

УДК 351.74.76

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ПРАВО ПОРЯДКА
СУБЪЕКТАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ****Д.Л. СТАРАНЦОВ***(Белорусский государственный университет, Минск)*

Рассмотрен вопрос об оценке правового положения органов государственного финансового контроля Республики Беларусь как субъектов процесса практической реализации государственной функции охраны правопорядка. Осуществлен комплексный анализ современного состояния функционирования системы контрольно-финансовых ведомств и выносит предложения по корректировке содержания их компетенции и государственно-правового статуса.

Сложность и специфичность Государственного финансового контроля (далее – ГФК) предопределяет большую степень структурированности органов его осуществляющих, поэтому можно привести их классификацию:

- органы *общей* компетенции (для них осуществление финансового контроля – одна из функций);
- органы *специальной* компетенции (финансовый контроль – основная задача и цель их деятельности).

Финансово-контрольные функции осуществляют также и органы местного управления и самоуправления в пределах их властных полномочий. В частности, согласно пункту 1 части 6 статьи 16 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 20 февраля 1991 года местные Советы депутатов утверждают программы социально-экономического развития, местные бюджеты и отчеты об их исполнении, вносят изменения в бюджетные планы [7].

Национальная система финансово-контрольных органов Беларуси включает следующих субъектов:

- 1) Комитет государственного контроля (КГК);
- 2) Департамент финансовых расследований КГК (ДФР);
- 3) Департамент финансового мониторинга КГК (ДФМ);
- 4) Национальный банк (НБ);
- 5) Совет Министров (СМ);
- 6) Министерство финансов (МФ);
- 7) Главное контрольно-ревизионное управление МФ (ГКРУ);
- 8) Главное государственное казначейство МФ;
- 9) Департамент страхового надзора МФ;
- 10) Министерство по налогам и сборам (МНС);
- 11) Государственный таможенный комитет (ГТК);
- 12) Комитет по ценным бумагам при Совете Министров;
- 13) Национальное собрание;
- 14) Президент;
- 15) местные органы власти и управления.

«Центральным» специализированным органом ГФК является *Комитет государственного контроля*. Этот орган можно назвать проводником «президентского» финансового контроля, так как Комитет (согласно ст. 130 Конституции) создается непосредственно Главой государства и подотчетен ему же [1]. Статья 129 Основного закона и часть 1 статьи 1 Закона «О Комитете государственного контроля» от 9 февраля 2000 года указывают на то, что данный орган призван осуществлять государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением законов, актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения [6].

Среди органов, осуществляющих ГФК в Беларуси, можно выделить также ведомство, занимающееся финансовыми расследованиями (*финансовую милицию*). Первоначально этот орган назывался Главным управлением налоговых расследований и существовал при Главной государственной налоговой инспекции МФ (до июня 1998 года). Затем был преобразован в Государственный комитет финансовых расследований (ГКФР) при Президенте со статусом республиканского органа государственного управления. Но сейчас, в соответствии с Указом Президента № 516 от 24 сентября 2001 года «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь», ГКФР включен в структуру КГК в качестве *Департамента финансовых расследований* [10]. Главной функцией настоящего ведомства выступает обеспечение экономических интересов государства в сфере предпринимательства и налогообложения. Статус данного органа постоянно видоизменялся и в данный момент определен вполне оптимально.

В соответствии с Указом Президента № 408 от 14 сентября 2003 года образован *Департамент финансового мониторинга* как структурное подразделение КГК, уполномоченное принимать меры по противодействию легализации доходов, полученных незаконным путем [11]. Пункт 5 Положения «О Департаменте финансового мониторинга Комитета государственного контроля» среди основных задач вновь образованного ведомства выделяет:

- принятие эффективных мер по противодействию легализации доходов, полученных незаконным путем;
- создание и функционирование автоматизированной интегрированной системы учета, обработки и анализа информации о финансовых операциях, подлежащих особому контролю. Среди таких операций статья 4 Закона Республики Беларусь «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных незаконным путем» от 19 июля 2000 года называет [9]: финансовые операции, совершаемые с наличными деньгами (купля-продажа иностранной валюты и пр.); финансовые операции по банковским счетам, по международному переводу денежных средств, по купле-продаже ценных бумаг и иные сделки с ценными бумагами; финансовые операции по кредитам; финансовые операции с движимым и недвижимым имуществом; финансовые операции по переводу долга и уступке права (требования); предоставление дотаций, субсидий и субвенций;
- взаимодействие с компетентными органами иностранных государств в области противодействия легализации доходов, полученных незаконным путем.

Нельзя не сказать и о роли Президента Республики Беларусь как одного из субъектов ГФК, в частности в сфере бюджетного контроля. Ведь часть 1 статьи 28 Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе и государственных внебюджетных фондах» прямо указывает на то, что контроль за исполнением бюджета совместно с Правительством и КГК осуществляет *Президент*. Так, если Совет Министров в соответствии с нормой, заключенной в абзаце 25 статьи 4 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» от 7 июля 1998 года, ежегодно разрабатывает и представляет Президенту проект республиканского бюджета и отчет о его исполнении, то Президент согласно статье 21 Закона «О Президенте Республики Беларусь» от 21 февраля 1995 года, статье 21 и части 2 статьи 26 Закона «О бюджетной системе и государственных внебюджетных фондах», в частности, полномочен вносить проект закона о республиканском бюджете и отчет об его исполнении в Парламент. Но по своей природе этот контроль можно назвать промежуточным и односторонним, так как он относим только к бюджету республики и в целом носит косвенный характер. Его необходимо определить как *официальный прерогативный контроль* в обозначенной области со стороны главы государства как субъекта властных отношений [4, 5, 8].

Важнейшее место в системе ГФК со стороны Правительства занимает *Министерство финансов*, которое не только разрабатывает финансовую политику страны, но и непосредственно контролирует ее осуществление. Оно действует на основании Постановления Совета Министров № 1585 от 31 октября 2001 года «Вопросы Министерства финансов» [12]. Все структурные подразделения МФ в той или иной мере контролируют финансовые отношения. Министерство финансов осуществляет финансовый контроль:

- за разработкой и исполнением республиканского бюджета;
- выполнением прямых требований финансовых законов;
- своевременным поступлением доходов и эффективным расходом по целевому назначению бюджетных средств и средств внебюджетных фондов;
- состоянием контрольно-ревизионной работы в министерствах и ведомствах.

Касательно последнего положения, в целях повышения качества и координации ведомственного контроля, в соответствии с Приказом Министерства финансов № 186 от 13 июля 1999 года, при Министерстве создан *Методологический совет по ведомственному контролю*, который стал научно-консультативным органом по методологическим вопросам организации и осуществления ведомственного контроля министерствами, иными республиканскими и местными органами государственной власти. Этот орган призван заниматься определением основных направлений совершенствования контрольно-ревизионной работы, методологическим обеспечением ведомственного контроля, рассмотрением и обсуждением нормативных актов, регламентирующих деятельность ведомственного контроля и т.д. [17].

Государственный финансовый контроль в сфере страхования осуществляется специализированной структурной единицей МФ – *Департаментом страхового надзора* (ранее – Комитет по надзору за страховой деятельностью при МФ). Так, Министерство финансов через деятельность данного департамента проводит государственную политику в области страховой деятельности, обеспечивает соблюдение страховыми организациями (объединениями), страховыми посредниками требований законодательства о страховании, в том числе осуществляет контроль за обоснованностью страховых тарифов и обеспечением платежеспособности страховых организаций и т.д. При осуществлении государственного надзора за деятельностью страховых организаций МФ в лице Департамента страхового надзора вправе проводить проверки, давать обязательные предписания, приостанавливать действие соответствующих лицензий, ликвидировать страховые организации, обращаться в хозяйственный суд с заявлением об экономической несостоятельности (банкротстве) страховщиков. Спектр мер воздействия на нарушителей, безусловно, достаточен для реализации данного направления ГФК.

Министерство финансов в соответствии с пунктом 7.12 Положения «О Министерстве финансов» проводит в государственных органах, у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (в том числе по письменным обращениям правоохранительных органов) проверки и ревизии по вопросам, относящимся к его компетенции. В частности, оперативный контроль за использованием государственных средств осуществляют действующие при Министерстве финансов:

- Главное контрольно-ревизионное управление;
- Главное государственное казначейство.

Постановление Кабинета Министров № 241 от 12 декабря 1994 года «Вопросы контрольно-ревизионной службы Министерства финансов» установило, что ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности организаций, подчиненных органам государственного управления или входящих в их состав, по постановлениям правоохранительных органов проводятся ведомственными контрольно-ревизионными службами этих органов [16]. В случаях отсутствия данных служб, а также при проведении проверок и ревизий иных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей эту деятельность осуществляет *Главное контрольно-ревизионное управление* и его органы на местах, обладающие в системе МФ исключительно контрольными функциями. Структуры ГКРУ проводят ревизии и проверки в соответствии с Инструкцией «О порядке организации и проведения ревизий (проверок) ГКРУ и его местными органами», на основании положений «О Министерстве финансов» и «О Главном контрольно-ревизионном управлении».

С нашей точки зрения, необходимость существования и функционирования рассматриваемой структуры МФ ставится под сомнение.

Во-первых, ликвидация ГКРУ позволит упростить механизм осуществления ГФК в целом путем перераспределения его полномочий между существующими контрольными органами (например, КГК).

Во-вторых, вопросы регулирования ведомственного контроля в настоящее время вполне в состоянии решать Совет по ведомственному контролю при МФ, а практическим его осуществлением мог бы заняться предполагаемый *Департамент по ведомственному контролю* КГК. Возможно, тогда Совет должен действовать непосредственно при Совете Министров.

В-третьих, это способствует улучшению координации проведения контрольно-ревизионных мероприятий. В общем, горизонт решения вопроса об искоренении явления «шкваловых» (одновременных) проверок одного объекта несколькими контролерами окажется вполне видимым. Так как сейчас, несмотря на наличие утверждаемых контрольно-надзорными органами планов проведения «зачисток», существует очевидная неурегулированность и несогласованность в этой области. Хотя, конечно, ликвидация ГКРУ этого вопроса автоматически не решит, но в большой степени упростит данную задачу.

В целях эффективного проведения государственной бюджетной политики, обеспечения оперативного финансирования государственных программ, усиления контроля за рациональным и целевым использованием бюджетных средств и средств внебюджетных фондов, согласно Постановлению СМ № 846 от 16 декабря 1993 года, при МФ образовано и функционирует *Главное государственное казначейство* [15]. Исходя из пункта 2 данного правового акта, для упрощения контроля казначейства за движением государственных средств открываются казначейские счета, на которых аккумулируются средства республиканского бюджета; государственных внебюджетных фондов; республиканских органов государственной власти, министерств, ведомств, а также подведомственных им организаций и учреждений, функционирование которых зависит от финансирования из республиканского бюджета; государственных отраслевых внебюджетных фондов. В некотором роде это сковывает финансово-хозяйственную деятельность соответствующих субъектов, и как показала практика – вызывает затягивание осуществления расчетных операций.

При Совете Министров функционирует *Комитет по ценным бумагам*, который осуществляет контроль за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг. Он под непосредственным управлением Правительства реализует свои специальные регулирующие, контрольные и исполнительные функции на рынке ценных бумаг. Таким образом, данное ведомство ответственно за проведение ГФК по линии регулирования обращения ценных бумаг. Это вытекает, например, из пункта 3 Положения «О Комитете по ценным бумагам при Совете Министров», где среди задач его деятельности упоминаются контроль и надзор за выпуском и обращением ценных бумаг, за профессиональной деятельностью по ценным бумагам, а также регистрация выпусков ценных бумаг и лицензирование профессиональной деятельности по ценным бумагам. Настоящий орган наделен правом организации и осуществления проверок соблюдения участниками рынка ценных бумаг требований законодательства, применения санкций за нарушение соответствующих законодательных норм, правом приостановления или запрета выпуска ценных бумаг, приостановления либо аннулирования лицензий. Важное значение имеет статус Комитета как «квазисубъекта» законодательной инициативы, т.е. он может разрабатывать и вносить проекты законодательных актов и предложения по вопросам регулирования рынка ценных бумаг через Правительство в Парламент [14].

К специализированным органам финансового контроля можно отнести и *Министерство по налогам и сборам*. Его деятельность регулируется Постановлением Совета Министров № 1592 от 31 октября

2001 года «Вопросы Министерства по налогам и сборам». Главной задачей данного органа является осуществление в пределах своей компетенции контроля за соблюдением законодательства о налогах и предпринимательстве, правильностью исполнения, полнотой и своевременностью внесения в бюджет налогов и других обязательных платежей [13]. Практически все функции, права и обязанности налоговых органов сконцентрированы в области контроля. Они наделены широким кругом контрольных полномочий и прав по применению мер принудительного воздействия к нарушителям налогового законодательства.

В соответствии с пунктом 13 статьи 26 Банковского кодекса (БК) Национальный банк как субъект ГФК, осуществляя банковский надзор, регулирует деятельность банков и небанковских кредитно-финансовых организаций (далее – НКФО) по ее безопасному и ликвидному осуществлению и надзор за этой деятельностью [3]. Реализация надзорной функции НБ проходит по двум основным направлениям:

1) через изучение документации, которую банки по истечении года должны представлять в НБ.

2) посредством проверок служащими НБ и его подразделений бухгалтерских документов. Национальный банк может также отслеживать положение дел в банках через службы аудита. Так, часть 8 статьи 34 БК говорит, что НБ вправе потребовать от банка или НКФО сертификации внешней аудиторской организацией (аудитором) годового и любого внутреннего отчета, иной отчетности и предоставления аудиторского заключения в полном объеме.

К субъектам ГФК относится и *Государственный таможенный комитет*. На него и таможи Республики Беларусь в соответствии с частью 1 статьи 8 Таможенного кодекса (ТК) возложена функция непосредственного осуществления таможенного дела. Исходя из анализа статьи 10 ТК можно выяснить, что ГТК и его органы обеспечивают контроль за соблюдением законодательства, осуществляют и совершенствуют таможенный контроль и оформление, контроль за вывозом стратегических, жизненно важных для государства материалов, в том числе валютный контроль в границах своей компетенции [2]. Абсолютной целью деятельности ГТК является реализация государственной таможенной политики, а также таможенного контроля как одного из элементов системы ГФК. Так, в соответствии со статьей 180 Таможенного кодекса, таможенные органы путем проверки документов и сведений, необходимых для таможенных целей, таможенного досмотра, учета товаров, проверки системы учета и отчетности и в иных формах проводят таможенный контроль. Этим они обеспечивают контроль за перемещением товаров через таможенную границу республики, реализуя свою ключевую функцию. Также в целях соблюдения законодательства и международных договоренностей, контроль за исполнением которых возложен на таможенные органы, согласно статье 186 Таможенного кодекса, они могут назначать и проводить проверки финансово-хозяйственной деятельности соответствующих субъектов.

Отличительной чертой белорусской модели ГФК является преимущественное влияние на него со стороны исполнительной власти и главы государства в особенности.

Во-первых, Президент определяет состав Правительства и назначает его членов, обуславливая этим свое исключительно косвенное участие в осуществлении правительственного финансового контроля;

Во-вторых, Президент образует и предопределяет деятельность КГК, являющегося системообразующим контрольно-финансовым органом;

В-третьих, Национальный банк, согласно ч. 3 ст. 24 БК, подотчетен Президенту, что подчеркивает прямую фактическую зависимость политики банковского надзора от позиции главы государства.

Изложенные аспекты рассматриваемого вопроса наводят автора на мысль о необходимости пересмотра существующей системы органов ГФК в направлениях:

1) ограничения потенциального участия главы государства в осуществлении ГФК.

Вариант: предоставление Парламенту полномочий по формированию КГК и контролю за его работой.

Результат: относительное сбалансирование властных притязаний в сфере ГФК в соответствии с концепцией системы сдержек и противовесов.

2) четкого определения набора полномочий конкретных органов ГФК во избежание соперничества между ними на nive пересеченности, смежности их компетенции.

Вариант: первоочередное – преобразование ГКРУ, Государственного казначейства и Департамента страхового надзора МФ.

Результат: скоординированность в осуществлении мероприятий по контролю за государственными денежными и имущественными фондами. Упрощение структуры основного звена ГФК.

3) повышения координации финансово-контрольной деятельности «жандармов» ГФК.

В настоящее время, в соответствии с Указом Президента № 673 от 15 ноября 1999 года, создан и функционирует *Совет по координации контрольной деятельности* в Республике Беларусь при Президенте. Цель его существования – осуществлять координацию деятельности государственных органов и иных организаций, уполномоченных проводить проверки и ревизии. Председателем Совета по должности является глава КГК (ч. 2 п. 5 Положения о Совете).

Наличие такого органа должно положительно влиять на решение указанной проблемы. Но в рамках концепции функционального обособления контрольно-надзорной деятельности государственной власти и ГФК как одной из ее частиц в процессе практической реализации функции охраны правопорядка, автор допускает некоторые видоизменения правового положения, наименования и корректировки функциональной направленности названной структуры.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года (с изм. и доп., принятыми на республиканском референдуме 26 ноября 1996 года) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – № 1 (1/0).
2. Таможенный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь от 6 января 1998 года № 133-3 // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1998. – № 10 – 12. – С. 104.
3. Банковский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь от 25 октября 2000 года № 441-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 106. – 2/219.
4. О Президенте Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 21 февраля 1995 года № 3602-ХП // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1997. – № 24. – С. 463.
5. О Совете Министров Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 7 июля 1998 года № 178-3 // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1998. – № 29 – 30. – С. 466.
6. О Комитете государственного контроля Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 9 февраля 2000 года № 369-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 18. – 2/144.
7. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 года № 617-ХП // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 8. – 2/137.
8. О бюджетной системе и государственных внебюджетных фондах в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 4 июня 1993 года № 2347-ХП // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1998. – № 34. – С. 476.
9. О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных незаконным путем: Закон Республики Беларусь от 19 июля 2000 года № 426-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 75. – 2/201.
10. О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству: Указ Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2001 года № 516 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 92. – 1/3078.
11. Об образовании Департамента финансового мониторинга КГК: Указ Президента Республики Беларусь от 14 сентября 2003 года № 408 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 105. – 1/4933.
12. Вопросы Министерства финансов: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 года № 1585 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 105. – 5/9328.
13. Вопросы Министерства по налогам и сборам: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 года № 1592 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 106. – 5/9345.
14. Об утверждении Положения о Комитете по ценным бумагам при Совете Министров: Постановление СМ Республики Беларусь от 31 октября 2001 года № 1593 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 105. – 5/9319.
15. О Государственном казначействе: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 декабря 1993 года № 846 // Собрание постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1993. – № 35. – С. 677.
16. Вопросы контрольно-ревизионной службы МФ: Постановление Кабинета Министров Республики Беларусь от 12 декабря 1994 года № 241 // Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. – 1994. – № 14. – с. 365.
17. О создании Методологического совета по ведомственному контролю при Министерстве финансов: Приказ Министерства финансов Республики Беларусь от 13 июля 1999 года № 186 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – № 70. – 8/644.