

## ПОНЯТИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

И.Б. ЛАГУТИН

Лагутин И.Б., доцент ГОУ ВПО "Курский государственный университет", кандидат юридических наук.

Статья посвящена исследованию института финансового контроля, для детального исследования которого автором из системы общегосударственного контроля выделяется региональный финансовый контроль. В статье определяется его сущность и содержание, обосновывается необходимость его появления, а также анализируются предполагаемые результаты введения в научный оборот такого понятия.

Важным направлением в современной финансово-правовой науке является комплексное изучение финансового контроля - как целостного правового института, так и его отдельных частей. Одним из наиболее сложных с теоретической точки зрения является исследование региональных особенностей системы финансового контроля в нашей стране.

Для более детального исследования института финансового контроля в рамках финансового права необходимо выделить из системы общегосударственного финансового контроля отдельное его направление - региональный финансовый контроль. Это позволит понять особенности организации и правового регулирования органов внешнего финансового контроля в регионах и на местном уровне путем использования сравнительного метода исследования и аналогии со Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными палатами других субъектов Российской Федерации.

Появление понятия "региональный финансовый контроль" вызвано наличием существенных особенностей в организации и правовом регулировании осуществления внешнего финансового контроля на уровне субъектов РФ и муниципальных образований по отношению к Счетной палате Российской Федерации.

Для того чтобы ввести понятие "региональный финансовый контроль" в научный оборот, необходимо:

- а) определить его сущность и содержание;
- б) обосновать необходимость его появления;
- в) увидеть предполагаемые результаты введения в научный оборот такого понятия.

Более того, определение нового термина неизбежно повлечет за собой установление четких границ его применения.

Как известно, каждая наука, в том числе и юридическая, имеет свою систему категорий, понятий и терминов. Для любой науки используемые понятия являются неравноценными по своей значимости, по степени важности влияния на нее, следовательно, по своей роли в познании процессов, происходящих в данной науке. Исходя из этого можно сказать, что одни юридические понятия могут быть признаны категориями, а другие - нет.

В нашей стране в целях качественного улучшения правового регулирования финансовых отношений особое значение приобретает теоретическая разработка всех базисных и специализированных категорий науки финансового права, одной из таких категорий является финансовый контроль.

Финансовый контроль является одной из ключевых специализированных категорий финансового права. Данное мнение основано на том, что финансовый контроль - это комплексный институт финансового права, а также важное специальное понятие, включающее в себя такие элементы, как государственный и муниципальный финансовый контроль, государственный аудит, налоговый контроль, валютный контроль, страховой и

банковский надзор и др. Финансовый контроль нельзя считать чисто экономической или юридической категорией - это сложное экономико-правовое образование.

Финансовый контроль как категория науки финансового права - это специальная область знаний, связанная с изучением деятельности по контролю за расходованием государственных и муниципальных денежных средств, целесообразностью их использования и соблюдением действующего законодательства в области финансов.

Использование правовой категории совместно с другими понятиями значительно увеличивает ее границы, не изменяя первоначальный смысл. В этой связи можно сказать, что деление финансового контроля как категории науки финансового права на региональный и федеральный финансовый контроль значительно расширяет ее возможности в качестве метода научного познания.

Федеральный финансовый контроль - финансовый контроль, осуществляемый на всей территории Российской Федерации федеральными органами государственной власти и специально созданными для этого федеральными структурами. Объектом такого контроля выступают прежде всего денежные средства федерального бюджета, а также имущество, находящееся в собственности Российской Федерации.

Вторым направлением в финансовом праве является определение финансового контроля в системе российского финансового права. В этой части финансовый контроль выступает в качестве комплексного (смешанного) института российского финансового права, в основу которого заложены нормы не только финансового права, но и других отраслей права (конституционного, административного, таможенного и др.). В этой связи региональный финансовый контроль является его составной частью или специальным субинститутом российского финансового права.

В связи с тем что понятие "региональный" в российском законодательстве, юридической науке и правоприменительной практике трактуется по-разному <1>, было бы целесообразно остановиться подробнее на вопросе о том, что под региональным измерением в отношении финансового контроля необходимо понимать деятельность органов внешнего финансового контроля в пределах одного субъекта Российской Федерации.

-----  
<1> В ст. 1 Указа Президента РФ "Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации" от 03.06.1996 N 803 "Под регионом понимается часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национальных и иных условий"; при этом в этой же статье указывается, что "регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации"; в п. 3 ст. 2 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля от 26.12.2008 N 294-ФЗ (в ред. от 28.04.2009 N 60-ФЗ): "...региональный государственный контроль (надзор) - деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта Российской Федерации".

Термин "региональный" часто применяется и в отношении других направлений финансовой системы государства и муниципальных образований: региональные налоги, региональное имущество и прочее. В ст. 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) устанавливается, что "совокупность субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации образуют региональный фонд компенсаций". Понятие "региональный" можно также применять при характеристике консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации - региональный бюджет.

По содержанию понятие "региональный финансовый контроль" состоит из внешнего финансового контроля на уровне субъектов Российской Федерации и внешнего финансового контроля на уровне муниципальных образований. Обосновывается это тем, что система организации и правового регулирования этих уровней общегосударственного финансового контроля во многом схожа. Часто местные финансово-контрольные органы в системе представительной власти создаются по подобию контрольно-счетных палат субъекта, в составе которого находится то или иное муниципальное образование. Следовательно, эти уровни власти как элементы общегосударственного финансового контроля можно рассматривать в комплексе. Такой подход дает возможность понять, как будет в дальнейшем развиваться наиболее слабое звено в системе финансового контроля в нашей стране - контроль на уровне местного самоуправления.

Общегосударственный финансовый контроль - это система специализированных и неспециализированных органов финансового контроля на всей территории Российской Федерации (на уровне федерации, субъектов и муниципальных образований). В России на уровне субъектов Российской Федерации сложилась устойчивая система взаимодействия различных органов власти, осуществляющих финансовый контроль. Так, в каждом субъекте Российской Федерации имеются территориальные отделения Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (финансово-контрольного органа в системе федеральной исполнительной власти), а также осуществляется финансовый контроль со стороны Счетной палаты Российской Федерации за расходованием бюджетных средств федерального бюджета в регионах. Помимо этого, БК РФ наделяет контрольными полномочиями Федеральное казначейство (ст. 267), также имеющее свои территориальные отделения в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Можно сказать, что контрольные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований взаимодействуют между собой. В целом федеральный и региональный финансовый контроль является элементом единой системы общегосударственного финансового контроля.

Однако с полной уверенностью нельзя назвать эту систему единой, так как имеется множество противоречий в организации и правовом регулировании осуществления финансового контроля за средствами федерального бюджета и бюджетами других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

На федеральном уровне в основном дисбаланс существует в распределении полномочий в финансово-контрольной сфере между контрольным органом законодательной власти и контрольными органами исполнительной власти. Счетная палата Российской Федерации считает, что финансовый контроль в системе исполнительной власти изначально неэффективен из-за подчиненности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора Министерству финансов Российской Федерации. В свою очередь, контрольные органы в системе исполнительной власти имеют более богатый опыт работы (существуют более продолжительный промежуток времени), что позволяет им более эффективно осуществлять финансовый контроль в отношении получателей средств федерального бюджета. Кроме того, последние осуществляют контроль над всеми получателями средств федерального бюджета, а Счетная палата Российской Федерации осуществляет проверки выборочно, в основном по отдельным направлениям (национальные проекты, строительство олимпийских объектов и прочее). Поэтому в этом споре "кто лучше" не может быть победителя, так как качество работы оценивают чаще всего сами эти органы, а методика работы и в целом представление о финансовом контроле у этих органов существенно отличаются.

Как известно, на уровне субъектов Российской Федерации органы финансового контроля начали создаваться в середине 90-х годов XX в., что дает возможность говорить о сложившейся системе отношений, качественной нормативной базе в ряде субъектов Российской Федерации и об имеющемся опыте работы региональных финансово-контрольных органов. Однако есть и проблемы, связанные с отсутствием четкого

разграничения полномочий в финансово-контрольной сфере между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями этого субъекта и многие другие.

Если в субъектах Российской Федерации система внешнего финансового контроля стала показывать свои обозримые контуры, то в системе местного самоуправления этого сказать нельзя.

Базовой проблемой большинства муниципальных образований нашей страны является "утопическая" идея 90-х годов о создании многоуровневой системы финансового контроля.

Первый уровень - контроль, осуществляемый населением муниципальных образований (общественный контроль). Сейчас уже стало понятно, что население в большинстве случаев демонстрирует инертность в вопросах слежения за законностью исполнения средств местных бюджетов и использования муниципального имущества, что автоматически влечет необходимость создания иной системы финансового контроля, например сверху (в системе органов управления).

Второй уровень - контроль со стороны представительного органа муниципального образования. Представительный орган - это обязательный орган муниципального образования (за исключением случаев, когда его заменяет сход граждан), но не имеющий возможности для осуществления финансового контроля. Поэтому единственный способ организации такого контроля - создание специальных контрольных органов, подотчетных представительному органу. Именно это направление является лидирующим в современной системе совершенствования финансового контроля на местном уровне.

Третий уровень - контроль со стороны местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) за получателями средств местного бюджета также путем создания специальных контрольных органов.

Четвертый уровень - это контроль со стороны контрольных органов субъекта Российской Федерации за расходованием средств, предоставленных из регионального бюджета в виде межбюджетных трансфертов муниципалитетам, находящимся в составе данного субъекта Российской Федерации. Помимо этого, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации могут осуществлять надзор за деятельностью созданных финансово-контрольных органов муниципальных образований, тем самым создавая единую систему общегосударственного финансового контроля на региональном уровне.

Пятый уровень - это контроль со стороны Счетной палаты Российской Федерации в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за получателями межбюджетных трансфертов их федерального бюджета.

Таким образом, можно определить границы регионального финансового контроля в нашей стране - это финансовый контроль, осуществляемый внешними органами финансового контроля на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований.

С учетом всех изложенных выше аргументов можно предложить следующую дефиницию.

Региональный финансовый контроль - это деятельность системы органов внешнего финансового контроля на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, уполномоченных законодательной (представительной) властью и от ее лица следить за соблюдением законодательства в процессе собирания, распределения, перераспределения и использования денежных средств государства и муниципальных образований, а также за эффективностью использования регионального имущества.

Данное определение указывает на наличие существенных особенностей в организации и правовом регулировании осуществления внешнего финансового контроля на уровне субъектов РФ и муниципальных образований по сравнению со Счетной палатой Российской Федерации.

Можно также сделать вывод о том, что введение в научный оборот нового понятия "региональный финансовый контроль" позволяет:

1) уточнить содержание финансового контроля как категории финансового права;

2) комплексно исследовать систему контроля на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, рассматривая эти уровни контроля во взаимодействии;

3) деление финансового контроля на региональный и федеральный финансовый контроль расширяет возможности правовой категории "финансовый контроль" как метода научного познания для более детального исследования контрольной деятельности в целом.

---