

## ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ФИНАНСОВОМ КОНТРОЛЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2017 Маремкулова Рузанна Натарибиевна

кандидат экономических наук, доцент кафедры конституционного  
и административного права

© 2017 Индреева Марина Хажисмеловна

© 2017 Лигидова Залина Анзоровна

© 2017 Шокумова Лара Аниуаровна

Кабардино-Балкарский государственный университет имени Х.М. Бербекова  
360004, Кабардино-Балкарская Республика, г. Нальчик, ул. Чернышевского, д. 173  
E-mail: mnruzanna@mail.ru, m\_indreeva@mail.ru, ligidovaz@mail.ru

В настоящее время в РФ действует более двухсот законодательных актов федерального и регионального уровня, а также актов органов местного самоуправления, регулирующих отношения в области финансового контроля. Многочисленные акты о финансовом контроле на федеральном уровне, в субъектах РФ и на уровне местного самоуправления разнообразны не только по их наименованию, но и по содержанию. Однако в Российской Федерации нет связующего базового акта о финансовом контроле, поэтому необходимо рассмотреть проблему определения места и значения правового института финансового контроля в системе финансового права и финансового законодательства.

*Ключевые слова:* финансовый контроль, финансовое право, финансовое законодательство, совершенствование.

Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля в 1977 г., содержит положение, согласно которому организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансами<sup>1</sup>, определив следующие принципы финансового контроля: законность, правильность, целесообразность, экономичность и эффективность финансовой деятельности.

В соответствии с указанными принципами в Российской Федерации совершенствуется правовое регулирование отношений, складывающихся при осуществлении контроля над соблюдением органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими и физическими лицами финансового законодательства Российской Федерации, над рациональным и эффективным использованием ими государственных и муниципальных финансовых и материальных ресурсов, а также над правильностью постановки бухгалтерского учета и отчетности.

В настоящее время в РФ действует более двухсот актов федерального и регионального уровня, а также актов органов местного самоуправления, регулирующих отношения в области

финансового контроля. В Бюджетном кодексе РФ, в Налоговом кодексе РФ имеются главы о финансовом контроле, также действуют Указ Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 “О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации”<sup>2</sup>, Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти”<sup>3</sup> и др.

Отдельные нормы, регулирующие отношения в области финансового контроля, содержатся в различных актах федеральных органов исполнительной власти, например, действует Концепция системы планирования выездов налоговых проверок, утвержденная приказом Федеральной налоговой службы РФ от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333<sup>4</sup>.

В субъектах Российской Федерации приняты многочисленные акты, регулирующие отношения в области финансового контроля, в том числе и специальные. По содержанию и объему они специфичны, вместе с тем данные акты имеют различный характер, но их можно сформировать в однородные группы.

В первую группу следует выделить основные акты субъектов РФ. Во всех конституциях и

уставах субъектов РФ содержатся общие нормы об органах, осуществляющих финансовый контроль.

Ко второй группе относятся законы о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, которые приняты в основном во всех субъектах РФ и в которых выделены статьи или главы о финансовом контроле.

Третью группу актов составляют законы о счетных палатах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Это важные нормативные акты, регулирующие отношения в области финансового контроля. Названная группа актов более конкретна и разнообразна, что отражается в названиях счетных палат субъектов РФ.

В четвертую, малочисленную, группу входят специальные акты о финансовом контроле. Такие акты приняты лишь в отдельных субъектах РФ.

В пятой группе акты исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Кроме того, необходимо отметить, что органы местного самоуправления также принимают многочисленные нормативные акты, в том числе о финансовом контроле. Эти акты должны соответствовать федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ.

Таким образом, многочисленные акты о финансовом контроле на федеральном уровне, в субъектах РФ и на уровне местного самоуправления разнообразны не только по их наименованию, но и по содержанию. Однако в Российской Федерации нет связующего базового акта о финансовом контроле, поэтому необходимо рассмотреть проблему определения места и значения правового института финансового контроля в системе финансового права и финансового законодательства.

В юридической науке выделяются понятия системы законодательства (как совокупности актов и деления всего комплекса нормативных правовых актов государства на определенные части) и системы права (деление норм права на отрасли и институты)<sup>5</sup>, т.е. проводится классификация, помогающая обнаружить существенные качества элементов системы, от которых зависят другие производные признаки каждого элемента подразделения.

Основной задачей финансового контроля в РФ является осуществление деятельности по проверке, выявлению, констатации и устранению нару-

шений в финансовой деятельности субъектов финансового права<sup>6</sup>.

В России должна быть создана единая система нормативных правовых актов российского федерального финансового законодательства и законодательства субъектов РФ, взаимосвязанная общими принципами и осуществляющая в полном объеме правовое регулирование финансового контроля, включая правовое регулирование как государственного, так и муниципального контроля, что может быть достигнуто с помощью принятия федерального закона о финансовом контроле.

Совокупность норм, издаваемых органами субъектов РФ и регулирующих отношения в области государственного финансового контроля, относится к финансовому праву субъекта РФ (она является подсистемой российского финансового права) и включается в институт “финансовый контроль” финансового права Российской Федерации<sup>7</sup>. Правовой институт “финансовый контроль” занимает ведущее место в системе финансового права. Проведенные в России законодательные реформы (в частности, административная, бюджетная, налоговая) направлены на создание единого правового поля.

Правовой институт “финансовый контроль” регулируется не только нормами финансового права, но и нормами других отраслей, например, конституционного права и административного права. Подобный факт давно отмечается в юридической литературе. Так, М.В. Карасева полагает, что некоторые финансовые отношения (по поводу установления и взимания местных налогов, формированию и исполнению местных бюджетов, внебюджетных фондов) имеют комплексный характер<sup>8</sup>. Таким образом, характерной чертой правового регулирования в области финансового контроля является его комплексность:

1. Основной проблемой совершенствования законодательства о финансовом контроле выступает разработка и принятие федерального закона о финансовом контроле.

В России до сих пор не имеется специального федерального нормативного правового акта о финансовом контроле, что тормозит создание стройной системы законодательства о финансовом контроле.

Неоднократно в юридической и экономической литературе поднимался вопрос о необходимости разработки и принятия федерального за-

кона о государственном финансовом контроле<sup>9</sup>. Вместе с тем делались попытки разработать концепцию федерального закона, и был подготовлен модельный закон<sup>10</sup>.

2. Трудной проблемой разработки законопроекта о финансовом контроле является урегулирование федеральным законодательным актом отношений в области муниципального финансового контроля.

В Европейской хартии местного самоуправления<sup>11</sup> заложены основы контроля над местным самоуправлением, который может осуществляться лишь на основе Конституции государства или закона; административный контроль должен осуществляться в основном за соблюдением законности; быть соразмерным; муниципалитет должен иметь достаточные средства, которые бы соответствовали полномочиям его органов, и часть средств - поступали в местный бюджет за счет местных налогов и сборов.

3. На основании ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления<sup>12</sup> формируют местные бюджеты. В финансовых ресурсах местного самоуправления основную роль играют средства местного бюджета. Часть из них ранее формировалась за счет многочисленных местных налогов и сборов, численность которых ранее в отдельных субъектах РФ составляла около сотни.

Первоначально в России, как и в других странах СНГ, устанавливался порядок определения минимальных размеров местных бюджетов за счет местных доходных источников. Вместе с тем практика показала, что твердое закрепление в законах Российской Федерации о местном самоуправлении тех или иных видов налогов и сборов неоправданно.

В странах Европейского союза экономическое развитие территорий примерно одинаковое, что позволяет местному самоуправлению получать основные доходы от одних и тех же видов налогов и сборов.

В Российской Федерации на ее обширной территории имеются большие различия субъектов РФ как в климатических условиях, так и в экономическом развитии, образе жизни населения и в наличии залежей полезных ископаемых, что существенно влияет на доходы местных бюджетов от одного и того же вида местных налогов и сборов.

В соответствии с Указом Президента РФ от 18 августа 1996 г. № 1214<sup>13</sup> было установлено,

что региональные органы и органы местного самоуправления не могут вводить не предусмотренные федеральным законодательством местные налоги и сборы.

Ранее действовавшим Законом РФ от 21 декабря 1991 г. № 2118-I "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" было предусмотрено 23 вида местных налогов и сборов, а в ст. 15 Налогового кодекса РФ (в редакции от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ) этот перечень был ограничен 5 видами: земельным налогом, налогом на имущество физических лиц, налогом на рекламу, налогом на наследование или дарение, местными лицензионными сборами. В настоящее время к местным налогам ст. 15 Налогового кодекса РФ относит только земельный налог и налог на имущество физических лиц, а также торговый сбор.

Однако тенденция сокращения числа местных налогов и сборов компенсировалась. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в законах о бюджетах (федеральном бюджете, бюджетах субъектов РФ) стало шире применяться закрепление за местным самоуправлением долей от федеральных налогов и сборов.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ<sup>14</sup> были внесены изменения в гл. 9 ("Доходы местных бюджетов") Бюджетного кодекса РФ, которые вступили в действие с 1 января 2008 г. Налоговые доходы бюджетов поселений (ст. 61), налоговые доходы муниципальных районов (ст. 61.1), налоговые доходы бюджетов городских округов (ст. 61.2) состояли из двух видов местных налогов: земельного налога и налога на имущество физических лиц, а также отчислений от значительного числа федеральных и региональных налогов. В настоящее время наравне с указанными видами местных налогов действует и такой вид налога, как торговый сбор. Кроме того, муниципальным образованиям оказывается существенная финансовая помощь в форме дотаций, субсидий, субвенций. Органы местного самоуправления могут выпускать займы. Население муниципальных образований вправе принимать решения о добровольных сборах.

Указанное привело к необходимости улучшить бюджетное регулирование. Бюджетное регулирование является составной частью финансового регулирования, которое включает правовые нормы о финансовом контроле. Обычно понятие финансового регулирования (в широком

смысле слова) трактуется как правовое регулирование всей финансовой деятельности государства, поскольку в данном случае Российская Федерация представляет государство в целом, обладая финансовым суверенитетом<sup>15</sup>.

Таким образом, местное самоуправление располагает значительным количеством источников доходов и крупными бюджетными средствами, за расходованием которых необходим эффективный финансовый контроль.

4. Поскольку Россия - государство федеративное, соответственно, правовое регулирование государственного контроля за исполнением федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов осуществляется Российской Федерацией (п. "з" ст. 71 Конституции РФ) как собственником федеральной казны.

Аналогичным образом собственником бюджета (казны) является субъект РФ, и он в соответствии с федеральным законодательством осуществляет правовое регулирование государственного финансового контроля за исполнением бюджета субъекта, региональных внебюджетных фондов. Такое право субъекта РФ основано на норме ст. 76 Конституции РФ, в которой установлено, что "вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование".

Конституционный Суд РФ в постановлении от 10 декабря 1997 г. № 19-П<sup>16</sup> решил, что отношение финансового, валютного, кредитного регулирования к ведению РФ не препятствует органам государственной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий осуществлять меры по мобилизации и расходованию собственных ресурсов.

5. Европейская хартия местного самоуправления допускает возможность установления государственного контроля над органами местного самоуправления в основном в части соблюдения законности финансовой деятельности, а в отдельных случаях - и целесообразности расходования средств.

В России государственный финансовый контроль способствует поступлению в местные бюджеты доходных источников, а также эффективному расходованию бюджетных средств на го-

сударственные и муниципальные расходы и на социальную сферу.

Согласно п. "в" ст. 71 Конституции РФ регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относится к ведению Российской Федерации и регулируется федеральными нормативными правовыми актами. На основании п. "б" ст. 72 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ, что предоставляет право субъектам РФ и в соответствии с федеральным законодательством принимать в пределах своих полномочий нормативные правовые акты. В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения и принимает свои нормативные акты.

В Концепции развития финансового законодательства, разработанной сотрудниками отдела финансового законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, отмечалось, что финансовая деятельность органов местного самоуправления не может рассматриваться вне единой государственной дисциплины и должна быть подчинена в рамках бюджетного процесса общим принципам бюджетного и налогового регулирования и контроля<sup>17</sup>.

Правовые нормы разд. IX "Государственный и муниципальный финансовый контроль" Бюджетного кодекса РФ определяют формы финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами, и их права в области контроля соответствующих бюджетов; а также органы исполнительной власти, осуществляющие финансовый контроль<sup>18</sup>. При этом формы и порядок проведения ими финансового контроля устанавливаются Бюджетным кодексом РФ, иными актами бюджетного законодательства и нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ и муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления РФ. Бюджетным кодексом РФ осуществляется также правовое регулирование финансового контроля, проводимого Федеральным казначейством, главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета, контрольными и финансовыми

ми органами субъектов РФ и муниципальных образований.

6. Как уже отмечалось, Европейская хартия местного самоуправления допускает возможность установления государственного контроля над органами местного самоуправления посредством норм Конституции РФ, а также законов государства.

В России урегулированы полномочия как федеральных органов, так и полномочия органов субъектов РФ в области осуществления финансового контроля над органами местного самоуправления по вопросам переданных им государственных функций.

Обычно возникает вопрос о правомерности государственного финансового контроля над осуществлением остальных полномочий местного самоуправления.

Следует также отметить, что общий государственный контроль не нарушает прав местного самоуправления, поскольку это запрещено ст. 133 Конституции РФ. Следовательно, муниципальный контроль не ликвидируется, а лишь дополняется общим государственным контролем, поэтому лучше защищаются права граждан.

Принятие Федерального закона “О финансовом контроле в Российской Федерации” позволит усовершенствовать правовое регулирование отношений в области финансового контроля, будет способствовать обеспечению законности, лучшей организации проведения финансового контроля, сохранности национального богатства и росту благосостояния населения России.

<sup>1</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля // Контролинг. 1991. № 1. С. 56-65.

<sup>2</sup> О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 // СЗ РФ. 1996. 29 июля (№ 31). Ст. 3696.

<sup>3</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос. Федерации

от 9 марта 2004 г. № 314: [ред. от 28.09.2017] // СЗ РФ. 2004. 15 марта. (№ 11). Ст. 945.

<sup>4</sup> Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок: приказ Федер. налоговой службы от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333 @ // Финансовая газета. 2007. 21 июня (№ 25).

<sup>5</sup> Юридический энциклопедический словарь. Москва, 1984. С. 329.

<sup>6</sup> *Потапов М.Г.* Система права и система норм права актов субъектов РФ // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 59.

<sup>7</sup> *Грачева Е.Ю., Толстопятенко С.П., Рыжкова Е.А.* Финансовый контроль: учеб. пособие. Москва, 2014.

<sup>8</sup> *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. Воронеж, 1997. С. 48.

<sup>9</sup> О мерах по обеспечению государственного финансового контроля...

<sup>10</sup> Модельный закон // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 35 (п. 2). С. 283-195.

<sup>11</sup> *Хабриева Т.Я.* Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 10-18.

<sup>12</sup> Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 2014. 4 авг. (№ 31). Ст. 4398.

<sup>13</sup> О признании утратившим силу пункта 7 Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г.: указ Президента Рос. Федерации от 18 авг. 1996 г. № 1214. URL: <http://www.garant.ru>.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> См.: *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права. Москва, 1962. С. 47; *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. Москва, 1995. С. 146.

<sup>16</sup> По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области: постановление Конституционного Суда РФ от 10 дек. 1997 г. № 19-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 1.

<sup>17</sup> Концепция развития российского законодательства / под. ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. Москва, 2014. С. 234.

<sup>18</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: [ред. от 27 нояб. 2017 г.] // Российская газета. 1998. 12 авг. (№ 153-154).

*Поступила в редакцию 01.07.2017 г.*