

Административное право

Пашенцев Дмитрий Алексеевич,
доктор юридических наук, профессор
кафедры «Теория и история государства и права»
Московского городского педагогического университета,
профессор кафедры «Гражданское право»
Финансового университета при Правительстве
Российской Федерации,
Москва (E-mail: dp-70@mail.ru)

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ

Аннотация: В статье проанализирована правовая природа государственного финансового контроля с позиций административного права. Подчеркивается, что управление финансовыми ресурсами является составной частью государственного управления. Отмечается, что структура управленческой деятельности государства в финансовой сфере производна от структуры самой финансовой сферы. Государственный финансовый контроль рассматривается как разновидность управленческой деятельности, в которой нормы административного права имеют приоритет над нормами финансового права. Сделан вывод об административно-правовой природе государственного контроля в финансовой сфере.

Ключевые слова: государственный контроль, финансовый контроль, административное право, государственное управление, финансы, государственные органы, бюджет, право

Деятельность государства невозможна без наличия соответствующих финансовых ресурсов, источником которых являются государственные доходы. Управление финансовыми ресурсами является составной частью государственного управления в целом. В современных условиях вопросам совершенствования системы государственного управления уделяется большое внимание. В качестве стратегической задачи декларируется построение сильного, демократического, правового государства, что предполагает эффективную работу всех составных частей государственного механизма. Именно такое государство может выступать надежным гарантом стабильности и успешного развития в ситуации «глобального вызова», в которой оказалась страна [1, с. 245]. Именно такое государство может способствовать формированию полноценного гражданского общества и развитию системы общественных связей, необходимых для успешного развития страны [2, с. 53].

В современной научной литературе государственный контроль доходов бюджета нередко рассматривается исключительно как финансовый контроль. Но нельзя забывать о том, что любая контрольная деятельность государственных органов является, по своей сущности, частью управленческой деятельности, которую осуществляют государственные органы и должностные лица. Финансовые отношения в этой деятельности оказываются подчинены административным отношениям, сфера управления выступает как приоритетная по отношению к финансовой сфере.

Государственный контроль в финансовой сфере имеет свои особенности как организационного, так и методологического характера. Осмысление данных особенностей с позиций современной административно-правовой науки будет способствовать совершенствованию государственного контрольного механизма в целом, а также приведет к повышению эффективности управленческой деятельности государства, к пополнению доходной части бюджета, к сокращению правонарушений в финансово-бюджетной сфере.

Рассматривая государственный контроль в финансовой сфере как разновидность управленческой деятельности и ее составную часть, необходимо уточнить - что понимается под государственным управлением в науке административного права. По мнению современных ученых-административистов, «под управлением в самом общем смысле можно понимать целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления в целях создания эффективно функционирующей системы на основе информационных связей и отношений» [3, с. 20].

Единого определения понятия «государственное управление» в современной отечественной доктрине нет. Например, К.С. Бельский определяет государственное управление как основанную на законе, организующую, юридически-властную деятельность органов исполнительной власти (аппарата государственного управления), состоящую в непосредственном руководстве социально-политическим, социально-культурным и хозяйственным строительством. Он справедливо подчеркивает, что государственное управление включает в себя планирование, издание правовых актов, подбор кадров, координирование и

контроль [4, с. 67]. По мнению Ю.Н. Старилова, «государственное управление – это властное упорядочивающее воздействие субъекта управления (государства и его специальных органов либо должностных лиц) на объекты управления (общество, граждан и пр.). Более конкретно – это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления» [5, с. 155].

По нашему мнению, государственное управление – это целенаправленное воздействие государства на общественные отношения, осуществляемое через систему государственных органов и должностных лиц, цель которого – упорядочение, организация соответствующей системы и оказание на нее регулирующего влияния, т.е. обеспечение ее должного функционирования и возможного изменения [6, с. 8].

Важнейшей качественной характеристикой процесса государственного управления можно считать то, что этот процесс урегулирован нормами права. В качестве субъектов управленческой деятельности выступают органы государственной власти, а сам процесс осуществляется на основе действующего законодательства и с помощью подзаконного нормативного регулирования.

Г.В. Атаманчук указывает на три обязательных свойства государственного управления: «1) управленческое воздействие опирается на силу государственной власти; 2) распространенность государственного управления на все общество (его всеобщность); 3) системность» [7, с. 39].

Государственное управление финансами можно определить как урегулированную нормами административного права организационно-правовую деятельность государственных органов и должностных лиц по созданию целостной системы аккумуляции, распределения и использования финансовых ресурсов, а также эффективного контроля за данными процессами.

Управление финансами следует рассматривать как разновидность властно-управленческой деятельности

государственных органов и должностных лиц, которая входит в качестве структурного и институционального элемента в систему государственного управления в целом.

Субъект и объект управленческой деятельности находятся в системном единстве, между ними существуют не только прямые управленческие отношения, но и отношения обратной связи. Поэтому управляемый объект, подвергаясь определенному воздействию со стороны управляющего субъекта, сам оказывает влияние на субъект управления, предопределяя специфику управленческой деятельности. Из этого следует, что управление финансами отличается от управления промышленностью, сельским хозяйством, транспортом и культурой. Это отличие проявляется как в системе органов управления, так и в методах управления. В итоге правовые нормы, регулирующие управление в финансовой сфере, отличаются определенной спецификой. В то же время они не перестают быть нормами административного права. Для управленческой деятельности, которая осуществляется в финансовой сфере, являются типичными такие же признаки, которые характерны для государственного управления в целом. Среди них можно выделить неравный статус участвующих в правоотношениях субъектов, подчиненность одних субъектов другим, наличие организационно-распорядительных функций одного субъекта по отношению к другому, большое число нормативных предписаний императивного характера.

К целям государственного управления в финансовой сфере можно отнести:

- 1) обеспечение стабильности функционирования финансовой системы;
- 2) обеспечение позитивной динамики государственных доходов;
- 3) обеспечение эффективности использования государственных финансовых ресурсов для решения стоящих перед обществом и государством задач;
- 4) мобилизацию финансовой системы на решение актуальных для государства экономических и политических проблем;
- 5) организацию денежного обращения в стране и т.д.

Структура управленческой деятельности государства в финансовой сфере производна от структуры самой финансовой сферы. Государственное управление финансами можно определить как урегулированную нормами административного права организационно-правовую деятельность государственных органов и должностных лиц по созданию целостной системы аккумулирования, распределения и использования финансовых ресурсов, а также эффективного контроля за данными процессами.

В зарубежных государствах система организации и полномочий высших контрольных органов определяется особенностями формы правления и политической системы. В парламентских республиках и в тех монархических государствах, где основную роль в политической жизни страны играет парламент, ведущее место занимает парламентский контроль, который реализуют формируемые парламентом счетные палаты. В президентских республиках, наряду с парламентским контролем, как правило, функционируют контрольные структуры исполнительной власти, которые наделены значительными полномочиями. В государствах с социалистической ориентацией и тоталитарной политической структурой высшие контрольные органы включены в систему исполнительной власти.

Нормы законодательства Российской Федерации, посвященные государственному финансовому контролю, в последние несколько лет претерпели значительные изменения, направленные на укрепление финансово-контрольной системы. Новый Федеральный закон от 5.04.2013 «О Счетной палате Российской Федерации» существенно расширил полномочия данного контрольного органа. В Федеральном законе от 7.05.2013 «О парламентском контроле» закреплены механизмы реализации субъектами парламентского контроля своих полномочий, определены субъекты парламентского контроля в бюджетной сфере и формы такого контроля. Также в новой редакции принята глава 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Основы государственного (муниципального) финансового контроля». В итоге государственный финансовый контроль фактически сведен к бюджетному контролю, осуществляемому органами внешнего и внутреннего контроля [8, с. 11-12].

Государственное управление представляет собой многоплановое явление, и это отчетливо видно на примере управления в финансовой сфере. В частности, на многоплановость отношений, возникающих в ходе деятельности государства по формированию, распределению и использованию денежных фондов, указывал А.И. Худяков, отмечавший, что «они являются не только финансово-правовыми, но также гражданско-правовыми, административно-правовыми и т.д.» [9, с. 23].

Отметим также несомненное родство финансово-правовых и административно-правовых отношений, а также близость соответствующих отраслей по методам правового регулирования – обе они используют метод властных предписаний.

Неотъемлемой составной частью любой управленческой деятельности является контроль. Именно контроль обеспечивает работу механизма обратной связи, показывает субъекту управления реакцию объекта на управляющие воздействия, свидетельствует о степени эффективности принимаемых управленческих решений. В конечном счете, эффективность государственного контроля представляет собой важнейший показатель для оценки эффективности всей управленческой деятельности государства.

Контрольная деятельность, как уже отмечалось выше, является разновидностью управленческой деятельности. Обнаруживая отклонения в деятельности подконтрольных органов, контролирующие инстанции вносят необходимые коррективы в эту деятельность, частично изменяют ее характер, то есть осуществляют управленческие функции. Именно в процессе осуществления контрольной деятельности возможен поиск новых, более эффективных форм деятельности субъектов контроля и путей совершенствования этой деятельности. При этом контроль – постоянно действующий фактор управления, он не ограничен какими-то временными рамками.

Правильность, полнота и своевременность поступления доходов в государственный бюджет также являются предметом контроля со стороны государства. Являясь достаточно обширной категорией, государственный контроль применительно к каждой сфере имеет определенную специфику. Но исследование особенностей государственного контроля в финансовой сфере

должно опираться на анализ общих закономерностей, присущих контрольной деятельности как разновидности управленческой деятельности, составной части государственного управления.

Финансовый контроль является составной частью государственного контроля, он представляет собой строго регламентированную деятельность специально созданных контролирующих органов за соблюдением финансового законодательства и финансовой дисциплины всех экономических субъектов [10, с. 12].

Главная цель государственного контроля в финансовой сфере состоит в том, чтобы максимально увеличить поступления в государственную казну и свести к разумному минимуму расходы на управление. В связи с этим государственный финансовый контроль включает в себя в качестве составных элементов следующие виды контроля: контроль за исполнением федерального бюджета и бюджета федеральных внебюджетных фондов, контроль за организацией денежного обращения, контроль за использованием кредитных ресурсов, за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ [11].

Характерными чертами государственного контроля в финансовой сфере являются:

- осуществление контроля в сфере отношений, складывающихся при образовании, распределении и использовании денежных фондов государства и органов местного самоуправления;
- реализация контроля посредством деятельности государственных или иных органов, наделенных законом соответствующими контрольными полномочиями;
- осуществление контроля в целях обеспечения законности, охраны собственности, правильного, эффективного и экономного использования бюджетных средств, обнаружения нарушений финансовой дисциплины, выявления резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет [12, с. 10].

Таким образом, государственный контроль в финансовой сфере правомерно рассматривать как вид управленческой деятельности, как составную часть государственного управления,

регулируемого, в первую очередь, нормами финансового права. Из этого следует, что государственный контроль в финансовой сфере имеет административно-правовую природу.

Список литературы:

1. Ильин В.В., Панарин А.С., Архиезер А.С. Реформы и контрреформы в России. М.: Изд-во МГУ, 1996.
2. Рогачева Л.И. Современные тенденции развития общественных связей в российском государстве // Образование и право. 2013. № 8.
3. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – 2-е изд., с изм. и доп. – М.: Норма, 2005. Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск: Изд-во СГУ, 1995.
4. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, ИНФРА-М, 2002.
5. Пашенцев Д.А. Теоретические и исторические вопросы государственного управления. М: МГПУ, 2010.
6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997.
7. Ялбулганов А.А. Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля // Финансовое право. 2014. № 8.
8. Карасева (Сенцова) М.В. Научное наследие профессора Алексея Ивановича Худякова // Худяков А.И. Избранные труды по финансовому праву. СПб.: Юридический центр "Пресс", 2010.
9. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000.
10. Указ Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» от 25 июля 1996 г. // Собрание законодательства РФ, 29.07.1996, № 31, ст. 3696.
11. Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории. СПб.: Питер, 2002.

Administrative law

Dmitry A. Pashencev, Doctor of legal sciences,
Professor of the theory and history of State and law
Of the Moscow city Pedagogical University, Professor
Department of Civil law the Finance University under
The Government of the Russian Federation,
Moscow (E-mail: dp-70@mail.ru)

TO THE QUESTION OF ADMINISTRATIVE NATURE OF STATE CONTROL IN THE FINANCIAL SECTOR

Abstract: The article analyzes the legal nature of the state financial control from the standpoint of administrative law. Emphasizes that financial management is an integral part of public administration. It is noted that the structure of government of the state in the financial sector is derived from the structure of the financial sector. State financial control is considered as a kind of management, in which the rules of administrative law take precedence over the provisions of financial law. It is concluded that the administrative and legal nature of state control in the financial sector.

Keywords: state control, financial control, administrative law, public administration, finance, public authorities, the budget, the right

References:

1. Il'in V.V., Panarin A.S., Arhiezer A.S. Reformy i kontreformy v Rossii. M.: Izd-vo MGU, 1996. S. 245.
2. Rogacheva L.I. Sovremennye tendencii razvitija obshhestvennyh svjazej v rossijskom gosudarstve // *Obrazovanie i pravo*. 2013. # 8. S. 53.
3. Bahrah D.N., Rossinskij B.V., Starilov Ju.N. Administrativnoe pravo: Uchebnik dlja vuzov. – 2-e izd., s izm. i dop. – M.: Norma, 2005. S. 20.
4. Bel'skij K.S. Fenomenologija administrativnogo prava. Smolensk: Izd-vo SGU, 1995. S. 67.
5. Starilov Ju.N. Kurs obshhego administrativnogo prava. V 3 t. T. I: Istorija. Nauka. Predmet. Normy. Sub#ekty. M.: Norma, INFRA-M, 2002. S. 155.
6. Pashencev D.A. Teoreticheskie i istoricheskie voprosy gosudarstvennogo upravlenija. M.: MGPU, 2010. S. 8.
7. Atamanchuk G.V. Teorija gosudarstvennogo upravlenija: Kurs lekcij. M.: Juridicheskaja literatura, 1997. S. 39.
8. Jalbulganov A.A. Novyj kategorial'nyj apparat gosudarstvennogo finansovogo kontrolja // *Finansovoe pravo*. 2014. # 8. S. 11-12.
9. Karaseva (Sencova) M.V. Nauchnoe nasledie professora Alekseja Ivanovicha Hudjakova // Hudjakov A.I. Izbrannye trudy po finansovomu pravu. SPb.: Juridicheskij centr "Press", 2010. S. 23.
10. Gracheva E.Ju. Problemy pravovogo regulirovanija gosudarstvennogo finansovogo kontrolja. M.: Jurisprudencija, 2000. S.12.
11. Ukaz Prezidenta RF «O merah po obespečeniju gosudarstvennogo finansovogo kontrolja v Rossijskoj Federacii ot 25 ijulja 1996g. // *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 29.07.1996, # 31, st. 3696.
12. Nogina O.A. Nalogovyj kontrol': voprosy teorii. SPb.: Piter, 2002. S. 10.

