НОРМЫ И ПРАВИЛА

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-2-18-26

Государственное управление и система государственных органов в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации

НАТАЛЬЯ АЛЕКСЕЕВНА ПОВЕТКИНА, **доктор юридических наук, доцент. Заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (117218, Российская Федерация, Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34). E-mail: pna127@mail.ru**

Аннотация: Статья посвящена определению роли государственного управления в сфере публичных финансов и исследованию системы государственных органов, задействованных в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Отмечается, что обеспечение финансовой устойчивости служит устойчивому развитию государства и представляет собой решающий элемент публичного управления. Законодательство Российской Федерации не выделяет единого органа, отвечающего за финансовую устойчивость в стране. Полномочия в этой сфере закреплены за целым рядом органов, во взаимосвязи деятельности которых обеспечивается цикличность действий в управленческом процессе по сохранению финансовой устойчивости. В этой сфере деятельности государства реализуется конституционный принцип разделения властей. Автор предлагает подразделить уполномоченные органы на две условные группы: уполномоченные на принятие решений и для которых обеспечение финансовой устойчивости является основным видом деятельности и органы, исполняющие требования первой группы, опосредованно участвующие в обеспечении финансовой устойчивости. Учитывая необходимость взаимодействия широкого круга уполномоченных органов, обеспечивающих финансовую устойчивость, автор делает вывод о необходимости осуществления их функций на основе единой правовой концепции. Кроме того, для каждого органа должна на ее основе быть разработана индивидуальная «дорожная карта».

Ключевые слова: государственное управление, финансовая устойчивость, публичные финансы, уполномоченные органы, система государственных органов

PUBLIC ADMINISTRATION AND THE SYSTEM OF STATE BODIES IN THE MECHANISM OF ENSURING FINANCIAL STABILITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

NATALIA A. POVETKINA, **Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor Head of the Department of finance, tax and budget legislation of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation (117218, Russian Federation, Moscow, B. Cheremushkinskaya st., 34). E-mail: pna127@mail.ru**

Abstract: The article is devoted to defining the role of public administration in the sphere of public finance and the study of the system of state bodies involved in the mechanism of ensuring financial stability of the Russian Federation. It is noted that ensuring the financial sustainability is necessary for sustainable development of the state and constitutes a crucial element of public administration. The legislation of the Russian Federation does not assign a single authority responsible for financial stability in the country. Powers have been enshrined in a number of organs and their relationship of activities ensures the cyclical actions in the administrative process for the preservation of financial stability. The constitutional principle of separation of powers is implemented in this sphere of the activities of the state. The author proposes to subdivide the authorized bodies into two conditional groups: the commissioners for making decisions, for which ensuring the financial sustainability is the main activity and the bodies performing the requirements of the first group, indirectly involved in ensuring the financial stability. Taking into consideration the need for interaction of a wide range of authorized authorities ensuring financial stability, the author concludes about the necessity of the execution of their functions based on a single legal concept. In addition, an individual road map for each authority must be developed on its basis.

Keywords: governance, financial stability, public finances, authorized authorities, system of state bodies

Введение

Изучение вопроса, связанного с государственным управлением и системой государственных органов, в компетенции которых находится управление публичными финансами, считаем необходимым начать с известной цитаты – «нет лучшего способа управлять государством, чем управлять при помощи денег» [Горбунова О.Н., 2003. С. 61]. Эти слова характеризуют «силу» и «мощь» публичных финансов и их возможности, потенциал в управлении государством. Однако следует учитывать и обратную сторону этого свойства: повышенную степень ответственности субъектов, в чьей власти находятся данные ресурсы, поскольку «неудовлетворительное финансовое управление тормозит деятельность администрации, обессиливает ее»[1] [Тарасов И.Т., 2004. Т. 4, С. 57]. И только эффективное и ответственное управление публичными финансами лежит в основе усилий любого государства по обеспечению стабильных и благоприятных условий для устойчивого развития и повышения благосостояния ее граждан.

Определяя государственное управление, осуществляемое уполномоченными органами, как необходимый элемент финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, заметим, что его необходимо рассматривать как разновидность общественной, социальной деятельности людей, как часть и решающий элемент, ядро публичного управления в обществе[2] [Чиркин В.Е., 2005. С. 14]. В этой связи деятельность уполномоченных органов в изучаемой сфере проходит все этапы «цикла управленческого воздействия»[3] [Тихомиров Ю.А., 2013. С. 215], однако их деятельность характеризуется определенной спецификой, заключающейся в масштабности и значимости принимаемых решений[4] [Гурней Б., 1969. С. 357–358], качеству которых каждый уполномоченный орган при осуществлении своей деятельности должен уделять особое внимание. Цикличность действий в управленческом процессе, их периодичность является весьма показательной в проявлении принципа системности в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и способствует качественному его наполнению.

Отметим, что нормативные правовые акты не закрепляют полномочия по обеспечению финансовой устойчивости за каким-либо единым органом (должностным лицом) либо их совокупности. Полномочия в этой сфере складываются из отдельных прав и обязанностей, выполняемых уполномоченными органами в рамках своей общей компетенции. При этом деятельность органов государственной власти по обеспечению финансовой устойчивости Российской Федерации, на наш взгляд, должна коррелировать с требованиями к функционированию государственного управления в новых условиях, изложенными в докладах Всемирного экономического форума[5]. В частности, в докладе 2013 года говорится о принципе F.A.S.T *(flatter, agile, streamlined, tech-enabled)*, который рассматривается как основа оценки деятельности органов публичного управления (*flatter* — «доступный», *agile* — «подвижный», *streamlined* — «хорошо налаженный, четкий, организованный» и *tech-enabled* — «технически оснащенный»). Принцип F.A.S.T предполагает, что органы публичного управления должны, сохранив все свои основные базовые качества, усилить их через применение более инновационных, эффективных *(effectiveness)* и результативных *(efficiency)* практик. В деятельности органов публичного управления должно быть меньше «суеты и спешки», но больше оперативности при переходе на лучшее качество государственных услуг и к «ответственному правительству[6]. Целесообразным представляется расширение данных позиций требованием о формировании информационных ресурсов в рамках государственного управления, выполняющих функции по обеспечению: 1) качества (удобство, надежность, снижение затраченного времени на принятие решения) и 2) прозрачности деятельности всех уполномоченных органов, обеспечивающих финансовую

1 *Тарасов И.Т.* Очерк науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики : [в 4 т.] / под ред. А.Н. Козырина. М.: Статут, 2004. (Сер. «Золотые страницы финансового права России»). Т. 4. С. 57.

2 См.: *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. М.: Юристъ, 2005. С. 14.

3 Такими этапами являются: 1) оптимальное формирование звена управления (место в системе, компетенция и т. д.); 2) выдвижение целей и определение задач, подлежащих выполнению; 3) сбор и анализ информации с помощью новейших информационных технологий; 4) прогнозы социально-экономического развития и прогнозные оценки в сфере управления, включая использование методов оценки регулирующего воздействия; 5) разработка, принятие и реализация программных документов (концепций, стратегий, доктрин); 6) составление организационных планов деятельности звеньев управления; 7) подготовка, принятие и реализация решений на всех уровнях управления; 8) ресурсное обеспечение решений и выполнения организационной, инструктивной, координационной работы; 9) осуществление систематического контроля; 10) проведение анализа и определение эффективности деятельности всех органов власти (см.: *Тихомиров Ю.А.* Государство. М.: Норма, Инфра-М, 2013. С. 215).

4 Под решением понимается предварительно обдуманный выбор из нескольких вариантов возможного поведения, который направлен на достижение цели и приводит к практическим результатам (*Гурней Б.* Введение в науку управления. М., 1969. С. 357–358).

5 URL: https://www.weforum.org (дата обращения: 15.05.2016).

6 Глобальные риски — 2011. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_ExecutiveSummary_2011_RU.pdf (дата обращения: 05.05.2016); Global Risks — 2012. URL : http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2012.pdf (дата обращения: 05.05.2016).

устойчивость Российской Федерации.

«Под финансовым управлением в обширном смысле понимается совместная финансовая деятельность органов правительства, самоуправления и соединства для достижения одной общей цели. Финансовым же управлением в тесном смысле называется хозяйственная деятельность исключительно только органов правительства для достижения целей государства» [7] [Тарасов И.Т., 2004. Т .4, С. 113]. Данный тезис закладывает основы для формирования системы органов, задействованных в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Классификация государственных органов, обеспечивающих финансовую устойчивость

В деятельности по обеспечению финансовой устойчивости Российской Федерации находит свое выражение один из основополагающих конституционных принципов — принцип разделения властей, согласно которому государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции) и, соответственно, реализуется Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием (Советом Федерации и Государственной Думой), Правительством, судами Российской Федерации (ст. 11 Конституции).

В рамках данной статьи все уполномоченные органы можно условно подразделить на две группы: к первой относятся органы, которые уполномочены на принятие решений и для которых обеспечение финансовой устойчивости является основным видом деятельности (это органы, обладающие полномочиями в сфере публичных финансов, например, Правительство Российской Федерации, Минфин России); ко второй — органы, исполняющие требования первой группы, опосредованно участвующие в обеспечении финансовой устойчивости. К данной категории субъектов относятся органы, обладающие статусом главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, либо главные администраторы доходов бюджета и др. Особо следует отметить, что абсолютно все органы государственной власти (в том числе и те, которые выполняют государственные функции, не связанные со сферой публичных финансов, но являющиеся «потребителями» бюджетных средств) наделены статусом, рассматриваемым в рамках второй категории. Особенностью первой группы субъектов является их двойственный статус, заключающейся в одновременном сочетании властных полномочий в сфере публичных финансов и их «потребителей». Уникальным органом государственной власти, обладающим специфическим правовым статусом, отличающим его от других органов, выступает Банк России, поскольку только он является единственным органом, находящимся на «самообеспечении» и не получающим бюджетных средств на реализацию своих функций и задач.

Система государственных органов, уполномоченных на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, наиболее четко проявляется при проведении классификации по различным основаниям. Поскольку сфера обеспечения финансовой устойчивости находится в рамках осуществления финансовой деятельности, считаем возможным использовать классические основания для классификации интересующей нас группы субъектов. Так, в первую очередь обращает на себя внимание основание, связанное с определением специфики осуществляемых полномочий и предполагающее разделение субъектов на органы общей и специальной компетенции.

Органы общей компетенции обеспечения финансовой устойчивости

К органам (должностным лицам) общей компетенции, задействованным в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, относятся Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации. Следует заметить, что все перечисленные органы (должностные лица) играют различную, но равнозначную роль в обеспечении функционирования изучаемого нами механизма, что позволяет говорить о комплексном и всестороннем подходе к управлению в этой сфере.

На *Президента Российской Федерации* возложена обязанность по обеспечению и согласованному функционированию всех органов государственной власти [8] [Чиркин В.Е., 2005. С. 202; Чиркин В.Е., 2014]. При этом деятельность Президента Российской Федерации в системе органов, обеспечивающих финансовую устойчивость, имеет стратегическое значение и может быть условно разделена на четыре ключевых направления.

Первое направление — определение стратегического вектора развития государства, в том числе и в финансовой сфере. Президент, в соответствии с Конституцией и федеральными законами, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. В рамках данного направления Президент выделяет «зоны особого внимания», в том числе в области публичных финансов, требующие быстрого реагирования со стороны упол-

7 Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права. Т. 4. С. 113.

8 См.: *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. С. 202. Подробнее о правовом статусе главы государства см.: *Его же.* Глава государства: Сравнительно-правовое исследование: монография. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014.

номоченных органов, а также определяет векторы развития в сфере обеспечения финансовой устойчивости государства. Данное направление реализуется, как правило, в форме ежегодных посланий Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. Президент также определяет перечень поручений по реализации Послания.

Второе направление — нормотворческое сопровождение мероприятий, связанных с обеспечением финансовой устойчивости государства. Данное направление обусловлено правом Президента Российской Федерации на издание нормативных правовых актов — указов либо распоряжений.

Третье направление — непосредственная реализация мер, направленных на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации. Реализация данного направления наиболее ярко проявляется в праве Президента Российской Федерации на расходование денежных средств, составляющих резервный фонд Президента. Кроме этого, в условиях военного положения Президент определяет меры по обеспечению режима военного положения, в том числе меры, связанные с введением временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, временно изменяет форму собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности и устанавливает особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования как на территории, на которой введено военное положение, так и на территориях, на которых военное положение не введено (см. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ «О военном положении»).

Четвертое направление связано с организационной составляющей функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. В рамках данного направления Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, так или иначе осуществляющих полномочия, влияющие на финансовую устойчивость Российской Федерации. Как правило, данное направление может осуществляться через изменение структуры исполнительных органов власти, задействованных в сфере публичных финансов. Данное направление носит опосредованный характер и может быть разделено на два подпаправления: первое связано с принятием организационных решений, направленных на обеспечение финансовой устойчивости (например, согласование либо назначение на должность руководителя органа власти, непосредственно задействованного в механизме обеспечения финансовой устойчивости[9]); второе — с принятием решений (включая стратегии, концепции), влияющих на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации и предусматривающих существенное увеличение расходов и возможное нарушение принципа сбалансированности бюджета в условиях чрезвычайных ситуаций (например, реализация полномочий в рамках Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» или Федерального закона от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»).

Компетенция законодательных органов власти определяется их конституционно-правовым статусом. Только законодательные органы «обладают исключительным правом принимать законы и тем самым формировать правовые рамки, на основе которых функционируют иные органы государственной власти»[10] [Хабриева Т.Я., 2013. С. 55]. К законодательным органам власти России относится *Федеральное Собрание Российской Федерации*, выполняющее три основные функции: законодательную, представительную и контрольную[11] [Хабриева Т.Я., 2013. С. 56—85]. Непосредственная деятельность палат Федерального Собрания — Государственной Думы и Совета Федерации — в области обеспечения финансовой устойчивости государства осуществляется на постоянной основе через комитеты Совета Федерации и Государственной Думы во взаимодействии с соответствующими подразделениями аппаратов Федерального Собрания.

Законодательная функция Федерального Собрания проявляется в праве рассматривать и утверждать законы, прямо или косвенно оказывающие влияние на функционирование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации (например, ежегодное рассмотрение и утверждение федерального закона о федеральном бюджете и иных законов).

Представительная функция Федерального Собрания Российской Федерации в рамках нашего исследо-

---

9 Например, Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России по представлению Президента РФ (ст. 5 Федеральный закон от 10 июля 2002 года N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

10 *Хабриева Т.Я.* Место и роль Федерального Собрания в системе демократического федеративного государства // Парламентское право России: монография / А.И. Абрамова [и др.] под ред. Т.Я. Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания РФ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Изд. Государственной Думы, 2013. С. 55.

11 Подробнее см.: *Ее же*. Функции и компетенция Федерального Собрания // Парламентское право России. С. 56–85.

вания имеет классическое проявление и заключается в выражении воли и интересов народа России.

Особо следует остановиться на контрольных функциях законодательного органа власти. В этой сфере Федеральное Собрание Российской Федерации осуществляет как непосредственный финансовый контроль, так и опосредованно — через специально созданный, постоянно действующий орган внешнего государственного финансового контроля — Счетную палату Российской Федерации.

Бюджетный кодекс наделяет Федеральное Собрание правом осуществлять непосредственный финансовый контроль посредством рассмотрения и утверждения федерального бюджета и отчета о его исполнении, а также посредством осуществления контроля в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения соответствующих бюджетов на своих заседаниях, заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных органов, в ходе проводимых законодательными органами слушаний и в связи с депутатскими запросами, формирования и определения правового статуса органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля и т. д.

Важно назвать и такую форму деятельности законодательного органа власти, как парламентские слушания, проводимые Государственной Думой и посвященные различным аспектам обеспечения финансовой устойчивости, в том числе проблемам повышения эффективности расходов федерального бюджета. Кроме этого, особо следует выделить право Государственной Думы рассматривать отдельные акты Правительства Российской Федерации, предусматривающее возможность высказывания своих рекомендаций по их реализации (см., например, постановление Государственной Думы «О плане первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году»).

Особое место в системе органов государственной власти занимают органы исполнительной власти, поскольку «материальные и финансовые ресурсы, информация, строгая организация, мобильность позволяют исполнительной власти быстро и эффективно влиять на курс политики и обстановку в стране»[12] [Тихомиров Ю.А., 2001. С. 154]. Содержание компетенции органов исполнительной власти является наиболее сложным делом для понимания и практической реализации. Для всех органов такого рода характерны подвижные объекты воздействия и фиксированные полномочия, взаимоотношение и ответственность, ускоренная динамика в сравнении с компетенциями других субъектов права, строго подзаконная деятельность, оперативность решений и действий. Их компетенция регулируется с помощью различных правовых средств, соотношение которых неодинаково для разных видов органов. Оно меняется по мере социально-экономических и иных перемен[13] [Исполнительная власть..., 2000]. Все вышеуказанные черты и особенности характерны и для Правительства Российской Федерации — высшего органа исполнительной власти, осуществляющего, в соответствии с Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента, регулирование экономических процессов (ст. 14 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») и обеспечивающего проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики (ст. 15 названного Федерального конституционного закона). В настоящее время именно Правительство организовывает и реализует полномочия, направленные на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации.

Правовой основой деятельности *Правительства Российской Федерации* выступают Конституция и Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». В настоящее время непосредственным документом, определяющим приоритетные сферы деятельности Правительства на среднесрочный период, являются Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция).

В сфере обеспечения финансовой устойчивости полномочия Правительства можно подразделить на следующие направления: нормотворческое, организационно-исполнительное и контрольное.

Нормотворческое направление обусловлено предоставленным Правительству правом по принятию постановлений и распоряжений.

Организационно-исполнительная сфера является основной для Правительства и определяет его статус как высшего органа исполнительной власти России. Именно на Правительство возложены основные полномочия по реализации актов Президента и организации исполнения Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента, международных договоров Российской Федерации, влияющих на обеспечение финансовой устойчивости страны. Деятельность Правительства в этой сфере можно условно разделить на два блока, характеризующихся наличием либо отсутствием каких-либо рисков, угроз и иных вызовов. В рамках первого блока деятельность Правительства не связана с какими-либо негативными вызовами, способными повлиять на финансовую устойчивость Российской Федерации, и заключается в развитии и укреплении государства, а также предвидении возможных рисков и угроз и способов их преодоления (например, разработка и реализация налоговой политики, обеспечение совершенствования бюджетной системы, исполнения бюджета, осуществление

12 *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М.: Юстицинформ, 2001. С. 154.

13 Исполнительная власть: организация и взаимодействие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: «Юстицинформ», 2000.

управления государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации, принятие решения о пополнении Госфонда России ценностями и т. д.). В рамках второго блока деятельность Правительства непосредственно направлена на обеспечение финансовой устойчивости и заключается в противодействии различным рискам и угрозам. Именно в рамках полномочий второго блока Правительство принимает различные акты, направленные на минимизацию и предотвращение негативных последствий существующих рисков и угроз и проводит различные мероприятия (совещания). Нельзя не отметить полномочия Правительства, влияющие на обеспечение финансовой устойчивости и связанные с введением чрезвычайных ситуаций (осуществлением гражданской обороны), например, право распоряжаться денежными средствами, составляющими резервный фонд Правительства, а также в связи с введением военного положения (мобилизации) (см. Федеральный закон от 26 февраля 1997 года №31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»). Кроме этого, Правительство распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими непосредственное обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации.

В рамках контрольного направления Правительство осуществляет систематический контроль за исполнением федеральными органами исполнительной власти, задействованными в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, положений Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента, международных договоров Российской Федерации и постановлений Правительства.

Органы специальной компетенции

Непосредственные полномочия по обеспечению финансовой устойчивости осуществляют различные органы государственной власти, которые могут быть охарактеризованы как органы специальной компетенции. К основным уполномоченным органам, наделенными специальными правами и обязанностями в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, относятся Минфин России, Банк России и Счетная палата РФ [14].

Нельзя не отметить ряд органов государственной власти и иных субъектов, осуществляющих узкоспециализированную деятельность, влияющую на формирование отдельных институтов (источников) обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Речь идет прежде всего о таких органах, как Федеральная налоговая служба Российской Федерации (в части формирования доходов бюджета); Федеральная таможенная служба (в части формирования доходов бюджета); Росфинмониторинг (в сфере реализации функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами и т. д.), Гохран России (относительно сохранения части золотовалютных резервов) и т. д.

Рассмотрим более подробно полномочия органов специальной компетенции в изучаемой сфере.

Ключевым органом государственной власти, в чьи полномочия входит непосредственное обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, является *Минфин России*. Основы его деятельности закреплены в следующих нормативных правовых актах: Постановлении Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации», Постановлении Правительства от 7 апреля 2004 года № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации»; Указе Президента от 15 января 2016 года № 12 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации». Детализация полномочий данного органа осуществляется в нормативных правовых актах, регулирующих отдельные сферы деятельности (бюджетную сферу, сферу золотовалютных резервов, сферу заимствований и т. д.).

Цели деятельности Минфина России заключаются: в реализации ответственной бюджетной политики, направленной на долгосрочную устойчивость; в устойчивом функционировании финансовой и банковской системы, развитии внутреннего инвестора; актуализации форм и механизмов обеспечения сбалансированности и устойчивости региональных и муниципальных финансов; повышении гибкости долговой политики и др. [15] Для устойчивого функционирования финансовой системы, снижения уязвимости от внешних рисков, развития внутреннего инвестора требуется решение задачи по созданию национальной платежной системы. В условиях ухудшения доступа к внешним финансовым рынкам, существенного объема накопленного внешнего корпоративного долга — главной задачей становится развитие внутреннего инвестора, обладающего длинным финансовым ресурсом. Это позволит снизить риски перебоев работы национальной платежной системы, будет способствовать формированию длинного инвестиционного ресурса, обеспечивающего финанси-

14 Об органах специальной компетенции, задействованных в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, см.: Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Монография. Под ред. Кучерова И.И. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма КОНТРАКТ. 2016.

15 См.: Реализация ответственной бюджетной политики, направленной на долгосрочную устойчивость // Минфин России: офиц. сайт. URL: http://minfin.ru/ru/ministry/public_purpose/budget-policy/index.php (дата обращения: 06.05.2016).

рование долгосрочных инвестиционных проектов на территории России [16] и т. д.

Для реализации полномочий по обеспечению финансовой устойчивости Российской Федерации Минфин России наделен правом разработки и применения большого объема правовых инструментов, позволяющих достичь целей своей деятельности. Так, Минфин России:

1) разрабатывает проекты и представляет в Правительство проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента и Правительства по вопросам бюджетной политики (по организации и функционированию бюджетной системы Российской Федерации, определению основ бюджетного процесса, федерального бюджета на очередной финансовый год, порядка исполнения федерального бюджета в очередном финансовом году, отчетности о его исполнении и т. д.); по вопросам налоговой и валютной политики; по вопросам управления государственным долгом и финансовыми активами Российской Федерации; по вопросам, связанным с золотовалютными резервами (в части его полномочий);

2) разрабатывает и утверждает ведомственные нормативные правовые акты, обеспечивающие функционирование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации (например, касающиеся порядка составления и исполнения федерального бюджета, бюджетной отчетности, методологии эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг, предоставления государственных гарантий Российской Федерации, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней и др.);

3) осуществляет непосредственное управление в финансовой сфере (в частности, в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета осуществляет исключительное право по введению режима сокращения (секвестра) расходов федерального бюджета, а также по управлению государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации);

4) обладает контрольно-надзорными функциями в финансово-бюджетной сфере. Так, Минфин России разрабатывает порядок организации и осуществления контроля и надзора в указанной сфере для всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также порядок осуществления контроля за исполнением федерального бюджета и реализации мер принуждения, применяемых к участникам бюджетного процесса за нарушение бюджетного законодательства. Помимо стандартных полномочий, закрепленных в Бюджетном кодексе в данном направлении, Минфин России осуществляет специфическую форму контроля — мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета [17], проводимого на основе определенных показателей;

5) наделено экспертными функциями в части проведения экспертизы проектов финансово-экономических обоснований к законопроектам и проектов заключений Правительства Российской Федерации по законопроектам о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, по другим законопроектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета в целях недопущения увеличения расходов или уменьшения доходов, способных спровоцировать возникновение рисков (угроз) сбалансированности федерального бюджета и финансовой устойчивости государства соответственно;

6) осуществляет функции координатора бюджетной и денежно-кредитной политики в соответствии с задачами макроэкономической политики.

В процессе реализации своих полномочий Минфин России обязан своевременно прогнозировать возможность возникновения и принимать меры по нивелированию различных рисков и угроз, влияющих на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации.

Таким образом, Минфин России обладает наиболее широкими и значимыми полномочиями в сфере обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Нормативно-правовой основой деятельности *Банка России* при реализации полномочий, связанных с обеспечением финансовой устойчивости Российской Федерации, являются Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», определивший общеправовой статус данного органа, Бюджетный кодекс Российской Федерации, закрепивший статус Банка России как участника бюджетного процесса, и иные правовые акты, принятые в развитие указанных законов.

В качестве основных полномочий Банка России, направленных на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, необходимо выделить: 1) в бюджетной сфере: хранение средств федерального бюджета, осуществление операций со средствами федерального бюджета (без взимания комиссионного вознаграждения) и др.; 2) в сфере золотовалютных резервов (в части, отнесенной к компетенции Банка России): осуществление эффективного управления

16 См.: Устойчивое функционирование финансовой и банковской системы, развитие внутреннего инвестора // Там же. URL: http://www.minfin.ru/ru/ministry/public_purpose/stable-functioning/index.php (дата обращения: 06.05.2016).

17 См.: приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» // БНА. 2009. № 35.

золотовалютными резервами Банка России (без взимания комиссионного вознаграждения); 3) в сфере осуществления государственных заимствований и связанных с ними отношений: осуществление операций по обслуживанию государственного долга Российской Федерации (без взимания комиссионного вознаграждения); 4) в сфере денежно-кредитной политики: разработка и принятие Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на определенный год и на плановый период, подготовка доклада о единой денежно-кредитной политике, формирование отчетов о финансовой стабильности и т. д.

Кроме этого, деятельность Банка России имеет важное значение для ресурсного обеспечения финансовой устойчивости государства, поскольку часть прибыли, получаемой Банком России в процессе реализации своих полномочий, является доходом федерального бюджета, и в зависимости от состояния уровня финансовой устойчивости и необходимости изыскания дополнительных (чрезвычайных) доходов, размер этой части может быть увеличен [18].

Как и Минфин России, Банк России обязан осуществлять свою деятельность с учетом противодействия возможным рискам (угрозам), влияющим на качественное выполнение его полномочий.

Счетная палата Российской Федерации имеет специфический статус в системе органов, осуществляющих обеспечение финансовой устойчивости, поскольку обладает исключительно контрольными полномочиями. В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Бюджетным кодексом, на Счетную палату, как субъект парламентского контроля, возложены функции по осуществлению внешнего государственного контроля (аудита) за порядком формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета. Регулирование процедурных и внутренних вопросов деятельности Счетной палаты осуществляется на основе Регламента Счетной палаты Российской Федерации, утвержденного постановлением Коллегии Счетной палаты от 7 июня 2013 года № 3ПК.

Деятельность Счетной палаты сопровождает весь бюджетный процесс федерального уровня и направлена на повышение степени ответственного управления средствами федерального бюджета и финансовой дисциплины всеми участниками бюджетных правоотношений.

В механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации Счетная палата наделена экспертно-аналитическими [19] и контрольными [20] функциями. К первой группе функций можно отнести деятельность Счетной палаты: 1) по экспертизе проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, проверке и анализу обоснованности их показателей, подготовке и представлению палатам Федерального Собрания заключений на проекты федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов; 2) экспертизе проектов федеральных законов о внесении изменений в федеральные законы о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов, подготовке и представлению палатам Федерального Собрания заключений на проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральные законы о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов; 3) экспертизе проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств Российской Федерации, экспертизе проектов федеральных законов, приводящих к изменению доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также государственных программ Российской Федерации и др. Ко второй группе функций относятся: 1) осуществление внешнего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений; 2) внешняя проверка годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета, годовых отчетов об исполнении федерального бюджета; 3) проведение оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году; 4) мониторинг и анализ формирования и использования системы целевых показателей исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации при разработке и реализации документов стратегического планирования и др.

Осуществление данных функций направлено на целевое и эффективное использование средств федерального бюджета, определение результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации и т. д.

18 После утверждения годовой финансовой отчетности Банка России Советом директоров Банк России перечисляет в федеральный бюджет 75 % фактически полученной им по итогам года прибыли, остающейся после уплаты налогов и сборов в соответствии с Налоговым кодексом (в 2016 году Банк России перечислил 90 % фактически полученной им по итогам года прибыли на основании Федерального закона от 28 ноября 2015 года № 334-ФЗ «Об особенностях перечисления в 2016 году прибыли, полученной Центральным банком Российской Федерации по итогам 2015 года»).

19 Осуществляются на основе стандарта «СГА 102. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 16 июля 2010 года № 36К (738).

20 Осуществляются на основе стандарта «СГА 101. Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 2 апреля 2010 года № 15К (717).

Счетная палата РФ также обеспечивает реализацию системы сдержек и противовесов в функционировании финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Следует особо подчеркнуть, что абсолютно все государственные органы в большей или меньшей степени участвуют в обеспечении финансовой устойчивости Российской Федерации, реализуя свой бюджетно-правовой статус главного администратора (администратора) доходов федерального бюджета (ст. 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации), главного распорядителя (распорядителя, получателя) бюджетных средств (ст. 158, 162 Бюджетного кодекса) либо главного администратора источников финансирования дефицита бюджета (ст. 160.2 Бюджетного кодекса).

Выводы

Подводя итоги, отметим, что действующее законодательство не содержит прямого указания на единый орган государственной власти (либо их совокупность), чьи полномочия направлены на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации. Определено, что полномочия в этой сфере складываются из отдельных прав и обязанностей, выполняемых уполномоченными органами в рамках своей общей компетенции. При этом система органов государственной власти, осуществляющих обеспечение финансовой устойчивости, основана на принципе разделения властей и позволяет реализовывать органам свои полномочия с учетом сдержек и противовесов. В целях обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации уполномоченные органы должны осуществлять свои функции на основе единой концепции правового обеспечения финансовой устойчивости и разработанных на ее основе индивидуальных для каждого органа «дорожных картах», включающих: мониторинг, выявление и оценку возможных рисков и угроз; принятие превентивных, своевременных и адекватных мер обеспечения; принятие мер по восстановлению полноценного функционирования отдельных элементов механизма обеспечения финансовой устойчивости (при наступлении негативных ситуаций). Деятельность каждого уполномоченного органа имеет свои специфические черты, позволяющие идентифицировать и индивидуализировать полномочия каждого органа. При этом представленная система органов, уполномоченных на обеспечение финансовой устойчивости, только во взаимодействии и сотрудничестве может обеспечить финансовую устойчивость Российской Федерации.

Литература

Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003.

Гурней Б. Введение в науку управления. М.: Прогресс,1969.

Исполнительная власть: организация и взаимодействие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: «Юстицинформ», 2000.

Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики [в 4 т.] / под ред. А.Н. Козырина. М.: Статут, 2004.

Тихомиров Ю.А. Государство. М. Норма, Инфра-М, 2013.

Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юстицинформ, 2001.

Хабриева Т.Я. Место и роль Федерального Собрания в системе демократического федеративного государства // Парламентское право России: монография / А.И. Абрамова [и др.]; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Изд. Государственной Думы, 2013.

Хабриева Т.Я. Функции и компетенция Федерального Собрания // Парламентское право России: монография / А.И. Абрамова [и др.]; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Изд. Государственной Думы, 2013.

Чиркин В.Е. Глава государства: Сравнительно-правовое исследование. М.: Норма : ИНФРА-М, 2014.

Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М.: Юристъ, 2005.

References

Chirkin V. E. Glava gosudarstva: Sravnitel'no-pravovoe issledovanie. [The head of a state: comparative-legal study] M.: Norma: INFRA-M, 2014. In Russian.

Chirkin V. E. Sistema gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. [System of a state and municipal management] M.: Jurist#, 2005. In Russian.

Gorbunova O. N. Finansovoe pravo i finansovyj monitoring v sovremennoj Rossii. [Financial law and financial monitoring in the modern Russia] M., 2003. In Russian.

Gurnej B. Vvedenie v nauku upravlenija. [Introduction to the science of management] M.: Progress,1969. In Russian.

Ispolnitel'naja vlast': organizacija i vzaimodejstvie [The executive branch of the government: organization and interaction] / otv. red. Ju. A. Tihomirov. M.: «Justicinform», 2000. In Russian.

Habrieva T. Ja. Mesto i rol' Federal'nogo Sobranija v sisteme demokraticheskogo federativnogo gosudarstva [A place and role of the Federal Assembly in the system of the democratic federative state] // Parlamentskoe pravo Rossii: monografija / A. I. Abramova [i dr.]; pod red. T. Ja. Habrievoj. M.: Izd. Gosudarstvennoj Dumy, 2013. In Russian.

Habrieva T. Ja. Funkcii i kompetencija Federal'nogo Sobranija [Functions and competencies of the Federal Assembly] // Parlamentskoe pravo Rossii: monografija / A. I. Abramova [i dr.]; pod red. T. Ja. Habrievoj. M.: Izd. Gosudarstvennoj Dumy, 2013. In Russian.

Tarasov I. T. Ocherk nauki finansovogo prava [A sketch of the science of the financial law] // Finansy i nalogi: ocherki teorii i politiki [v 4 t.] / pod red. A. N. Kozyrina. M.: Statut, 2004. In Russian.

Tihomirov Ju. A. Gosudarstvo. [A state] M.: Norma, Infra-M, 2013. In Russian.

Tihomirov Ju. A. Teorija kompetencii. [Theory of the competence] - M.: Justicinform, 2001. In Russian.