преобразование отношений собственности потребовали предоставления соответствующих полно-

мочий органам государственного финансового контроля, расширения сферы их деятельности и сохранения к ним позитивного отношения общества.

В период становления новой системы хозяйствования в государстве главенствующая роль в системе финансового контроля принадлежала внутреннему финансовому контролю, осуществляемому Министерством финансов РФ и его территориальными подразделениями. При этом финансовая деятельность исполнительных органов государственной власти практически не контролировалась. Кроме того, переходный период государственного развития потребовал решения вопросов рационального использования бюджетных средств, а также соблюдения всеми субъектами финансовой деятельности требований нормативных правовых актов. Необходимость укрепления финансового контроля была определена Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию РФ³.

В условиях федеративного устройства страны сформировались и новые органы государственного финансового контроля, которые могут быть представлены следующим образом⁴.

1. По принадлежности к ветвям власти можно выделить Правительство РФ; Министерство финансов РФ; территориальные контрольно-ревизионные органы; Федеральное казначейство; налоговые и таможенные органы; Банк России; Федеральную службу финансово-бюджетного надзора.

2. Органы парламентского контроля классифицируются по уровню представительного органа власти Российской Федерации и субъекта РФ.

3. В качестве независимых органов финансового контроля выступают Счетная палата РФ; контрольно-счетные органы субъектов РФ; независимый аудит для контроля за государственными органами.

4. По вертикальному уровню власти выделяют федеральные контрольные органы и контрольные органы субъектов РФ.

¹ Доцент кафедры административного и финансового права юридического факультета РГЭУ, кандидат юридических наук.

² См.: Кошкина М. Органы финансового контроля: история создания и перспективы развития // История гос. и права. 2007. № 18.

³ См. подробнее: Путин В.В. Государство Россия. Путь к эффективному государству. Выступление Президента Российской Федерации с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 2000.

⁴ См.: Эриашвили Н.Д. Финансовое право. Учебник для студентов вузов. М., 2008. С. 42–43.

5. По характеру функций и объему компетенции органы государственного финансового контроля подразделяются на общефункциональные; специализированные общей компетенции; специализированные ограниченной компетенции; внутриведомственные.

Государственный финансовый контроль в соответствии с установленным российским законодательством разграничением функций и полномочий возлагается на Счетную палату РФ, Центральный банк РФ, Министерство финансов РФ, Федеральную налоговую службу, Федеральную таможенную службу РФ, а также на иные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов. Не реже одного раза в год соответствующие контрольные финансовые органы проводят комплексные ревизии и тематические проверки поступлений и расходования бюджетных средств в федеральных органах исполнительной власти, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, использующих средства федерального бюджета.

Одна из основных эффективных форм общего государственного финансового контроля – *парламентский контроль*. Он осуществляется законодательными органами государственной власти в первую очередь при рассмотрении и утверждении проектов бюджетов и отчетов об их исполнении. С этой целью в структуре законодательных и представительных органов создаются бюджетные комиссии, в задачу которых входит проверка законности, обоснованности и полноты предусмотренных в бюджете государственных расходов и доходов, эффективности и целесообразности использования государственных средств. Законодательные и представительные органы могут осуществлять выборочный контроль через отраслевые комитеты и комиссии, проверяющие финансовую деятельность отдельных звеньев публичного сектора финансовой системы. При необходимости депутаты могут образовывать следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу. При этом подконтрольные органы, организации и должностные лица обязаны неукоснительно выполнять требования этих комиссий и предоставлять им необходимые документы и информацию.

Особое место в системе финансового контроля со стороны законодательных и представительных органов принадлежит *Счетной палате РФ*.

В соответствии с п. 5 ст. 101 Конституции РФ для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом. Статья 102 относит к ведению Совета Федерации назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. Согласно ст. 103 к ведению Государственной Думы относятся назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Счетная палата РФ – независимый от Правительства РФ постоянно действующий орган финансового контроля, наделенный широкими полномочиями и подотчетный Федеральному Собранию РФ. Его деятельность регулируется Федеральным законом “О Счетной палате Российской Федерации” от 11 января 1995 г.⁵ (в ред. от 9 февраля 2009 г.). Состав и порядок деятельности Счетной палаты определяются указанным выше Федеральным законом и другими нормативными правовыми актами.

Объектом контроля со стороны Счетной палаты РФ выступают средства федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов и федеральная собственность. В рамках задач, определенных законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью. Ее деятельность направлена на проведение ряда мер в отношении намечаемых, осуществляемых и уже произведенных государственных расходов.

Согласно Конституции РФ Президент РФ для реализации своих функций формирует Администрацию Президента РФ, структурным подразделением которой является *Контрольное управление Президента РФ*, которое реализует контрольную функцию главы государства. Должностные лица Контрольного управления организуют контроль и проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, организаций и их руководителей⁶. В процессе этой деятельности они осуществляют в том числе и финансовый контроль.

Основными функциями Контрольного управления Президента РФ являются:

- организация и проведение проверок и иных мероприятий по контролю;
- рассмотрение докладов об исполнении поручений Президента РФ и подготовка предложений о снятии с контроля или продлении сроков исполнения этих поручений;
- осуществление контроля деятельности самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ по поручению Президента РФ или Руководителя Администрации Президента РФ;
- осуществление по поручению Руководителя Администрации Президента РФ контроля за исполнением сметы Администрации Президента РФ;
- осуществление по поручению Руководителя Администрации Президента РФ координации деятельности по вопросам контроля полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и самостоятельных подразделений Администрации Президента

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

⁶ См.: Указ Президента РФ “Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации” от 8 июня 2004 г. (в ред. от 21 октября 2008 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 24. Ст. 2395.

РФ, а также осуществление методического руководства этой деятельностью;

– участие в предупреждении и устранении выявленных нарушений;

– участие в подготовке материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ;

– изучение опыта работы контролирующих органов зарубежных стран.

Важнейший орган государственного финансового контроля в системе органов исполнительной власти – *Министерство финансов РФ (Минфин России)*, которое занимает особое место в системе органов общего государственного финансового контроля. Данное министерство осуществляет многогранную контрольную деятельность в процессе формирования федерального бюджета: при рассмотрении проектов финансовых планов и смет, на этапе его исполнения – при аккумуляции доходных поступлений и финансировании из бюджета расходов, а также при проведении различных проверок и ревизий.

В соответствии с Указом Президента РФ “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” от 9 марта 2004 г.⁷ (в ред. от 25 декабря 2008 г.) и постановлением Правительства РФ “О Министерстве финансов Российской Федерации” от 30 июня 2004 г.⁸ (в ред. от 10 марта 2009 г.) Минфин России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб: Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федеральной службы по финансовому мониторингу, а также осуществляет контроль за исполнением Федеральной таможенной службой правовых актов, касающихся вопросов исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств.

Постановлением Правительства РФ “Вопросы Министерства финансов Российской Федерации” от 7 апреля 2004 г.⁹ определено, что Минфин России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, азартных игр, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государ-

ственной службы. Функции Министерства финансов РФ соответствуют его положению как федерального органа по управлению финансами страны.

В конце 1991 г. была образована одна из наиболее мощных служб финансового контроля – налоговая служба, призванная обеспечить эффективный контроль за полнотой и своевременностью перечисления налогов в бюджет всеми организациями и физическими лицами. В настоящее время налоговые органы, проверяя за год каждого третьего налогоплательщика, доначисляют значительные суммы причитающихся бюджету средств.

Система налоговых органов включает в себя *Федеральную налоговую службу (ФНС России)*, а также ее территориальные и местные органы (управления и инспекции)¹⁰, которые находятся в ведении Министерства финансов РФ.

Основными задачами налоговых органов являются:

– контроль за соблюдением налогового законодательства;

– проверка полноты и своевременности налоговых платежей.

В целях их выполнения налоговые органы контролируют правильность определения налогооблагаемого дохода (прибыли); осуществляют учет налогоплательщиков, а также регистрируют потенциальные объекты налогообложения и т.п. Для осуществления своих функций налоговые органы организуют проверку необходимых документов, наделяются правом обследовать все помещения, используемые для извлечения доходов. В случае непредставления документов налоговый орган имеет право приостанавливать все операции предприятий и граждан. Документы, свидетельствующие о нарушении налогового законодательства, могут быть изъяты должностными лицами налоговых органов.

Федеральная налоговая служба – федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий выработку и проведение единой государственной налоговой политики, взимание налогов и сборов. Служба координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по вопросам налогов и сборов и осуществляет государственный контроль за соблюдением законодательства РФ о налогах и сборах, правильностью начисления, полнотой и своевременностью внесения налогов и иных обязательных платежей в соответствующие бюджеты и государственные внебюджетные фонды¹¹.

¹⁰ См.: Постановление Правительства РФ “Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе” от 30 сентября 2004 г. (в ред. от 27 января 2009 г. с изм. от 24 февраля 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3961.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945; Указ Президента РФ “Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти” от 12 мая 2008 г. (в ред. от 31 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1450.

Согласно ст. 30 Налогового кодекса РФ налоговые органы составляют единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, – за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации иных обязательных платежей. В указанную систему входят федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальные органы.

В целях усиления контроля за поступлением, целевым и эффективным использованием государственных средств в 1993 г. началось формирование единой централизованной системы органов *Федерального казначейства (Казначейства России)*, подчиняющейся Министерству финансов РФ¹². На Федеральное казначейство возложены организация и осуществление оперативного (текущего) контроля за исполнением федерального бюджета России, а также контроль за внебюджетными федеральными средствами.

Федеральное казначейство – государственный финансовый орган, который в соответствии со ст. 267 Бюджетного кодекса РФ осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса по исполняемым бюджетам и бюджетам государственных внебюджетных фондов, взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти в процессе осуществления указанного контроля и координирует их работу.

Важной функцией *Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзора)*¹³ являются организация и проведение финансового контроля по линии органов исполнительной власти. Основная задача территориальных управлений Росфиннадзора в субъектах Федерации – осуществление в пределах своей компетенции последующего бюджетно-финансового контроля на территории соответствующего субъекта РФ.

Согласно действующему законодательству Росфиннадзор осуществляет контроль и надзор за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов мест-

ного самоуправления законодательства РФ о финансово-бюджетном контроле и надзоре, а также выполняет функции органа валютного контроля.

Как представляется, Росфиннадзор является координирующим органом в осуществлении надзора за исполнением законодательства РФ о финансово-бюджетном контроле и надзоре, так как должен контролировать исполнение указанного законодательства всеми контрольными органами, за исключением Счетной палаты РФ.

*Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг)*¹⁴ является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию и координации деятельности в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Следует отметить, что Росфинмониторинг непосредственно подчинен Правительству РФ.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что вышеназванный орган имеет право самостоятельно принимать нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, что еще раз подчеркивает особую значимость решаемых им задач.

В соответствии с Конституцией РФ таможенное регулирование находится в ведении Российской Федерации и заключается в установлении порядка и правил, при соблюдении которых лица реализуют право на перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу России.

Таможенное регулирование осуществляется в соответствии с таможенным законодательством РФ и законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности. Общее руководство таможенным делом осуществляет Правительство РФ.

Таможенное дело в Российской Федерации в соответствии со ст. 401 и 402 Таможенного кодекса РФ¹⁵ осуществляют непосредственно таможенные органы Российской Федерации, составляющие единую федеральную централизованную систему.

Таможенными органами являются: *Федеральная таможенная служба (ФТС России)*; региональные таможенные управления; таможи; таможенные посты.

Правовой статус таможенных органов и их сотрудников регулируется Таможенным кодексом РФ, Федеральным законом “О службе в таможенных органах Российской Федерации” от 21 июля 1997 г.¹⁶ (в ред. от 9 февраля 2009 г.), постановлением Правительства

¹² См.: Постановление Правительства РФ “О Федеральном казначействе” от 1 декабря 2004 г. (в ред. от 27 января 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

¹³ См.: Постановление Правительства РФ “Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора” от 15 июня 2004 г. (в ред. от 27 января 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2561.

¹⁴ См.: Постановление Правительства РФ “Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу” от 23 июня 2004 г. (в ред. от 27 января 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 26. Ст. 2676.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

РФ «О Федеральной таможенной службе» от 26 июля 2006 г.¹⁷ (в ред. от 10 марта 2009 г.).

Федеральная таможенная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством РФ функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

Основными задачами ФТС России являются:

- обеспечение экономической безопасности и защиты экономических интересов РФ;
- обеспечение единства таможенной территории РФ;
- организация, применение и совершенствование средств таможенного регулирования хозяйственной деятельности;
- обеспечение соблюдения законодательства по таможенному делу, а также иного законодательства,

¹⁷См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 32. Ст. 3569.

контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы РФ.

Единая система государственного контроля предполагает взаимодействие контрольных органов субъектов РФ и федеральных органов финансового контроля. Однако в связи с расширением внешнеэкономических связей, использованием оффшорных организаций в целях легализации преступных доходов, в частности хищений из бюджета, необходимо налаживать и сотрудничество с контрольными и правоохранительными органами других государств.

Отсутствие единой концепции и системного подхода к решению проблемы эффективности финансового контроля объясняет неудачи органов государственной власти в области предотвращения финансовых правонарушений и преступлений.

Таким образом, очевидно, что финансовая деятельность государства значительно усложняется: происходит увеличение объемов движения финансовых ресурсов, возрастает роль уполномоченных субъектов в финансировании публичных функций, расширяется круг участников финансовой деятельности, использующих бюджетные денежные средства. Ослабление финансового контроля влечет, а зачастую и провоцирует негативные процессы в экономике.