

Органы финансового контроля: к вопросу о тенденции к мегарегулированию

Подвальная Ольга Сергеевна

Студент (бакалавр)

Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова, Ярославль, Россия

E-mail: podvalnaya.olga@mail.ru

Финансовый контроль выступает неотъемлемой частью использования публичных финансов и, как отмечает проф. А. Н. Козырин, является формой реализации их контрольной функции[1]. В этом смысле большое значение имеет институциональная составляющая, то есть наличие органов, правомочных осуществлять контроль в указанной сфере. Особое место среди них занимают органы специальной компетенции, созданные исключительно для осуществления функций по управлению публичными финансами. Их особая важность предопределяет постоянное регулирование системы органов и, как показывает опыт последних месяцев, их реформирование. Речь идет об Указе Президента РФ от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»[2]. Указанным актом была упразднена Федеральная служба финансово-бюджетного надзора. При этом функции упраздняемой службы как органа финансового контроля в финансово-бюджетной сфере передаются Федеральному казначейству, а в валютной сфере - Федеральной налоговой службе и Федеральной таможенной службе. Тем самым, сокращая государственный аппарат, законодатель создает тенденцию к мегарегулированию в сфере публичных финансов. Но является ли реформирование сферы бюджетного контроля первым подобным опытом российского финансового законодательства? Для ответа на поставленный вопрос целесообразным считаю рассмотреть финансовый контроль в сфере денежного обращения и обратиться к Федеральному закону «О Центральном банке РФ», проследив его изменения.

В соответствии с Федеральным Законом от 23.07.2013 N 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» статус Банка России приобрел абсолютно новую характеристику, став мегарегулятором[3]. Нельзя не отметить, что одной из целей реформы служила цель централизации управленческих полномочий. Реформирование функций Банка России среди аналитиков было воспринято неоднозначно. Считаю, что в указанных изменениях можно проследить как преимущества, так и недостатки. Среди положительных сторон реформы с правовой точки зрения можно выделить следующие:

1) Создание системы при использовании наработанного международного опыта, прежде всего, в вопросах внутриорганизационной структуры. Так, российский законодатель наделил ЦБ РФ не только надзорными функциями, но и правоустанавливающими, пойдя по пути построения мегарегулятора Великобритании, Австралии, Канады, Сингапура и России. А в отношении организационной структуры выбрал модель, более характерную для финансовых рынков небольшого размера и существующую только в 13-ти странах из 50 - в Армении, Бахрейне, Бермудах и др.

2) Наделение мегарегулятора обширным кругом полномочий, в том числе относительно применения мер принуждения. Среди таковых можно выделить как меры пресекательные, предупредительные, обеспечительные, так и меры юридической ответственности. Разнообразие мер и действий позволяет содействовать как предупреждению правонарушений в сфере публичных финансов, так и их пресечению и наложению мер ответственности;

3) Возможность регулирования отношений путем правотворческой функции мегарегулятора. Согласно ст. 7 Закона о Банке России, мегарегулятор наделен полномочиями по

изданию нормативных актов в форме указаний, положений и инструкций[4];

4) Решение вопросов управленческого характера, позволяющее создать единую централизованную систему.

Недостатками же являются:

1) Сложности при законодательном установлении мер принуждения и определении их правовой природы. ФЗ «О Банке России» не разделяет меры ответственности и иные меры принуждения, что порождает проблемы процедурного характера. Для применения мер ответственности необходимо определение полного состава правонарушения: объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны, а также соблюдение сроков давности привлечения к ответственности и установленного порядка производства по делу о правонарушении;

2) Наделение чрезмерной правотворческой самостоятельностью. Так, мегарегулятор независим в разработке Правил подготовки своих актов, имеет собственный официальный источник опубликования - «Вестник Банка России», и, в то же время, выносит заключения по проектам федеральных законов и актов федеральных органов исполнительной власти, касающихся выполнения Банком своих функций.

Приведенное выше исследование актуально не только для мегарегулирования в сфере денежного обращения, но и для происходящих реформ в бюджетной сфере. В соответствии с Указом, которым упразднена Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Министерству финансов РФ поручается провести мероприятия по упразднению ведомства до 1 сентября 2016 года, а также внести в Государственную Думу ФС РФ проект федерального закона, направленного на реализацию Указа до 1 мая 2016 года. Считаю, что выявленные правовые проблемы мегарегулирования актуальны для планируемого законопроекта. В частности, целесообразным будет не только наделение ведомства обширным рядом полномочий и, в том числе, инструментов принуждения, но и определение их правовой природы в целях устранения проблем процедурного характера.

Источники и литература

- 1) Козырин А.Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. М., 2002. – 37 с. С. 27.
- 2) Указ Президента Российской Федерации от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201602020057> (дата обращения: 21.02.2016).
- 3) Федеральный закон от 23.07.2013 N 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // «Российская газета», N 166, 31.07.2013.
- 4) Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // «Собрание законодательства РФ», 15.07.2002, N 28, ст. 2790 (с изм. и доп.).