

УДК 657.6:351

О.В. Бурик,

канд. экон. наук, доцент,

доцент кафедры финансов, кредита и бухгалтерского учета
ФГБОУ ВПО «Тихоокеанский государственный университет»

(г. Хабаровск)

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ КАК ЭЛЕМЕНТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ

The aim pursued by the Russian Federation system modernization of public administration is to optimize the activities of public authorities at the federal, regional and local levels, the formation of a clear and transparent system of functional authorities in the country with a clear division of competence.

Keywords: administrative reform, steps, system, structure, public authorities, financial control.

Наиболее существенные изменения в системе органов государственного финансового контроля России произошли при переходе нашей страны к рынку. Реформирование проходило в рамках проведения административных преобразований. Реформы системы государственного управления в период с 1991 г. по настоящее время можно условно разбить на четыре периода:

– предварительный этап, административные преобразования 1991 – 1999 гг., политическим мотивом которых выступала необходимость радикальной перестройки советской системы государственного управления экономикой и формирование новой структуры и системы органов государственной власти РФ;

– первый этап, проведенный в 2003 – 2005 гг., преследовал политическую цель укрепления государственной власти в стране и определялся соответствующим замыслом, выработанным в период 2000 – 2002 гг.;

– второй этап, реализованный в 2006 – 2010 гг., политически ориентирован на

построение эффективного и компактного государства на основе специально разработанной Концепции административной реформы;

– третий этап, начавшийся в 2011 г., направлен на повышение качества государственного управления и эффективности государственного аппарата.

Следует отметить, что довольно долго, с начала 90-х гг. до 2004 г., органы исполнительной власти на федеральном уровне представляли собой систему управления, практически полностью унаследованную от бывшего СССР и частично подстраиваемую под проводимые экономические преобразования. При этом возлагаемые на органы властные полномочия и их функциональное наполнение практически не зависели от вида и статуса самих органов. В прежней структуре федеральных органов исполнительной власти существовали министерства, комитеты, комиссии, службы, агентства и надзоры (таблица 1). Каждый из этих органов

совмещал в себе полномочия самостоятельно вести законотворческую деятельность, издавать свои нормативные право-

вые акты и одновременно контролировать и осуществлять надзор за исполнением этих норм гражданами и организациями.

Таблица 1 – Структура федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 [1]

№	Федеральный орган исполнительной власти	Кол-во	В том числе органы, осуществляющие государственный финансовый контроль
I	Правительство РФ		
II	Федеральные министерства	24	Министерство РФ по налогам и сборам Министерство финансов РФ
III	Государственные комитеты	7	Государственный таможенный комитет РФ
IV	Федеральные комиссии	2	Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг
V	Федеральные службы	13	Федеральная служба по финансовому оздоровлению и банкротству Федеральная служба налоговой полиции РФ
VI	Российские агентства	8	
VII	Федеральные надзоры России	2	
VIII	Иные федеральные органы исполнительной власти	6	Комитет РФ по финансовому мониторингу

Другим следствием такой организации государственного управления стало дублирование одних и тех же полномочий разными органами. Это касалось, прежде всего, разрешительных, контрольных и надзорных полномочий. Изучение общественного мнения неоднократно подтверждало озабоченность граждан непрозрачностью, а в ряде случаев произволом федеральных ведомств при подготовке и принятии решений, затрагивающих интересы граждан и бизнеса, ростом бюрократии и коррупции.

Эти проблемы, наряду с низкой эффективностью работы органов, неудовлетворительным уровнем внедрения в них информационных технологий, низкой мотивацией государственных служащих и большим количеством чиновников привели к тому, что система государственного управления перестала соответствовать уровню управления в негосударственном

секторе, а в ряде сфер превратилась в фактор, препятствующий развитию экономических и общественных отношений.

Стала очевидной необходимость кардинальных изменений в системе органов власти. 23 июля 2003 г. Президент РФ подписал указ о проведении административной реформы [2], в котором определил ее приоритетные направления: 1) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; 2) исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; 3) развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; 4) организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления

государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам; 5) завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов исполнительной власти РФ.

В результате реализации начального этапа административной реформы к 2005 г. были созданы необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления. Проведен детальный анализ функций федеральных органов исполнительной власти на пред-

мет их необходимости для государства, определен массив актов законодательства, подлежащих отмене либо изменению в связи с сокращением масштабов государственного регулирования.

Всего проанализировано 5 634 функции, из них признано избыточными 1 468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» образована новая система и структура федеральных органов исполнительной власти, которая уже в мае претерпела существенные изменения (таблица 2).

Таблица 2 – Структура федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 20 мая 2004 г. № 649) [3]

Федеральный орган исполнительной власти	Кол-во 03.2004г./ 05.2004г.	В том числе органы, осуществляющие государственный финансовый контроль 03.2004 г. / 05.2004 г.	
I Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, ФС и ФА, подведомственные этим федеральным министерствам			
Федеральные министерства	5 / 5		
Федеральные службы	12 / 12		
Федеральные агентства	3 / 3		
II Федеральные министерства, находящиеся в ведении Правительства РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам			
Федеральные министерства	9 / 11	Министерство финансов РФ	
Федеральные службы	20 / 16	Федеральная налоговая служба Федеральная служба страхового надзора Федеральная служба финансово-бюджетного надзора Федеральная служба по финансовому мониторингу Федеральное казначейство Федеральная таможенная служба	Федеральная налоговая служба Федеральная служба страхового надзора Федеральная служба финансово-бюджетного надзора Федеральная служба по финансовому мониторингу Федеральное казначейство
Федеральные агентства	25 / 30		
III Федеральные органы исполнительной власти, находящиеся в ведении Правительства РФ			
Федеральные службы	2 / 9	Федеральная служба по финансовым рынкам	Федеральная таможенная служба Федеральная служба по финансовым рынкам
Федеральные агентства	0 / 5		

Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора – на федеральные службы, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом – на федеральные агентства. В положения о федеральных органах исполнительной власти теперь включены полномочия, которые признаны необходимыми в ходе реформы и четко отражены в федеральных законах. Таким образом, значительный объем избыточных и дублирующих полномочий ведомств исключен с утверждением новых положений о них.

На втором этапе необходимо было повышать эффективность государственного управления путем кардинального улучшения деятельности органов исполнительной власти. Для этого были разработаны Концепция административной ре-

формы в РФ в 2006 – 2010 гг. и план мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006 – 2010 гг. [4], направленные на достижение следующих целей: 1) повышение качества и доступности государственных услуг; 2) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; 3) повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

За эти годы сформирована нормативная и методическая база повышения качества и предоставления государственных и муниципальных услуг (функций), а также созданы механизмы управления и стимулирования реализации административной реформы. Дважды менялась структура федеральных органов исполнительной власти (таблица 3).

Таблица 3 – Структура федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Указом Президента РФ (в ред. от 24 сентября 2007 г. № 1274, от 12 мая 2008 г. № 724) [3]

Федеральный орган исполнительной власти	Кол-во 2007/2008	В том числе органы, осуществляющие государственный финансовый контроль 2007 / 2008	
I Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, ФС и ФА, подведомственные этим министерствам			
Федеральные министерства	5 / 5		
Федеральные службы	12 / 11		
Федеральные агентства	3 / 5		
II Федеральные министерства, находящиеся в ведении Правительства РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам			
Федеральные министерства	11 / 13	Министерство финансов РФ	
Федеральные службы	12 / 16	Федеральная налоговая служба Федеральная служба страхового надзора Федеральная служба финансово-бюджетного надзора Федеральное казначейство	Федеральная налоговая служба Федеральная служба финансово-бюджетного надзора Федеральное казначейство
Федеральные агентства	25 / 15		
III Федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ			
Государственные комитеты	2 / 0		
Федеральные службы	10 / 8	Федеральная таможенная служба Федеральная служба по финансовому мониторингу Федеральная служба по финансовым рынкам	
Федеральные агентства	6 / 4		

В рамках направления, касающегося оптимизации функций органов исполнительной власти, проведена инвентаризация состава государственных услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти, которые имеют непосредственное отношение к гражданам и бизнесу. Согласно проведенному анализу, существует более 800 таких услуг на федеральном уровне. Это услуги, получаемые по запросу (справка, лицензия, разрешение), и контрольно-надзорные функции. В федеральном законодательстве определено около 120 типовых региональных и 80 типовых муниципальных услуг.

Третий этап начался с 2011 г., ключевые направления которого обозначены в программных документах – Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011 – 2013 гг. и Указе Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [5]. При этом центральными направлениями совершенствования остаются: 1) снижение избы-

точного государственного регулирования; 2) повышение качества государственных услуг; 3) повышение эффективности органов власти; 4) повышение информационной открытости.

Системообразующим нормативно-правовым актом в сфере осуществления функций органов исполнительной власти по контролю и надзору является Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [6]. В ближайшее время должна быть полностью завершена работа по приведению отраслевых законов в соответствие с требованиями указанного Федерального закона. Для этого необходимо внести изменения в более чем 75 федеральных законов, регулирующих порядок осуществления государственного и муниципального контроля в отдельных сферах общественной жизни. Уже внесены изменения в структуру федеральных органов исполнительной власти (таблица 4).

Таблица 4 – Структура федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 [7]

Федеральный орган исполнительной власти	Кол-во	В том числе органы, осуществляющие государственный финансовый контроль
I Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, ФС и ФА, подведомственные этим министерствам		
Федеральные министерства	5	
Федеральные службы	10	Федеральная служба по финансовому мониторингу
Федеральные агентства	4	
II Федеральные министерства, находящиеся в ведении Правительства РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам		
Федеральные министерства	17	Министерство финансов РФ
Федеральные службы	14	Федеральная налоговая служба Федеральная служба финансово-бюджетного надзора Федеральное казначейство
Федеральные агентства	17	
III Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ		

Федеральные службы	8	Федеральная таможенная служба
Федеральные агентства	3	

За последнее десятилетие тематика совершенствования государственного управления по сложившейся практике и особенностям правового регулирования разбивалась на несколько базовых блоков: административная реформа, реформа государственной службы, электронное правительство, бюджетная реформа. Как показал опыт реализации данных реформ, их содержательное пересечение по составу мероприятий, подходам, идеологии больше не позволяет их разделять на отдельные частные реформы. Объектом реформирования становится государственный сектор со всеми его компонентами – государственной службой, финансами, системой управления, информационными ресурсами. Очень многое еще предстоит сделать по всем указанным направлениям.

Список использованных источников

1. О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 17.05.2000 г. № 867 // СПС «КонсультантПлюс».

2. О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах : указ Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824 // СПС «КонсультантПлюс».

3. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 (в ред. от 20.05.2004 г. № 649, от 24.09.2007 г. № 1274, от 12.05.2008 г. № 724) // СПС «КонсультантПлюс».

4. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах : распоряжение Правительства

РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р (в ред. от 10.03.2009 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

5. Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции : распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 г. № 1021-р (в ред. от 28.08.2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

6. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : ФЗ от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 31.12.2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

7. О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 21.05.2012 г. № 636 (в ред. от 08.09.2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс».