

Аршба Фатима Руслановна

магистрант направления подготовки
«Финансы и кредит», магистерская программа
«Государственные и муниципальные финансы»
Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации
Россия, Москва
arshba.fatima@mail.ru

Fatima R. Arshba

undergraduate training areas "Finance and
Credit", Master Program "State and municipal
finances"
Financial University under the Government of the
Russian Federation
Russia, Moscow
arshba.fatima@mail.ru

**РЕОРГАНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО НАДЗОРА
В ЧАСТИ ПЕРЕДАЧИ ПОЛНОМОЧИЙ ИЗ
РОСФИННАДЗОРА ФЕДЕРАЛЬНОМУ
КАЗНАЧЕЙСТВУ**

**REORGANIZATION OF BUDGET
SUPERVISION OF TRANSFER OF OFFICE OF
THE FEDERAL TREASURY ROSFINNADZOR**

Аннотация

В статье рассматриваются особенности нормативно-правового и политического аспектов реорганизации финансово-бюджетного надзора, произошедшей в 2016 году. Автор выявляет переданные Федеральному казначейству функции, а также очерчивает круг возможных причин и последствий данной реформы.

Ключевые слова:

реорганизация бюджетного надзора, сокращение государственного аппарата, упразднение Росфиннадзора, Федеральное казначейство, финансово-бюджетный надзор

Abstract

The article deals with the features of the legal and political aspects of the reorganization of financial-budgetary supervision that occurred in 2016. The author identifies shared with the Federal Treasury functions and outlines the possible causes and effects of the reform.

Keywords:

reorganization of budgetary oversight, reduce the state apparatus and the abolition Rosfinnadzor, the Federal Treasury, the financial and budgetary control

В 2016 году упразднили федеральную службу финансово-бюджетного надзора, произведенным во исполнение Указа Президента РФ «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» [5], в соответствии с которым все функции Росфиннадзора были переданы Федеральному казначейству (функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций) и Федеральной таможенной службе с Федеральной налоговой службой (функции органа валютного контроля). Указанные службы являются правопреемниками Росфиннадзора в том числе по обязательствам, возникших на основании судебных решений. Таким образом была осуществлена передача весьма существенных для государства функций и вместе с ними большого числа полномочий, необходимых для их реализации. Стоит отметить, что среди нормативно закрепленных полномочий Росфиннадзора были и такие, которые не охватывались передаваемыми функциями (большая часть данных

полномочий была связана с обеспечением деятельности службы, однако имелись и такие полномочия, как, в частности, анализ проведения главными администраторами средств федерального бюджета внутреннего финансового контроля) [3].

В ходе проведенной реформы финансово-бюджетного контроля существенно увеличился объем полномочий Федерального казначейства. Однако, основными задачами Федерального казначейства как были, так и остаются: обеспечение исполнения федерального бюджета; кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ; контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета. К данному функционалу прибавился надзор за финансово-бюджетной сферой, а также внешний контроль качества работы аудиторских организаций [2]. Порядок осуществления финансово-бюджетного надзора установлен отдельным Постановлением Правительства РФ, в котором также закреплён конкретный перечень необходимых полномочий [4]. Так, контроль осуществляется в ходе камеральных и выездных проверок, а также при обследовании, которое представляет собой анализ и оценку определенной сферы деятельности контролируемого объекта; по итогам чего, в случае выявленных нарушений, возможно привлечение к юридической ответственности. Здесь наблюдается определенная путаница с понятиями «контроль» и «надзор». В теории права под надзором принято понимать одну из разновидностей контроля, отвечающую критериям институциональности, компетентности и регулярности, однако Положение о федеральном казначействе, содержащее в себе оба понятия, содержит в себе бланкетную норму, отсылающую нас к другому нормативному акту, который посвящён именно контролю. Вместе с этим следует признать, что указание конкретного перечня контрольных полномочий в финансово-бюджетной сфере и порядка их реализации нивелирует понятийные погрешности в юридической технике.

В общем и целом, в круг непосредственных задач Федерального казначейства теперь входит контроль за соблюдением бюджетного законодательства и порядка осуществления государственных и муниципальных закупок. Круг объектов контроля весьма широк и включает в себя различные организации, связанные с государственным участием (распорядители и администраторы бюджетных средств, органы управления государственными внебюджетными фондами, государственные корпорации, государственные и муниципальные учреждения и др.).

Помимо функции финансово-бюджетного надзора Федеральному казначейству были переданы полномочия по проверке аудиторских организаций. Согласно ст. 10 ФЗ Об аудиторской деятельности [7] обязательно должна проводиться плановая внешняя проверка аудиторских организаций, проводящих аудит бухгалтерской отчетности ряда организаций, указанных в ч. 3 ст. 5 данного ФЗ (так, проверке подлежат аудиторские организации, осуществляющие аудит организаций, в уставном капитале которых доля государственной собственности составляет не менее 25 %). Организацией и проведением проверок аудиторских организаций теперь вынуждено заниматься Федеральное казначейство.

Функции органа валютного контроля, которыми обладал Росфиннадзор, переданы Федеральной таможенной службе и Федеральной налоговой службе, однако справедливости ради нужно заметить, что в соответствии со ст. 22 ФЗ О валютном регулировании и валютном контроле имеются ЦБ РФ, на которого также возложена функция органа валютного контроля. Помимо этого, имеются агенты валютного контроля (Внешэкономбанк, уполномоченные банки и не являющиеся ими профессиональные участники рынка ценных бумаг) [6].

Подобные изменения потребовали проведения внутренней структурной перестройки Федерального казначейства и увеличения его штатной численности. Проведенные преобразования финансово-бюджетного надзора породили в обществе широкую дискуссию. Официальная точка зрения, озвученная высшими государственными лицами, состоит в оптимизации бюрократического аппарата, в уменьшении его численного состава и повышении эффективности деятельности. Также это необходимо для уменьшения числа дублирующих структур и совершенствованию исполнительной власти под эгидой министерства финансов. При этом упразднение Росфиннадзора явилось не единичным явлением. В 2016 году была упразднена Росграница (Федеральное агентство по обустройству государственной границы РФ). Росалкогольрегулирование (Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка) и ФТС (Федеральная таможенная служба) были переданы под юрисдикцию Министерства финансов, хотя ранее подчинялись Правительству РФ. Однако, стоит отметить, что в Росфиннадзор лишь в небольшой части осуществлял дублирование функций казначейства - а именно дублирование было в сфере надзора за финансовой дисциплиной и исполнением бюджета, тогда как деятельность Росфиннадзора носила более глубокий и детальный характер.

В аналитических обзорах и новостных сводках имеется три точки зрения относительно реорганизации бюджетного надзора. Это уже названная официальная точка зрения, а также умеренно негативная и резко негативная точки зрения. Сторонники умеренного негативизма полагают, что комплексность казначейства отрицательно скажется на качестве его деятельности, а заявленная оптимизация и сокращение штатов не будет эффективным, поскольку переданные функции все же должен кто-то исполнять. К тому же ведомства имели разную специфику деятельности. Если казначейство специализировалось только на «бюджетных рублях», то Росфиннадзор помимо этого был органом валютного контроля. Помимо этого, изменения в структуре системы федеральных органов исполнительной власти не имеют ясной концептуальной базы, что снижает их эффективность, превращая реформирование бюрократического аппарата в бесцельное занятие [1].

Также имеется резко негативная точка зрения, смысл которой состоит в том, что упразднение Росфиннадзора производилось целенаправленно для снижения контроля над финансово-бюджетной сферой, что позволяет «без опаски» расхищать бюджеты всех уровней. Юрий Милещенко, уже бывший руководитель территориального управления Росфиннадзора по Омской области, в своем откровенном интервью, получившем широкое распространение в сети Интернет, сообщил о том, что его служба на каждый потраченный на них рубль возвращала в бюджет 10-20 рублей и перечислил большое число крупных объектов, на которых он и его команда за последние годы работы обнаружили существенные нарушения [8].

В целях наглядности информация была обобщена, а основные моменты реорганизации финансово-бюджетного надзора представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Основные аспекты реорганизации финансово-бюджетного надзора

Причины ликвидации	1) официальная причина (оптимизация структуры исполнительных органов государственной власти; 2) неофициальная негативная причина (ослабление контролирующих органов для более «успешного» хищения бюджетных средств.
Передаваемые функции	1) функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (переданы Федеральному казначейству); 2) функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций (переданы Федеральному казначейству); 3) функции органа валютного контроля (переданы ФТС и ФНС).

Возможные последствия	<p>Возможные позитивные последствия:</p> <ul style="list-style-type: none"> - достижение реальной оптимизации деятельности министерства финансов; - увеличение эффективности осуществления контрольно-надзорных функций за счет объединения; - снижение затрат на содержание бюрократического аппарата; - дальнейшее развитие структурных элементов министерства финансов; <p>Возможные негативные последствия:</p> <ul style="list-style-type: none"> - снижение эффективности надзора по причине уменьшения числа лиц, его осуществляющих; - увеличение уровня коррупции в части хищения крупных бюджетных средств.
-----------------------	---

Таким образом, произошедшая реформа финансово-бюджетного надзора имеет как сторонников, так и противников. Кто из них прав, определит время и опыт практической деятельности.

Список использованных источников

1. Бюрократ режет аппарат. [Электронный ресурс] // Газета. ру. Режим доступа: <https://www.gazeta.ru/business/2016/02/09/8065655.shtml> (дата обращения 05.02.2017).

2. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 N 703 (ред. от 01.07.2016) «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ от 06.12.2004, N 49, ст. 4908 (ред. от 01.07.2016).

3. Постановление Правительства РФ от 04.02.2014 N 77 (ред. от 25.12.2015; недействующий акт) «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» // СЗ РФ от 10.02.2014, N 6, ст. 591 77 (ред. от 25.12.2015; недействующий акт).

4. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. N 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» // СЗ РФ от 9 декабря 2013 г. N 49 (часть VII) ст. 6435.

5. Указ Президента РФ от 02.02.2016 N 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» // СЗ РФ от 08.02.2016, N 6, ст. 831.

6. Федеральный закон от 10.12.2003 N 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ от 15.12.2003, N 50, ст. 4859 (ред. от 03.07.2016).

7. Федеральный закон от 30.12.2008 N 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2016) // СЗ РФ от 05.01.2009, N 1, ст. 15 (ред. от 02.10.2016).

8. Юрий Милещенко: упразднение Росфиннадзора не кажется мне логичным. Думаю, жулики сейчас в ладоши хлопают [Электронный ресурс] // Коммерческие вести. Режим доступа: <http://kvnews.ru/gazeta/2016/fevral/-6/yuriy-mileshchenko-> (дата обращения 05.02.2017).