



Реут А. В.,

*к.ю.н., старший преподаватель
кафедры финансового и налогового права,
Всероссийская государственная налоговая
академия Минфина России*

К ВОПРОСУ О ПРОЦЕДУРАХ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Всякая длящаяся юридическая деятельность нуждается в организационных, процедурно-процессуальных формах, которые призваны обеспечить законность, эффективность и обоснованность совершения таких действий субъектами права [1, с. 241–243]. Данное положение теории права полностью распространяется на финансовую деятельность государства и муниципальных образований, которая осуществляется в установленной правовой форме.

Научные исследования, посвященные процедурам финансовой деятельности, в настоящее время проводятся на уровне разделов (подотраслей) финансового права, преимущественно в рамках бюджетного и налогового права [2].

Подобный подход, с одной стороны, обоснован, поскольку разделы финансового права, имея свой предмет правового регулирования, используют специфические формы реализации материально-правовых предписаний.

С другой стороны, исследование процедур исключительно в рамках подотраслей финансового права не позволяет разработать общетеоретические положения процедур в финансовом праве, определить их характер, выявить возможность и целесообразность выделения среди юридических процедур финансово-правовых процедур, построить систему процедур в финансовом праве и сформулировать принципы их осуществления. Комплексное исследование процедур в финансовом праве отразит внутреннее единство финансового права как отрасли права и станет

фундаментом для совершенствования правовой формы осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Интересно отметить, что на усиление значения процессуальных норм финансового права и необходимость их научной разработки указывала Н. И. Химичева еще в 1985 году: «... финансово-правовая наука этим проблемам уделяет явно недостаточное внимание, хотя интерес к ним в последнее время возрос» [3].

В отсутствие единого подхода в теории права к соотношению категорий «процесс» и «процедура» рассмотрение любого вопроса, связанного с формой осуществления юридической деятельности, начинается с дискуссии о соотношении указанных категорий. В рамках заданного формата не представляется возможным детально обосновать позицию по данному вопросу, укажем лишь, что автор придерживается так называемого «традиционного понимания юридического процесса». Юридический процесс является формой, опосредующей деятельность властных субъектов, уполномоченных рассматривать индивидуально-правовые споры.

Правовую процедуру следует определить как систему, ориентированную на достижение конкретного правового результата, состоящую из последовательно сменяющих друг друга актов поведения, внутренне структурированную правовыми отношениями, иерархически построенную и динамически развивающуюся. Термином «правовая процедура» охватываются все организационные формы, в которых реализуются нормы права.

Придерживаясь позиции о необходимости последовательного познания явлений окружающего мира, в настоящей статье автор ставит задачу на примере процедур финансового контроля выявить системообразующее начало, позволяющее приблизиться к формированию такой категории, как «финансово-правовая процедура» или «финансовая процедура».

Безусловно, общей для всех процедур в финансовом праве будет являться сфера общественных отношений, в которой субъекты реализуют свои права и обязанности, то есть публичные финансы. Таким образом, то обстоятельство, что эти процедуры являются организационной формой осуществления именно финансовой деятельности государства и муниципальных образований, само по себе может быть положено в основу категории «финансовая процедура».

Другим критерием, характеризующим внешние признаки процедур финансового контроля, может стать порядок их установления, рассмотрение которого должно быть осуществлено на уровне

отдельных видов финансового контроля (налогового, бюджетного, валютного, банковского, др. видов финансового контроля).

Так, процедуры налогового контроля установлены на уровне закона (Налоговым кодексом РФ) и имеют высокую степень детализации.

Счетная палата РФ, осуществляя бюджетный контроль, руководствуется Федеральным законом от 11.01.1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате РФ», которым определены формы контроля (ревизии и проверки), его цели, общие правила оформления результатов контроля. Счетная палата РФ самостоятельно устанавливает порядок подготовки и проведения мероприятий всех видов и форм контрольной деятельности, сроки, объемы и способы проведения финансового контроля. Таким образом, процедуры контрольной деятельности Счетной палатой РФ регламентируются локальными актами.

Федеральный закон от 10.12.2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» предусматривает, что Центральный банк РФ осуществляет контроль за валютными операциями кредитных организаций и валютных бирж, а контроль за валютными операциями всех других резидентов и нерезидентов осуществляет уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти (Федеральная служба финансово-бюджетного надзора). Виды проводимых федеральной службой проверок, их цели, предмет и объект, основания и порядок проведения, оформления результатов контроля определены административным регламентом, утвержденным Приказом Минфина РФ, то есть подзаконным актом.

Деятельность Банка России и его территориальных подразделений по проведению проверок кредитных организаций именуется инспекционной и осуществляется на основании Инструкции Банка России от 01.12.2003 г. № 108-И «Об организации инспекционной деятельности Центрального банка РФ (Банка России)». Данным подзаконным актом определены лица, уполномоченные осуществлять контроль, виды и типы проверок, порядок их осуществления и оформления результатов.

Исходя из анализа порядка и способов установления различных видов процедур финансового контроля, можно сделать вывод, что единым для всех видов процедур финансового контроля является лишь определение на уровне закона видов финансового контроля, а также органов, уполномоченных его осуществлять. Детализация процедур финансового контроля на уровне закона различна: к процедурам с более высокой степенью регламентации относятся процедуры налогового

контроля. Процедуры осуществления остальных видов финансового контроля закреплены в подзаконных актах, которые зачастую приняты непосредственно органом, осуществляющим контроль, как было показано на примере Счетной палаты РФ и Центрального банка РФ.

Полагаем, что единство в установлении процедур финансового контроля выражено слабо, что не позволяет отнести данный критерий к системообразующим началам категории «финансовые процедуры».

Внутреннюю структуру процедуры финансового контроля можно представить в виде непрерывного процесса, заключающего в себе последовательно сменяющие друг друга стадии: назначение процедуры контроля, проведение процедуры контроля и оформление результатов контроля. Независимо от того, актом какого уровня установлены процедуры финансового контроля, можно четко выделить все три названные стадии в процедурах налогового, бюджетного, валютного и прочих видах финансового контроля. В зависимости от того, в каком порядке назначают процедуры контроля, можно выделить плановый и внеплановый финансовый контроль, по порядку проведения контроля – контроль, осуществляемый по месту нахождения подконтрольного субъекта или по месту нахождения контролирующего субъекта.

Именно идентичная внутренняя структура процедур финансового контроля различных видов позволяет объединить эти процедуры и рассматривать их как единую категорию финансового права, формулируя в последующем общие принципы процедур финансового контроля и требования к их осуществлению.

Список использованной литературы

1. Проблемы теории государства и права: учебник / [под ред. С. С. Алексеева]. – М.: Юридическая литература, 1987.
2. Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права / Пауль А. Г.; под общ. ред. д. ю. н., профессора М. В. Карасевой. – СПб., 2003; Кузнеченкова В. Е. Налоговый процесс: теория и проблемы правоприменения / Кузнеченкова В. Е. – М., 2004; Налоговые процедуры / [под ред. А. Н. Козырина]. – М., 2008; Кучерявенко Н. П. Налоговые процедуры: правовая природа и классификация: [монография] / Кучерявенко Н. П. – К., 2009.
3. Химичева Н. И. Финансовое право / Химичева Н. И. // Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / [под ред. И. А. Галагана]. – Воронеж, 1985. – С. 128.