

ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Рассматриваются вопросы теории и практики организации финансовой деятельности в субъектах Российской Федерации. На основе анализа сложившихся в науке подходов обосновывается авторская позиция по данному вопросу. Высказываются предложения по совершенствованию организационно-правового обеспечения финансовой деятельности на региональном уровне.

Ключевые слова: финансовая деятельность; организация; субъект Российской Федерации.

Федеративное устройство России обуславливает самостоятельность субъекта РФ как государственно-правового образования и предопределяет необходимость обеспечения финансовыми ресурсами публично-территориальных интересов. В целях создания экономической основы для реализации стоящих перед ним задач и функций субъект Федерации в лице соответствующих органов государственной власти осуществляет практически организующие действия, нацеленные на образование, распределение и использование фондов денежных средств, совокупность которых составляет содержание региональной финансовой деятельности.

Ю.Л. Смирникова справедливо отмечает, что государственное устройство Российской Федерации определяет особое положение финансовой деятельности субъекта РФ, свидетельствующее о наличии взаимосвязей как с финансовой деятельностью центра, так и с финансовой деятельностью муниципальных образований [1. С. 10]. Субъекты Федерации выступают проводниками общефедеральной финансовой политики, ориентированной на современном этапе на адаптацию бюджетной системы к изменившимся экономическим условиям и создание предпосылок для устойчивого социально-экономического развития страны в посткризисный период [2]. С другой стороны, в отношениях между федерацией и муниципальными образованиями субъекты РФ являются связующим звеном по оказанию финансовой помощи последним из федерального бюджета, воздействуют на местные финансы посредством перечисления межбюджетных трансфертов, предоставления государственных гарантий муниципалитетам для привлечения кредитных ресурсов, установления нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.

Несмотря на особое положение и роль финансовой деятельности субъектов Федерации в реализации публичных интересов, вопросы ее организационного обеспечения не получили должного освещения в финансово-правовой литературе. Ученые, исследовавшие проблемы сущности финансовой деятельности как базовой категории отрасли финансового права, в своих работах ограничивались указанием на организационный характер отношений, возникающих в процессе ее осуществления [3. С. 9; 4. С. 19–20]. Признавая, что предметом финансового права охватываются не только имущественные (связанные с движением денежных средств), но и организационные (неимущественные) отношения, необходимо отметить, что финансовая деятельность субъекта РФ как часть механизма социального управления одновременно является «организованной» извне. Еще в 1912 г. А.А. Богданов писал: «Всякую человеческую деятельность... можно рассматривать как некоторый материал организационного опыта и исследовать с организационной точки зрения» [5. С. 69].

С учетом общетеоретических подходов организацию региональной финансовой деятельности можно рассматривать как построение управляющей и управляемой систем (структурная часть), равно как и отношений между ними (функциональная часть), обусловленных единством цели или выполняемых ими функций [6. С. 45]. Статическое начало организации финансовой деятельности выражается в формировании системы органов, осуществляющих практически организующие действия по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств, и наделении их соответствующей компетенцией, а также объекта управленческого воздействия – финансовых фондов субъекта Федерации: регионального бюджета и бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования. Структурная характеристика организационного обеспечения финансовой деятельности базируется на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Системно-структурная организация финансов требует установления способов взаимодействия и рациональных связей между управляющей и управляемой системами, которые проявляются как динамическое начало организации финансовой деятельности. Как вид управленческой процедуры финансовая деятельность приобретает особое функциональное содержание, проявляющееся во взаимосвязи ее цели, задач и функций. Категория «цель» является движущей силой деятельности, отвечает на вопрос о том, ради чего эта деятельность осуществляется, на что направлена [7. С. 98]. В ходе финансовой деятельности субъект Федерации как публично-правовое образование стремится прежде всего покрыть финансовые затраты на осуществление своих функций и решение задач, стоящих перед ним в конкретный исторический период. Например, в Послании Губернатора Томской области депутатам Государственной Думы Томской области «Через кризис – к развитию» от 29 января 2009 г. были определены такие стратегические задачи, как сохранение социальной направленности бюджета, поддержка местных товаропроизводителей, развитие малого предпринимательства, оптимизация бюджета (снижение расходов на содержание областных и муниципальных органов власти, энергосбережение и т.д.).

Цель финансовой деятельности достигается путем решения задач по формированию, распределению и использованию финансовых фондов, каждая из которых представляет собой определенный этап достижения конечного результата. В качестве первостепенной перед субъектом Федерации встает задача мобилизации финансовых ресурсов. Она требует осуществления комплекса мер, позволяющих за определенный период времени сконцентрировать ресурсы в денежных фондах путем

взимания налогов и сборов, получения неналоговых доходов, привлечения заемных средств, а также сосредоточить их на решении определенной задачи. Собранные денежные средства необходимо справедливо и рационально распределить между производственной и непроизводственной сферами, между отдельными отраслями экономики. Они направляются на решение конкретных задач и имеют определенного адресата. Использование финансовых фондов предполагает своевременное и полное обеспечение денежными средствами запланированных потребностей, т.е. их непосредственное расходование.

Каждая задача реализуется через набор последовательных действий субъектов финансовой деятельности, составляющих ее функции, т.е. конкретные направления воздействия. В финансово-правовой литературе отсутствует единообразный подход к их определению; нередко функции подменяются задачами финансовой деятельности. А.В. Демин выделяет фискальную (по созданию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств) и распределительную (по распределению и использованию сформированных финансовых ресурсов) функции [8. С. 13]. Однако наряду с контрольной функцией такие воздействия характерны для финансов, а не для их практической реализации субъектом Федерации.

На наш взгляд, в функциональное содержание финансовой деятельности необходимо включать следующие действия: планирование, прогнозирование, регулирование, координацию и финансовый контроль за законным и целесообразным использованием фондов денежных средств. Данная позиция не получила широкой поддержки среди представителей финансово-правовой науки, что объясняется их опасением вторгнуться в предмет административно-правового регулирования, поскольку указанные функции присущи исполнительно-распорядительной деятельности. Признавая в целом управленческие отношения предметом административного права, в них необходимо выделять внешние и внутренние отношения. Во внешних управленческих отношениях непосредственно проявляется финансовая деятельность государства как часть механизма социального управления, а для него характерны такие функции, как предвидение, планирование, координирование, организация, контроль [9. С. 255], регулирование и учет [10. С. 207]. Внутриорганизационные отношения в органах исполнительной власти, а также в аппаратах законодательных, судебных и иных государственных органов следует отнести к предмету административного права [11. С. 8].

Финансовая деятельность всегда выступает как планомерно организуемая деятельность, что обусловлено природой финансовых отношений. Финансовое планирование как ее функция представляет собой систему научно обоснованных мероприятий по определению источников образования, критериев распределения денежных средств и направлений использования финансовых ресурсов [12. С. 14]. На уровне субъекта РФ планирование обеспечивается системой финансовых планов, каждый из которых решает задачи организации и управления финансами в конкретном звене управления. Так, в соответствии с Законом Томской области от 14.09.2009 № 177-ОЗ система документов стратегического планирования Томской области включает в себя Стратегию социально-экономического раз-

вития, схему территориального планирования, отраслевые стратегии и Программу социально-экономического развития Томской области на среднесрочный период. Данные планы являются основой для разработки документов программно-целевого планирования, включающих долгосрочные и ведомственные целевые программы, доклады и отчеты о результатах деятельности.

С финансовым планированием тесно связано прогнозирование – процесс получения информации о будущем состоянии явлений и событий, основанный на их научном познании. Оно является необходимой предпосылкой плановых расчетов и может рассматриваться как начальная стадия планирования, определяющая выбор путей достижения целей плана. Основу для финансового прогнозирования составляет прогнозирование социально-экономического развития субъекта РФ, под которым понимается деятельность региональных органов государственной власти по сбору и анализу информации о социально-экономическом развитии территории и построению на его основе предположений о ее дальнейшем развитии [13. С. 14]. Составление проектов региональных бюджетов основывается, в том числе, на прогнозах социально-экономического развития субъектов Федерации.

Функция регулирования направлена на упорядочение финансового механизма и обеспечение взаимодействия финансовых институтов между собой. Регламентация распределительных процессов наиболее ярко выражена в бюджетном регулировании. Его сущность заключается в перераспределении бюджетных ресурсов между бюджетами разных уровней, осуществляемом для сбалансирования доходов и расходов, выравнивания финансового уровня различных территорий в процессе межбюджетных отношений. Действующий механизм бюджетного регулирования включает в себя два основных направления: передача части налоговых доходов федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на постоянной основе и предоставление межбюджетных трансфертов из специально создаваемых бюджетных фондов.

Координация как функция финансовой деятельности нацелена на обеспечение согласованного взаимодействия управляющей и управляемой систем. Межотраслевой характер деятельности в сфере финансов обуславливает существование нескольких самостоятельных организационных систем, каждая из которых имеет собственные предметы ведения, цели, задачи и методы осуществления функций. Чтобы объединить усилия различных государственных органов для решения общих задач, устранить параллелизм в решении предметов совместного ведения, необходимо наделение какого-либо органа управления координационными полномочиями. В этой связи координация приобретает особый характер как группа однородных, осуществляемых органами государственной власти и местного самоуправления предписаний, обеспечивающих единство и гармоничное сочетание действий субъектов управления в процессе исполнения возложенных на них обязанностей [14. С. 13].

При Правительстве РФ создан и действует ряд координационных органов, например Правительственная комиссия по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти. Она призвана координировать работу по определению показателей оценки результатов деятельности,

совершенствованию разработки текущих и среднесрочных планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, а также по подготовке федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации ежегодных докладов о результатах, полученных в отчетном периоде.

Исходя из федеративного устройства российского государства, особую значимость приобретает вопрос взаимоотношений и взаимодействия между федеральным уровнем власти и региональными структурами. В сфере финансов особая роль принадлежит территориальным структурам федеральных органов власти в субъектах Федерации, призванных независимо от региональной власти проводить общегосударственную финансовую политику на местах и в то же время призванных к взаимодействию и сотрудничеству с соответствующими органами власти субъектов Федерации [15].

Финансовый контроль направлен на выявление результатов деятельности в сфере финансов и обеспечение обоснованности и справедливости процессов формирования, распределения и использования фондов денежных средств субъекта Федерации. В ходе его осуществления проверяется соблюдение установленного порядка осуществления финансовой деятельности всеми органами государственной власти, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами. При выявлении фактов нарушения финансового законодательства участники финансового правоотношения привлекаются к установленной законом ответственности. С другой стороны, финансовый контроль отражает результаты осуществления региональной финансовой деятельности, достижения ее цели по полному и своевременному обеспечению финансами стоящих перед субъектами РФ задач и функций. Он является обязательным завершающим этапом в процессе осуществления любой функции финансовой деятельности, отражая ее качественные и количественные результаты, действенность ее приемов, способов и средств.

Осуществление финансового контроля в субъектах Федерации возложено на контрольно-счетные палаты,

образуемые региональным законодательным (представительным) органом государственной власти и подотчетные ему. В некоторых субъектах Федерации были созданы специальные органы в данной сфере в рамках исполнительной ветви власти. Так, в Красноярском крае образована Служба финансово-экономического контроля, осуществляющая, помимо контроля в финансово-бюджетной сфере, также контроль за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд края. Указанный орган подотчетен Министерству финансов Красноярского края. В Иркутской области функционирует Служба государственного финансового контроля, наделенная статусом исполнительного органа государственной власти.

Не отрицая значимость финансового контроля в условиях оптимизации бюджетных расходов и целевого расходования бюджетных средств, создание подобных органов представляется нецелесообразным. Анализ региональных нормативно-правовых актов показывает дублирование данными органами функций контрольно-счетных палат и территориальных органов Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, что не может не сказаться на эффективности их деятельности.

В целом практика организационно-правового обеспечения региональной финансовой деятельности показывает, что в современных условиях не в полной мере достигается фискальная автономия субъектов РФ как важнейшее условие выполнения ими своих задач и функций. Концентрация наиболее финансово значимых налогов на федеральном уровне и законодательное закрепление системы формирования доходов региональных бюджетов за счет отчислений от федеральных налогов способствовали укреплению зависимости субфедеральных образований от межбюджетных трансфертов центра. На наш взгляд, реализация принципа бюджетного федерализма России должна идти по пути предоставления субъектам РФ достаточных налоговых источников доходов, соответствующих объему закрепленных за ними полномочий, в частности путем расширения перечня региональных налогов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Смирникова Ю.Л. Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 25 с.
2. О бюджетной политике в 2010–2012 годах: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 // Парламентская газета. № 28. 29.05.2009.
3. Ермакова Т.С. Финансовое правоотношение (теоретические проблемы). Л., 1985. 34 с.
4. Коган М.Л. Хозяйственная реформа и финансовое право. М.: Знание, 1968. 47 с.
5. Богданов А.А. Тектология: Всеобщая организационная наука: В 2 кн. М.: Экономика, 1989. Кн. 1. 304 с.
6. Боголепов В.П. О состоянии и задачах развития общей теории организации // Организация и управление (Вопросы теории и практики). М.: Наука, 1968. С. 38–65.
7. Элькин П.С. Категории «цель» и «средство» в сфере уголовно-процессуального регулирования // Советское государство и право. 1972. № 8. С. 98–103.
8. Демин А.В. Финансовое право: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2003. 225 с.
9. Гвишиани Д.М. Организация и управление. М.: Наука, 1972. 536 с.
10. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). 2-е изд., доп. М.: Политиздат, 1973. 390 с.
11. Административное право России: Учеб. / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; Отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2008. 688 с.
12. Бекерская Д.А. Управление финансовой деятельностью бюджетных учреждений: Учеб. пособие. Одесса: ОГУ, 1986. 80 с.
13. Киреева А.В. Среднесрочное бюджетное планирование на современном этапе (финансово-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 28 с.
14. Шилин Г.В. Координация как функция в деятельности администрации субъекта Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2002. 24 с.
15. О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов: Постановление Правительства РФ от 12.08.2004 г. № 410 // СЗ РФ. 2004. № 33. Ст. 3497; 2007. № 42. Ст. 5057.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 октября 2009 г.