

УДК 347.73: 353.2

**Н.Н. Воробьева****ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Рассматриваются теоретические вопросы организационного обеспечения управления в сфере финансовой деятельности субъектов Российской Федерации. Определяются понятие, принципы и структура региональной финансовой системы. На основе анализа законодательства субъектов РФ, входящих в Сибирский федеральный округ, выявляются региональные особенности формирования системы органов государственной власти, осуществляющих финансовую деятельность на данном уровне государственного управления.*

Ключевые слова: *финансовая деятельность, управление, финансовая система, субъект РФ.*

Финансовая деятельность осуществляется всеми органами государственной власти и местного самоуправления, поскольку выполнение задач и функций каждым из них в той или иной степени связано с образованием, распределением или использованием бюджетов и других фондов денежных средств. Кроме того, в реализации ее функций участвуют Центральный банк РФ, выступающий как особый публично-правовой институт, и его территориальные учреждения, а также органы государственных внебюджетных фондов.

Организация управления в сфере региональной финансовой деятельности нацелена на формирование системы и структуры государственных органов и учреждений, осуществляющих планирование, прогнозирование, регулирование, координацию и контроль в сфере финансов. Совокупность таких организационных структур нередко обозначается понятием «финансовая система России» [1. С. 10]. Экономисты употребляют данную категорию в более узком смысле, как совокупность финансовых учреждений (организаций) [2. С. 5].

Вместе с тем данная позиция не является общепризнанной в финансово-правовой науке, что связано с традиционным пониманием финансовой системы как совокупности финансовых институтов, каждый из которых объединяет однородные отношения по формированию, распределению и расходованию бюджетов и других фондов денежных средств. В частности, Н.И. Химичева полагает, что нельзя приравнивать понятия «финансовая система» и «система финансовых органов», поскольку один и то же термин обозначает разные понятия [3. С. 93]. Однако институты финансовой системы безжизненны по своей сути, если не реализуются в правомерных действиях органов государственной власти и учреждений по образованию и использованию на нужды общества публичных фондов. О.Н. Горбунова отмечала, что лучший способ управления государством – это управление с помощью денег [4. С. 14].

Финансовую систему субъекта РФ можно рассматривать и в материальном аспекте, как совокупность региональных фондов денежных средств, выступающих частью общефедеральной финансовой системы.

С учетом приведенных позиций правомерно, на наш взгляд, употреблять применительно к управляющей системе в сфере региональных бюджетов и других фондов денежных средств понятие финансовой системы субъекта РФ. Это совокупность органов государственной власти и учреждений, осуществляющих в пределах своей компетенции финансовую деятельность на региональном уровне.

В составе финансовой системы субъекта РФ исходя из федеративного устройства государства и особенностей правового статуса отдельных элементов следует выделять три основных блока. Во-первых, органы государственной власти субъекта Федерации, образованные им самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя. Во-вторых, территориальные подразделения федеральных органов государственной власти и территориальные учреждения Банка России. Наконец, органы управления территориальными государственными внебюджетными фондами.

При рассмотрении видов и компетенции органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих финансовую деятельность, в научной и учебной литературе практически не уделяется внимания региональному уровню власти. Многие авторы ограничиваются упоминанием о том, что представительные и исполнительные органы субъектов РФ выполняют на соответствующей территории функции в области финансов в пределах своей компетенции [5. С. 8].

Федеративная форма государственного устройства России, закрепленная в ст. 5 Конституции РФ, обуславливает, как отмечает В.Е. Чиркин, вертикальное разделение единой государственной власти между Федерацией и ее субъектами на условиях сбалансированности, взаимодействия и субсидиарности при верховенстве федеральной государственной власти [6. С. 105]. Внешним выражением публичной власти субъектов Федерации выступает система реализующих ее органов в пределах определенных Конституцией РФ полномочий. Некоторые авторы справедливо относят наличие собственной системы органов государственной власти субъектов РФ к юридическим признакам их государственности<sup>1</sup>.

Построение системы органов, осуществляющих финансовую деятельность на региональном уровне, базируется на конституционных принципах государственной целостности Российской Федерации, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, равноправия и самоопределения народов. Конституция РФ в ст. 11, 77 закрепляет самостоятельность субъектов Федерации в построении собственной системы органов государственной власти, соответствующей основам конституционного строя Российской Федерации.

Исходя из смысла ст. 72, 73 Конституции РФ, можно сделать вывод, что

---

<sup>1</sup> См., например: *Попов М.Ю.* Конституционно-правовой статус края и области как субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. С. 13–14.

федеральным законом могут быть установлены только общие принципы, на основе которых осуществляется формирование и наделение компетенцией органов государственной власти субъектов Федерации. Все остальные вопросы, касающиеся деятельности региональных органов, относятся к исключительному ведению субъектов РФ и регулируются ими самостоятельно.

В этой связи базовым для субъектов РФ при формировании системы органов, осуществляющих финансовую деятельность, является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7]. В соответствии со ст. 2 указанного закона в систему органов государственной власти субъекта РФ входят законодательный (представительный) орган, высший исполнительный орган и иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с его конституцией (уставом). К иным органам относится, в частности, высшее должностное лицо субъекта РФ, должность которого предусмотрена конституцией (уставом) субъекта РФ, и суды субъекта РФ. Часть 4 ст. 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [8] относит к судам субъектов РФ конституционные (уставные) суды и мировых судей, являющихся судьями общей юрисдикции субъекта РФ<sup>1</sup>.

Конструкция данной статьи, предусматривающей открытый перечень органов власти регионального уровня, допускает возможность создания в субъектах РФ территориальных органов, что было подтверждено рядом правовых позиций Конституционного Суда РФ<sup>2</sup>. Так, на территории Усть-Ордынского Бурятского округа, являющегося административно-территориальной единицей Иркутской области с особым статусом<sup>3</sup>, действуют территориальные подразделения исполнительных органов государственной власти Иркутской области.

Неотъемлемым признаком любой системы является наличие определенной упорядоченности, взаимосвязей и взаимодействия образующих ее элементов [9]. Поэтому система органов государственной власти субъекта РФ выступает как совокупность организационных структур, связанных единством объекта управления, целей, задач, функций, характером отношений с социальной средой [10]. Первичным элементом управляющей системы в сфере финансов выступает орган государственной власти. Его можно определить как часть

---

<sup>1</sup> О мировых судьях в Российской Федерации: Федер. закон от 17 дек. 1998 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270; СЗ РФ. 2008. № 30 (Ч. I). Ст. 3603.

<sup>2</sup> См., например: По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 янв. 1997 г. № 1-П // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708; По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 янв. 1998 г. № 3-П // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

<sup>3</sup> Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: Федер. конст. закон от 30 дек. 2006 г. № 6-ФКЗ // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 1.

государственного механизма, действующую на основе демократических принципов, участвующую в решении стоящих перед государством задач и выполнении его функций, наделенную для этого властным полномочием, обладающую соответствующей компетенцией, имеющую определенную структуру и характеризующуюся правовым характером связей, соединяющих личный состав органа в единое целое [11. С. 25].

Для осуществления задач и функций субъекта Федерации в сфере финансовой деятельности органы государственной власти наделяются властными полномочиями, включающими ряд взаимосвязанных элементов. Наиболее значимой является возможность издания правовых актов, обязательных для всех органов власти, должностных лиц, физических лиц и организаций независимо от формы собственности на территории субъекта Федерации. Далее, это защита велений, выраженных в данных правовых актах, от нарушений при помощи механизма государственного принуждения. Наконец, немаловажное значение имеет материальное обеспечение выполнения велений путем распоряжения финансовыми ресурсами субъекта РФ.

Властные полномочия определяют границы правового осуществления задач и функций финансовой деятельности тем или иным органом государственной власти. При построении системы органов, осуществляющих финансовую деятельность в регионах, большое значение имеет конституционное закрепление принципа равноправия субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, а также в отношении иных элементов конституционно-правового статуса. Это права на конституцию или устав, на собственные органы государственной власти, законодательство, свою территорию, представительство в Совете Федерации и др. Как отметил Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений<sup>1</sup>, принцип равноправия доминирует в статусе субъекта Российской Федерации.

В то же время в России, как отмечают многие авторы, сохраняются черты асимметрии [12. С. 94–95], что выражается, в частности, в особом статусе республик. Во-первых, республики названы в ст. 5 Конституции РФ государствами и наделены правом принятия собственных конституций. Так, ст. 1 Конституции Республики Тыва (Тува) устанавливает, что «Республика Тыва – Тува есть демократическое правовое государство в составе Российской Федерации, имеет свою Конституцию и законодательство». Во-вторых, республики вправе устанавливать свои государственные языки помимо государственного языка РФ (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ). Так, в Республике Алтай наряду с русским устанавливается алтайский язык, в Республике Тыва – тувинский.

Признавая равноправие субъектов Федерации в организации финансовой системы, следует отметить, что их видовое разнообразие, географические, исторические, национальные и другие различия обусловили особенности в

---

<sup>1</sup> По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

наименовании, порядке формирования, правовом статусе органов государственной власти, получившие свое закрепление в региональном законодательстве.

А.И. Худяков, рассматривая систему органов управления в области государственных финансов в широком значении, относит к ней представительные и исполнительные органы государства, а в узком смысле включает в ее состав специализированные финансовые органы [13. С. 192]. Подобной позиции придерживаются и другие авторы, рассматривая в качестве органов общей компетенции высшие федеральные органы государственной власти (Федеральное собрание РФ и Правительство РФ), а органов специальной компетенции – финансовый аппарат (Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ и др.).

С таким подходом нельзя согласиться по следующим основаниям. Во-первых, авторы оставляют за рамками системы органов, осуществляющих финансовую деятельность, суды. А.В. Демин справедливо отмечает, что «эффективная судебная система выступает надежной юридической гарантией законности финансовых операций» [14. С. 16]. Во-вторых, мы разделяем точку зрения авторов, использующих разграничение на органы общей и специальной компетенции при характеристике функций в сфере финансов исполнительной ветви власти [15. С. 4]. Общее управление в сфере региональных финансов осуществляют правительства и администрации субъектов РФ. Специальные органы подразделяются на органы отраслевой компетенции (осуществляющие финансовую деятельность в связи с выполнением своих основных задач и функций) и органы финансово-кредитной системы, для которых финансовая деятельность составляет основу компетенции.

В этой связи нельзя согласиться с А.М. Асадовым, который пишет, что специально созданные для осуществления финансовой деятельности органы государственной власти являются финансовыми органами независимо от их принадлежности к той или иной ветви власти [16. С. 9]. Исходя из этого, он подразделяет все финансовые органы на исполнительные органы власти; органы, не входящие в состав исполнительной власти, хотя по характеру деятельности ее осуществляющие; органы, связанные с проблемами организационного обеспечения деятельности государства в сфере финансового контроля.

По нашему мнению, финансовые органы относятся к исполнительной ветви власти и выступают как структурная часть государственного аппарата, создаваемая специально для повседневного функционирования с целью исполнения законов в сфере управления финансами и действующая в рамках определенной компетенции [17. С. 66, 69]. Включение в понятие финансовых органов иных властных структур, не осуществляющих исполнительно-распорядительной деятельности, размывает содержание данной категории, уменьшает значение специальных органов в проведении финансовой политики и управлении публичными финансами.

Первый блок региональной финансовой системы составляют органы государственной власти субъекта РФ, образованные им самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России. К ним относятся

высшее должностное лицо субъекта РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти, высший исполнительный орган власти общей компетенции, органы исполнительной власти специальной компетенции (органы отраслевой компетенции и финансовые органы), органы финансового контроля, суды.

Анализ региональной практики позволил выявить ряд особенностей в формировании системы органов государственной власти субъектов РФ, осуществляющих финансовую деятельность. Во-первых, тенденция к образованию министерств финансов, функции которых включают, наряду с выработкой финансовой политики субъекта РФ и нормативно-правовым регулированием в установленной сфере деятельности, также оказание государственных услуг и осуществление государственного финансового контроля. Такой смешанный характер функций финансовых органов объясняется тем, что зачастую они выступают в качестве единственных органов отраслевого управления субъекта РФ в сфере финансов.

Во-вторых, создание иных финансовых органов помимо министерств, департаментов и комитетов финансов. Так, в Красноярском крае образовано казначейство как орган исполнительной власти (служба) края, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения краевого и местных бюджетов, предварительный и текущий финансовый контроль. В-третьих, образование, наряду с региональными контрольно-счетными палатами, подотчетными законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ, специальных органов финансового контроля в рамках исполнительной ветви власти. Например, Служба финансово-экономического контроля Красноярского края, Служба государственного финансового контроля Иркутской области.

Второй блок финансовой системы образуют территориальные подразделения федеральных органов государственной власти и территориальные учреждения Банка России, круг властных полномочий которых ограничен территорией конкретного субъекта Федерации или федерального округа. Они создаются для проведения общегосударственной финансовой политики на местах независимо от региональной власти.

В третий блок входят органы управления государственными внебюджетными фондами. Управления Пенсионного фонда РФ и региональные отделения Фонда социального страхования РФ по характеру организации схожи с территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти. В то время как территориальные фонды обязательного медицинского страхования создаются субъектами РФ, а состав органов управления и бюджеты данных фондов утверждаются региональными органами государственной власти.

Таким образом, организация управления в сфере региональной финансовой деятельности в статике включает формирование системы и структуры государственных органов и учреждений, наделенных властными полномочиями. Она базируется на конституционных принципах федерализма, государственной целостности Российской Федерации, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти,

равноправия и самоопределения народов. Динамика же организационного обеспечения управления в сфере региональных финансов предполагает наделение каждого органа компетенцией, выступающей как юридическое выражение содержания финансовой деятельности и определяющей пределы правового регулирования финансовых отношений.

#### Литература

1. Финансовое право: Учеб. / Отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: ТК Велби: Проспект, 2008. 528 с.
2. Бычков В.П., Кузнецова Т.И. Государственное управление финансовой и банковской деятельностью: Учеб. пособие. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2006. 63 с.
3. Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право. М.: Норма, 2005. 464 с.
4. Горбунова О.Н. Финансовое право в системе российского права (актуальные проблемы) // Государство и право. 1995. № 2. С. 14–22.
5. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: вопросы и ответы. М., 2003. 240 с.
6. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). М., 2001. 376 с.
7. СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
8. СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
9. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). 2-е изд., доп. М.: Политиздат, 1973. 390 с.
10. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы / Отв. ред. Б. М. Лазарев. М.: Наука, 1984. 238 с.
11. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. М.: Изд-во АН СССР, 1954. 226 с.
12. Соловьева Е.А. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации (проблема асимметрии) / Под ред. проф. Ю.И. Скуратова. М.: Новый индекс, 2007. 160 с.
13. Худяков А.И. Финансовое право республики Казахстан. Общая часть. Алматы: ТОО «Баспа», 2001. 272 с.
14. Демин А.В. Финансовое право: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2003. 225 с.
15. Бесчеревных В.В. Управление в области финансов и кредита. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1958. 72 с.
16. Асадов А.М. Правовые основы организационного обеспечения финансовой деятельности государства в России. Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2005. 344 с.
17. Веселкова Е.Г. Природа финансовых органов // Финансы. 2007. № 11. С. 66–70.