

УДК 330.3, 354

И. А. Агаев,

к. ю. н., докторант Санкт-Петербургского Университета МВД России

ВНУТРИВЕДОМСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ МВД АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ КАК ОДНО ИЗ ВАЖНЕЙШИХ УСЛОВИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

I. Agayev,

doctoral student of Sankt Peterburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, candidate of legal sciences

STATE FINANCIAL CONTROL IN THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF AZERBAIJAN REPUBLIC AS ONE OF THE MOST IMPORTANT PREREQUISITES OF THE STATE FINANCE POLICY IMPLEMENTATION

В статье анализируются и исследуются особенности осуществления государственного финансового контроля в системе МВД Азербайджана, обусловленные объективными потребностями общества, в котором формируются и действуют товарно-денежные отношения. При этом особое внимание уделено тому обстоятельству, что подобный контроль рассматривается как важнейшее условие реализации финансовой политики азербайджанского государства. В статье рассматриваются также такие вопросы, как проверка сохранности эффективности и целевого использования бюджетных средств бюджетополучателями, экспертиза проектов государственных целевых программ и контроль за их исполнением, проверка своевременности и полноты образования целевых фондов и т.д. Автор подчеркивает идею необходимости организации системы государственных контрольных органов, которые должны быть структурно и методологически едины, функционально определены, с четко прописанными и закреплёнными правами, которые охватывали всю совокупность денежных, бюджетных ресурсов, предназначенных для национальной экономики. В заключении автор дает свои научно обоснованные выводы и рекомендации.

In article features of implementation of the state financial control in system of the Ministry of Internal Affairs of Azerbaijan, the societies caused by objective requirements in which the commodity-money relations are formed and work are analyzed and investigated. Thus the special attention is paid to that circumstance that similar control is considered as the most important condition of realization of financial policy of the Azerbaijani state. In article also such questions as check of safety of efficiency and target use of budgetary funds by state funded organizations, examination of drafts of the state target programs and control of their execution, check of timeliness and completeness of formation of trust funds, etc. are considered. The author emphasizes idea of need of the organization of system of the government control bodies which have to be structurally and are methodologically uniform, functionally certain, with accurately registered and consolidated rights which covered all set of the monetary, budgetary resources intended for national economy. In the conclusion the author gives the scientifically valid conclusions and recommendations.

Ключевые слова: контроль, финансы, правоохранительная деятельность, экономическая безопасность, МВД.
Key words: control, finance, law-enforcement activity, economic security, Ministry of Internal Affairs.

Вопросам государственного финансового контроля в научно-правовой литературе уделялось незначительное внимание, и он рассматривался, в основном как система действий государственных контрольных органов, функциональными обязанностями которых является выявление нарушений в процессе управления государственными финансовыми ресурсами на стадии рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, а также разработка превентивных мероприятий по их предотвращению. При этом целью такого контроля является обеспечение законности и эффективности использования государственных финансовых ресурсов и государственной собственности [1, 2].

Как видно, государственный финансовый контроль — это особый вид контроля за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления в целях эффективного социально-экономического развития страны и отдельных регионов. Иными словами, финансовый контроль является важнейшим средством обеспечения законности в финансовой и хозяйственной деятельности государства.

Азербайджанская Республика, как и большинство современных независимых государств, образовавшееся на постсоветском пространстве, в процессе своей финансово-экономической деятельности и в условиях формиро-

вания товарно-денежных отношений, изначально придавала важное значение вопросам финансового контроля не только в масштабах всего государства, но и в деятельности структур, входящих в систему его исполнительных органов государственной власти, например, Министерство внутренних дел Азербайджанской Республики. Наше государство исходило и продолжает исходить из той принципиальной необходимости, что в данных условиях, существующих в обществе, государство не в состоянии выполнять свои задачи и функции по управлению обществом и обеспечению его жизнедеятельности, не осуществляя финансового контроля и не придерживаясь его принципов контроля над денежными ресурсами.

С учётом данных обстоятельств и требований, Азербайджанская Республика, также как и другие современные цивилизованные государства, ставила перед собой такие основные задачи реализации финансового контроля, как например:

- а) проверка выполнения финансовых обязательств перед государством и органами местного самоуправления организациями и гражданами;
- б) проверка правильности использования государственными и муниципальными предприятиями денежных ресурсов, находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении;
- в) проверка соблюдения правил совершения финансовых операций, расчетов и хранения денежных средств;
- г) выявлении внутренних резервов производства;
- д) устранение и предупреждение нарушений финансовой дисциплины и некоторые другие.

Очевидно, что реализация данных задач государственного финансового контроля была направлена на укрепление финансовой дисциплины, которая, как известно, выражает одну из сторон законности в государстве. Для Азербайджана, как и для других современных государств, добившихся политико-экономической независимости, значимость такого рода контроля выражается, в том, что при его проведении проверяются, во-первых, соблюдение установленного правопорядка в процессе финансовой деятельности государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами. Во-вторых, экономическая обоснованность и эффективность осуществляемых действий, соответствие их задачам государства. Таким образом, он служит важным способом обеспечения законности и целесообразности проводимой финансовой деятельности в государстве.

Среди других важных задач осуществления государственного финансового контроля можно отметить:

- а) проверка сохранности эффективности и целевого использования бюджетных средств бюджетополучателями;
- б) экспертиза проектов государственных целевых программ и контроль за их исполнением;
- в) предоставление органам государственной власти информации о результатах проведенного контроля;
- г) обеспечение возврата незаконно использованных государственных средств и доходов от их использования;
- д) проверка своевременности и полноты образования целевых фондов, и др.

Успешное решение упомянутых задач государственного финансового контроля зависит от применения и соблюдения таких принципов, как плановость, системность, непрерывность, законность, объективность, гласность, эффективность контроля и некоторых других принципов [3, 4].

Вместе с тем, для выполнения этих непростых задач система государственных контрольных органов должна быть структурно и методологически единой, функционально определённой, с чётко прописанными и закреплёнными правами, которые охватывали всю совокупность денежных, бюджетных ресурсов, предназначенных для национальной экономики. В этом есть особый смысл, который, на наш взгляд, заключается как в вероятности исключения излишнего дублирования, параллелизма в финансово-экономической деятельности, так и в способности оптимизировать государственные затраты на обеспечение функционирования контрольных органов, что, в свою очередь, будет способствовать существенному повышению их эффективности.

Так или иначе, систему органов финансового контроля можно рассматривать как элемент общей структуры контрольных органов государства, выступающая как важнейшая часть того финансового механизма, с помощью которого государство реализует свою финансовую политику [5, 6, 7].

Кроме государственного финансового контроля различают несколько других видов контроля с учётом его разных целей, оснований и направлений. В зависимости от времени проведения контроль может быть предварительным, текущим и последующим, и такие виды контроля свойственны деятельности всех контролируемых органов, а именно:

- а) предварительный финансовый контроль осуществляется до совершения операций по образованию, распределению и использованию денежных фондов. Поэтому он имеет важное значение для предупреждения нарушений финансовой дисциплины;
- б) текущий (оперативный) финансовый контроль — это контроль, осуществляемый в процессе совершения денежных операций (в ходе выполнения финансовых обязательств перед государством, получения и использования денежных средств для административно-хозяйственных расходов и т. д.);
- в) последующий финансовый контроль — это контроль, осуществляемый после совершения финансовых операций (после исполнения доходной и расходной частей бюджета и т. п.). В этом случае определяется состояние финансовой дисциплины, выявляются ее нарушения, пути предупреждения и меры по их устранению.

Как самостоятельные виды следует рассматривать обязательный и инициативный финансовый контроль. Например, обязательный контроль проводится: а) в силу требований законодательства; б) по решению компетентных государственных органов.

Возможны и другие основания классификации финансового контроля [8, 9], в частности, в зависимости от органов (субъектов), осуществляющих его. В этом случае выделяется финансовый контроль:

- а) президента;
- б) представительных органов государственной власти и местного самоуправления;
- в) исполнительных органов власти общей компетенции;
- г) ведомственный и внутриведомственный;
- д) общественный;
- е) аудиторский.

Так, ведомственный контроль, осуществляемый министерством, ведомством за деятельностью входящих в их систему учреждений и организаций, имеет много общего с контролем, который производится в системе общественных организаций или религиозных организаций. Близок к ним и контроль, осуществляемый хозяйствующим субъектом, не входящим в какую-либо систему. Указанный контроль целесообразно обозначить как внутренний или внутрисистемный.

Представляется необходимым в условиях развития местного самоуправления выделить в качестве самостоятельного вида финансового контроля контроль, осуществляемый представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

В Азербайджане, как и в других странах, государственный финансовый контроль осуществляется, главным образом, органами законодательной власти, органами исполнительной власти, в том числе специально созданными органами исполнительной власти.

Большое значение для развития государственного финансового контроля имеет Указ Президента Азербайджанской Республики (от 09 февраля 2009 г. — № 48) "О мерах по усовершенствованию деятельности Министерства финансов Азербайджанской Республики".

Согласно данному Указу, в целях обеспечения государственного контроля и регулирования в сферах управления средствами государственного бюджета и государственного долга, государственного казначейства, государственной финансовой, страховой деятельности, организации и ведения бухгалтерского учета в Азербайджанской Республике было предусмотрено не только создание соответствующих структур (служб) по осуществле-

нию финансового контроля и государственного страхового надзора, но и утверждено "Положение о Службе государственного финансового контроля Министерства финансов Азербайджанской Республики".

Данный нормативно-правовой акт (в Приложении № 5 к упомянутому Указу) содержит положения, соответствующие современным требованиям, служит как интересам усовершенствования работы Министерства финансов Азербайджанской Республики, так и имеющий принципиальное значение для осуществления финансовой политики государства.

Документ даёт определение Службе государственного финансового контроля Министерства финансов как органу исполнительной власти, осуществляющему государственный финансовый контроль над целевым и рациональным расходованием средств государственного бюджета, в том числе целевых бюджетных фондов и внебюджетных средств бюджетных организаций, а также кредитов, полученных под государственную гарантию (ст.1).

В нём также подчёркнуто, что Служба в своей деятельности руководствуется Конституцией Азербайджанской Республики, законами Азербайджанской Республики, указами и распоряжениями Президента Азербайджанской Республики, постановлениями и распоряжениями Кабинета министров Азербайджанской Республики, международными договорами, участницей которых является Азербайджанская Республика, Положением Министерства финансов Азербайджанской Республики, приказами и распоряжениями министра финансов Азербайджанской Республики и настоящим Положением.

При выполнении своих обязанностей и осуществлении предусмотренные настоящим Положением прав Служба взаимодействует непосредственно в рамках своих полномочий с органами центральной, местной исполнительной власти, органами местного самоуправления и другими органами государственного финансового контроля, а также с международными и неправительственными организациями (ст. 3).

Среди направлений деятельности Службы, зафиксированных в ст. 7 Положения, можно отметить такие, как: а) осуществление государственного финансового контроля над расходованием средств государственного бюджета, в том числе целевых бюджетных фондов, а также за получением бюджетными организациями средств по внебюджетным операциям и их расходованием;

б) осуществление государственного финансового контроля на счет средств государственного бюджета;

в) выполнение методического руководства работами по осуществлению государственного финансового контроля в Азербайджанской Республике, регулярно принятие мер с целью устранения причин возникновения недостатков и негативных случаев в этой области;

г) осуществление деятельности по другим направлениям, предусмотренным законодательством.

В данном Положении предусмотрены соответствующие обязанности (раздел 3, ст. 8) и права (раздел 4, ст. 9) Службы. К обязанностям, в частности, относятся:

— выполнение мер надзора с целью обеспечения государственного финансового контроля в организациях, финансируемых из государственного бюджета и получающих дотации из государственного бюджета, в органах дипломатической службы Азербайджанской Республики, занимающихся деятельностью в иностранных государствах и международных организациях;

— выполнение мер надзора с целью обеспечения государственного финансового контроля над получением и расходованием средств государственного бюджета, в том числе средств целевых бюджетных фондов;

— выполнение мер надзора с целью обеспечения государственного финансового контроля над получением и расходованием средств, полученных по внебюджетным операциям бюджетными организациями;

— инспектирование работы районных и городских финансовых учреждений (отделений) на предмет составления и исполнения местных доходов и расходов государственного бюджета по районам и городам и выполнение доходной и расходной смет по бюджетным и внебюджетным средствам бюджетных организаций, осуществляющих деятельность на территории этих районов и городов;

— проведение в установленном законодательством порядке ревизии и проверки на основе судебных решений и обращений правоохранительных органов;

— в случаях выявления в результате мер государственного финансового контроля финансовых нарушений с признаками преступления направление материалов проверки в Министерство финансов Азербайджанской Республики для их последующей передачи в правоохранительные органы;

— в случае несоответствия на объектах, где планируется проведение мер по контролю, учетно-отчетных работ действующему законодательству, истребование у проверяемого объекта восстановить учетно-отчетные работы и представление информации в связи с этим для последующего проведения контрольных мероприятий;

— с целью устранения недостатков, выявленных при проведении контрольных мероприятий, и недопущения таких нарушений в будущем, а также для привлечения должностных лиц, виновных в допущении таких нарушений, к дисциплинарной ответственности представление в вышестоящие организации, в подчинении которых находятся проверяемые организации, докладную записку; и др.

На современном этапе развития Азербайджанской Республики важным моментом процесса формирования финансового контроля является все еще отсутствие Закона "О государственном финансовом контроле". Необходимость в его принятии можно обосновать следующими обстоятельствами: во-первых, в том, что он позволит повысить прозрачность в системе прогнозирования и исполнения госбюджета, а также усилить контроль над расходованием бюджетных средств. Во-вторых, в нем могли бы быть определены вопросы государственного финансового регулирования, а также указаны более четкого разделения полномочий между должностными органами в системе государственного финансового контроля.

Ныне для финансового контроля в Азербайджане характерно разделение его на: а) внутренний и б) внешний, который соответственно осуществляют Министерство финансов и Счетная палата как независимый орган государственного финансового контроля. Основной их задачей на современном этапе является повышение эффективности деятельности в области государственного финансового контроля и избежание ненужного дублирования финансово-контрольной деятельности.

Особо, хотя бы кратко, можно остановиться на деятельности Счетной палаты Азербайджанской Республики, которая, будучи независимым органом финансового контроля, занимается исключительно проверкой государственных расходов. Её статус, функции, организационная структура, формы и принципы деятельности были определены Законом Азербайджанской Республики "О Счетной палате" от 2 июля 1999 г. (№ 700-1 Г) [1].

Согласно ст. 6 "деятельность Счетной палаты должна основываться на принципах законности, независимости, объективности, коллегиальности, гласности и справедливости".

Примечательно, что с момента создания Палата представляет в парламент отчет о своей годовой деятельности. Однако, согласно мнению некоторых иностранных специалистов, сама практика рассмотрения отчета в парламенте юридически безупречна и не соответствует положениям известной Лимской декларации "О независимости органа высшего государственного аудита" [9]. Вместе с тем, они, в целом, поддерживают подходы по разграничению и четкому описанию функций внешнего и внутреннего аудита, а также введению системы обязательной финансовой отчетности государственных организаций.

При этом можно отметить, что законопроект "О государственном финансовом контроле" мог бы четко разграничить функции Министерства финансов и Счетной палаты в области финансового контроля и аудита. Благодаря этому совместные контрольные мероприятия двух органов государственного контроля станут более эффективными. Кроме того, принятие данного Закона способствовало бы усилению эффективного финансового контроля по управлению государственными средствами, явилось бы важнейшим фактором укрепления доверия об-

щества к государственной власти, средством консолидации власти и общества в достижении единой цели — обеспечения благосостояния граждан и стабильности государственной власти.

Однако в современных условиях немаловажное значение для всех субъектов осуществления финансово-экономической деятельности, включая входящих в систему МВД, особый смысл приобретают не только вопросы об определении её целей, средств и планирования, но и вопросы государственного финансового контроля в этой системе, что рассматривается как важнейшее условие реализации финансовой политики государства.

При этом рассмотрение, утверждение и контроль за исполнением бюджетов, в частности, в нашем государстве являются функциями и прерогативой соответственно Милли меджлиса (парламента) Азербайджанской Республики, Верховного Меджлиса Нахичеванской Автономной Республики и местных государственных представительных органов. Вместе с тем, существенную роль в вопросе о качестве выполнения запланированных мероприятий для устойчивого экономического развития и финансовой политики государства продолжает играть финансовый контроль над деятельностью всех звеньев системы МВД Азербайджана, а также анализ реализации планов с целью установления соответствия их фактической проведённой работы.

Нельзя не отметить и то, что происходящее в условиях формирования рыночных отношений усложнение всех процессов общественной жизни выдвигает для субъектов финансово-экономической деятельности системы МВД, в том числе и в вопросах государственного финансового контроля, новые требования, касающиеся более высокого уровня профессионализма в планировании управления на последующий период деятельности и средства их достижения. Необходима также чётко налаженная организаторская работа во всех её звеньях, повсеместное внедрение в практику новейших и передовых научно-технических достижений.

Важно, принципиально и то, что правовое регулирование в сфере любых видов (форм) государственного финансового контроля должно ориентироваться на осуществление контроля не только за участниками бюджетного процесса, но всеми субъектами финансово-экономической деятельности системы МВД, других органов власти и исключительно в рамках внутринационального законодательства. При этом, проведение государственно-финансового контроля, проверок соответствующими и уполномоченными органами власти должно рассматриваться не как их право, а как обязанность, вытекающая из положений соответствующих внутринациональных нормативно-правовых актов.

Существенное значение имеет также вопрос о своевременном реформировании любых видов (форм) государственного финансового контроля при чётком разграничении полномочий его компетентных органов любых уровней и направлений.

При этом важно, чтобы внутригосударственные службы, структуры как финансово-бюджетного надзора, так и органы финансового контроля, в соответствии с законодательством, должны обладать полномочиями по осуществлению данного контроля, например, по выявлению и пресечению предоставления неполной или недостоверной отчётности о непосредственных результатах использования финансово-денежных средств и возможностей в рамках, в частности, государственных программ или заданий. Такие органы должны также иметь полномочия для проведения ревизий, проверок и использования других методов финансового контроля применительно к органам исполнительной власти, включая Министерства внутренних дел, в распоряжении которых имеются соответствующие средства, в установленных законодательством Азербайджана случаях и порядке.

Одним из важнейших вопросов формирования единой системы государственного финансового контроля был и остаётся вопрос об отсутствии общепризнанной концепции государственного финансового контроля. Особого внимания требует и вопросы о не разработанности основных направлений формирования его мето-

дологической базы и методического обеспечения, не определенности единого подхода к основным понятиям государственного финансового контроля — все это следствие недооценки его роли и значения в развитии общества.

Поэтому целесообразно и необходимо, на наш взгляд, в целях обеспечения действенности, эффективности и результативности государственного финансового контроля, в том числе органов и структур, входящих в МВД Азербайджанской Республики, постоянно совершенствовать систему правового регулирования ответственности за выявленные в ходе его осуществления нарушения в данной области. Очевидно, что подобного рода государственный контроль должен быть направлен как на обеспечение целевого характера использования финансовых средств, так и законности действий органов МВД и его соответствующих органов и структур, что является одним из важных условий осуществления финансовой политики государства.

Литература:

1. Закон Азербайджанской Республики "О Счетной палате" от 2 июля 1999 г. (№ 700-1 Г) // Газета "Азербайджан" (на азерб. яз.) от 02.07. 1999 г.
2. Афанасьев М.П., Кривоногов И.В. Финансы правового государства // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2007.
3. Ахпопов А.А. Без квалифицированного финансового контроля не может быть эффективной государственной власти // Финансы. — 2003. — № 9.
4. Грачёва Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е.А. Финансовый контроль: учебное пособие. — М., — 2004. — 355 с.
5. Громов И.А., Литвиненко А.Н. Система экономической безопасности государства в компетенции Департамента экономической безопасности МВД России // Вопросы экономики и права. — № 12. — 2010. — С. 71—76.
6. Данилевский Ю.А., Овсянников Л.Н. Государство и финансовый контроль: монография. — М., Финансы и кредит, 2003. — 256 с.
7. Ильина Ю. Принципы финансового контроля // Аудит и налогообложение. — № 10. — 2005.
8. Кондрат Е.Н. Региональный финансовый контроль в современной России. Правовые основы и пути совершенствования. — М.: ЮСТИЦИНФОРМ. — 2011. — С. 4—10.
9. Римская декларация руководящих принципов контроля // Контроллинг. — 1991. — № 1. — С. 56—65.

References:

1. President of Azerbaijan Republic (1999), The law of the Azerbaijan Republic "The Chamber of Accounts", Gazeta "Azerbaijan", vol. 02.07.1999.
2. Afanasyev, M.P. and Krivorogov, I.V. (2007), "Finance of the constitutional state", Voprosi gosudarstvennoqo I munitsipalnoqo upravleniya, vol.2, pp 17—36.
3. Axlopov, A.A. (2003), "Without the qualified financial control there can't be an effective government", Finansi, vol.9.
4. Qraceva, E.Y., Tolstopatenko, Q.P. and Rijova, E.A. (2004), Finansoviy control [Financial control], Moscow, Russia.
5. Qromov, I.A. and Litvinenko, A.N. (2010), "System of economic security of the state in competence of Economic security department of the Ministry of Internal Affairs of Russia", Voprosi ekonomiki I prava, vol. 12, pp.71—76.
6. Danilevskiy, Y.A. and Ovsannikov, L.N. (2003), Gosudarstvo I finansoviy control [State and financial control], Finansi i kredit, Moscow, Russia.
7. Ilyina, Yu. (2005), "Principles of financial control", Audit I naloqooblojeniyе, vol. 10.
8. Kondrat, Ye.N. (2011), Regionalniy finansoviy control v sovremennoy Rossii. Pravoviye osnovi I puti soversenstvovaniya [Regional financial control in modern Russia. Legal bases and improvement ways], YUSTITSINFORM, Moscow, Russia.
9. Limskeya deklarasiya rukovodyasix prinsipov kontrola (1991), "Lima declaration of the leading principles of control", Kontrolling, vol. 1, pp.56—65.

Стаття надійшла до редакції 25.12.2013 р.