

Сравнительный анализ законодательства Российской Федерации и Французской Республики в области государственного финансового контроля

***Аннотация.** В настоящей статье проводится сравнительно-правовое исследование законодательства Российской Федерации и Французской Республики в области государственного финансового контроля. Так, исследование правового регулирования финансовых отношений зарубежных государств с использованием метода сравнительного правоведения позволяет более полно оценить процессы, происходящие в области государственных финансов. Опыт Франции в области реформирования государственного финансового контроля может быть использован при обновлении системы финансового контроля в России.*

В статье рассматривается современное законодательство в области государственного финансового контроля в Российской Федерации и Французской Республике, а также ключевые органы государственной власти, осуществляющие финансовый контроль.

Статья может быть интересна слушателям курсов финансового права, налогового права, бюджетного права, а также научным сотрудникам и иным лицам, занимающимся изучением процедур и государственных инструментов, с помощью которых осуществляется регулирование сферы государственных финансов.

***Ключевые слова:** государственный контроль; финансовый контроль; система государственных органов, осуществляющих контроль; развитие системы государственного финансового контроля.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.81.8.151-157

В настоящее время в связи с усложнением объектов научных исследований становится очевидной необходимость взаимодействия между различными отраслями научных знаний, в частности использования сравнительного правоведения. Законодатели во все времена старались использовать в своей деятельности сравнительное право. Так, во Франции в 1869 г. было создано Обще-

ство сравнительного законодательства, основополагающей целью которого было изучение и сравнение кодексов зарубежных государств с текущим французским законодательством. На основе проведенного сравнительно правового исследования Общество сравнительного законодательства разрабатывало и представляло на рассмотрение законодателю конкретные предложения по со-

© Мигачев А. Ю., 2017

* Мигачев Антон Юрьевич, аспирант кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

optmontres@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

вершенствованию существующих правовых норм¹.

За последнее время в России появилось большое количество работ, посвященных анализу проблем правового регулирования финансовой и банковской систем зарубежных стран. Среди таких работ можно выделить монографии «Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы» под редакцией Е. Ю. Грачевой², «Зарубежное банковское право» под редакцией Л. Г. Ефимовой³, «Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах» под редакцией В. И. Лафитского и И. Г. Тимошенко⁴, учебник «Финансовое право» под редакцией И. А. Цинделиани⁵. Все эти работы так или иначе рассматривают современную проблематику финансового контроля в России и Франции.

К числу источников, составляющих правовую основу государственного финансового контроля Российской Федерации, относятся Конституция РФ⁶, Бюджетный кодекс РФ⁷, Налоговый кодекс РФ⁸, федеральные законы «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований»⁹, «О валютном регулировании и валютном контроле», «О Цен-

тральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹⁰, «О Счетной палате Российской Федерации»¹¹, а также ряд других нормативных правовых актов РФ.

Одним из важнейших документов в сфере финансового контроля является Бюджетный кодекс РФ. В разделе IX «Государственный и муниципальный финансовый контроль» в законодательном порядке сформулирован и решен целый ряд нормативно-правовых проблем, связанных с содержанием и организацией государственного финансового контроля. Согласно положениям Бюджетного кодекса РФ государственный финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства РФ, производится градация государственного финансового контроля на внешний и внутренний, предварительный и последующий. В Бюджетном кодексе РФ определяются объекты государственного финансового контроля, его методы осуществления (проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций), полномочия органов внешнего государственного финансового контроля, полномочия Федерального казначейства, полномочия органов внутреннего государственного финансового контроля.

В свою очередь, Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» регулирует

¹ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 2009. С. 11.

² Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2014.

³ Зарубежное банковское право (банковское право Европейского Союза, Франции, Германии, США, КНР, Великобритании) : монография / отв. ред. Л. Г. Ефимова. М., 2016.

⁴ Лафитский В. И., Тимошенко И. Г. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах. М., 2015.

⁵ Финансовое право : учебник для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. М., 2016.

⁶ Российская газета. 25.12.1993.

⁷ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁸ Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824 ; Налоговый кодекс РФ (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

⁹ Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

¹⁰ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 2790.

¹¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой РФ внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами в пределах ее компетенции. В рамках выполнения своих задач Счетная палата РФ осуществляет внешний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений; внешнюю проверку годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета, годовых отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, а также ряд других функций в сфере бюджетного контроля.

Федеральным законом «О противодействии коррупции»¹² определены меры по контролю доходов, расходов, имущества и обязательств имущественного характера государственных служащих, работников Центрального банка РФ, государственных корпораций, ряда других государственных органов, а также лиц, поступающих на указанные должности.

Некоторые вопросы государственного финансового контроля определены нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, к которым следует отнести Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу¹³, Положение о Министерстве финансов РФ, Положение о Федеральном казначействе и Положение о Федеральной налоговой службе.

Франция прошла длительную правовую историю, в основе которой достаточно продолжительное время большую роль играли кодексы наполеоновской эпохи¹⁴. В современный этап своего правового развития страна вступила с огромной массой правовых ак-

тов, лежавших за пределами традиционной кодификации.

Правовой основой государственного финансового контроля во Франции являются Конституция Французской Республики, а также ряд иных законодательных и подзаконных актов. Конституция Франции включает в себя ряд положений по финансовым вопросам. В первую очередь она устанавливает, что правила, регулирующие налогообложение и денежное обращение, должны содержаться в законе о финансах. Кроме того, определение государственных доходов и пошлин, а также основополагающие правила процедуры принятия финансовых законов должны основываться на нормах Конституции¹⁵.

Далее необходимо отметить, что ряд статей Конституции Франции непосредственно регламентирует деятельность государственных органов в сфере финансового контроля. Так, в соответствии со ст. 47-2 Счетная палата должна содействовать Парламенту и Правительству в контроле за исполнением законов о финансах и за применением законов о финансировании социального обеспечения. Кроме того, Счетная палата содействует Парламенту в финансовом контроле за деятельностью Правительства. В соответствии со ст. 70 Правительство и Парламент могут получать консультации Счетной палаты по любой проблеме экономического или социального характера.

Основным законодательным актом, регулирующим финансовый рынок во Франции, является Валютно-финансовый кодекс. Он обобщает законы, декреты и постановления, относящиеся к регулированию деятельности кредитных организаций. Согласно положениям Валютно-финансового кодекса Франции вопросы валютной и финансовой стабильности входят в компетенцию Банка Франции, являющегося неотъемлемой частью Европейской системы центральных банков. В феврале 2011 г. во Франции был уч-

¹² Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. (ч. 1). Ст. 6228.

¹³ Указ Президента РФ от 13.06.2012 № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Саидов А. Х. Сравнительное правоведение и юридическая география мира. М., 1993. С. 90.

¹⁵ Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 280—283.

режден Комитет финансового регулирования и системных рисков, основной задачей которого является предотвращение и управление рисками во всем финансовом секторе. Позднее в соответствии с решением Правительства Франции было образовано Агентство пруденциального контроля и реструктуризации, созданное путем слияния органов лицензирования и контроля банковского и страхового и биржевого секторов. Агентство пруденциального контроля и реструктуризации призвано отслеживать стабильность финансовой системы в целом, обеспечивать защиту потребителей финансовых услуг. Основной целью Агентства является обеспечение финансовой стабильности и защиты клиентов банков, страхователей и бенефициаров договоров страхования.

Вопросы налогового контроля во Франции определены в Генеральном налоговом кодексе 1950 г.¹⁶ Согласно его положениям налогообложение контролируется на основе декларации о доходах и правил ее составления.

Одним из важнейших актов в сфере финансового контроля во Франции является Закон от 22.06.1967 № 67-483 «О Счетной палате» (Суде аудиторов)¹⁷, деятельность которой также регулируется Кодексом финансовых судебных учреждений — сводом законодательных текстов, подвергшихся кодификации в 1994 г. Кодекс регулирует деятельность региональных счетных палат и Суда бюджетной и финансовой дисциплины¹⁸.

Вопросы финансового контроля находят свое отражение в Законе о статусе Банка Франции от 1993 г.¹⁹ Согласно данному Закону Банк Франции регистрирует кредиты, предоставленные на суммы, превышающие определенный уровень, просроченную задолженность по выплатам в Фонд социального страхования и Фонд пособий. Картотека ведется по типам кредитов, секторам экономики и регионам.

В систему законодательства Франции о финансовом контроле входит и Закон о финансовой гласности политической жизни 1988 г.²⁰ В соответствии с этим Законом кандидаты на президентских выборах и Президент Республики подают декларации об имущественном положении, которые проверяются Конституционным советом.

Некоторые вопросы организации финансового контроля во Франции определяются подзаконными актами. Так, Указом от 14.03.1973 № 73-276 «О специальном статусе органа Генеральной инспекции финансов»²¹ регламентируется деятельность Генеральной инспекции финансов, находящейся под непосредственным руководством заместителя министра экономики и бюджета. Она осуществляет надзорные функции, аудит, экономическую и финансовую оценку. Постановление от 21.04.2009 «О главном управлении Казначейства»²² регламентирует деятельность Государственного казначейства Франции, которое входит в систему органов государственной власти и действует при Министерстве

¹⁶ Code général des impôts // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXТ0000006069577> (дата обращения: 20.02.2017).

¹⁷ Loi n°67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXТ0000006068305&dateTexte=19941205> (дата обращения: 20.02.2017).

¹⁸ Самойлова Л. М. Счетная палата Франции: двести лет независимости // Финансовое право. 2010. № 3. С. 9—13.

¹⁹ Loi n° 93-980 du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEХТ000000180850> (дата обращения: 20.02.2017).

²⁰ Lois et decrets. Journal officiel de la Republique Française. Paris. 1988.

²¹ Décret n°73-276 du 14 mars 1973 relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale des finances // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEХТ000000682715> (дата обращения: 20.02.2017).

²² Arrêté du 21 avril 2009 portant organisation de la direction générale du Trésor // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXТ000022113616> (дата обращения: 20.02.2017).

финансов, промышленности и экономики. Оно имеет в своем составе ряд отделений, которые занимаются различными видами деятельности по выполнению финансовых операций по поручению государства и местных органов власти.

Указ от 26.04.2002 № 2002-612 «О введении института посредника (омбудсмена), Министерства финансов и Министерства экономики»²³ определяет, что финансовый посредник назначается на должность сроком на три года министром экономики, финансов и промышленности. В его обязанности входит получение индивидуальных жалоб, касающихся работы служб и департаментов Министерства экономики, финансов и промышленности. Финансовый посредник обязан предоставлять ежегодный доклад министру, с изложением результатов своей деятельности и внесением предложений для улучшения работы министерских служб с населением.

Таким образом, анализ законодательства в сфере финансового контроля Франции показывает, что в современных условиях основной целью финансового контроля являются обеспечение сохранности бюджетных средств, их целевое и эффективное использование, создание эффективной системы бюджетного финансирования и достижение высокого уровня бюджетной дисциплины, выявление отклонений от принятых стандартов.

Многие исследователи французского финансового права указывают на публичную составляющую основных институтов финансового и банковского права. По мнению Л. Г. Ефимовой, современные государства ставят денежное обращение под свой жесткий контроль, который осуществляется в различных государствах непосредственно либо через посредничество центрального банка²⁴.

Соглашаясь с позицией французских ученых Ш. Гавальда и Ж. Стуфле, можно отметить, что

финансовый контроль и банковский надзор во Франции осуществляются через специальные публичные органы, которые и являются составляющей финансовой системы Французской Республики²⁵.

Сравнительное исследование законодательства России и Франции в сфере финансового контроля показало, что все направления государственного финансового контроля в Российской Федерации и Франции имеют свои конкретные цели, задачи и объекты. Так, общим для России и Франции является то, что объектами бюджетного контроля выступают организации, учреждения, предприятия, деятельность которых тем или иным образом связана с бюджетными средствами (зачисление, распределение, расходование, перечисление). Объектами налогового контроля являются налогоплательщики, т.е. физические и юридические лица, на которых налоговым законодательством возложена обязанность по уплате налогов, а также ряд иных лиц, в том числе налоговых агентов. Объектами контроля за денежным обращением выступают юридические и физические лица, совершающие любые операции с денежными средствами в наличной или безналичной форме.

Следует отметить, что во Франции действует более широкий круг контрольных органов, предусмотренных законодательством. К ним относятся: Управление бюджетом, Генеральная дирекция государственных финансов, Генеральная дирекция бюджета на уровне министерств и услуг, учета и контроля, Национальная делегация по борьбе с мошенничеством, Генеральная инспекция финансов, Главное управление казначейством, Экономическое финансовое управление контроля и обслуживания, посредник экономического и финансового министра (омбудсмен), генеральные инспекции администрации, находящиеся в подчинении Министерства внутренних дел, Министерства

²³ Décret n°2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie// URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000022113616> (дата обращения: 20.02.2017).

²⁴ Зарубежное банковское право (банковское право Европейского Союза, Франции, Германии, США, КНР, Великобритании). С. 17.

²⁵ *Gavalda Ch., Stoufflet J.* Droit bancaire Institutions Comptes Opérations Services. Paris, 2010.

иностранных дел и др., Генеральная инспекция социальных дел в Министерстве труда, социальных отношений и социальной солидарности, Комиссия по вопросам экономики и плана Сената Франции, Комиссия финансов, контроля за бюджетом и экономическими счетами нации Сената

Франции, Комиссия финансов, общих проблем экономики и планирования в Национальном Собрании Франции, Суд счетов (счетная палата), Суд бюджетной дисциплины, Управление по финансовым рынкам, а также ряд других органов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Годме П. М.* Финансовое право. — М. : Прогресс, 1978.— 428 с.
2. Зарубежное банковское право (банковское право Европейского Союза, Франции, Германии, США, КНР, Великобритании) : монография / отв. ред. Л. Г. Ефимова — М. : Проспект, 2016.— 656 с.
3. *Лафитский В. И., Тимошенко И. Г.* Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах. — М. : ИНФРА-М, 2015.— 466 с.
4. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Норма ; ИНФРА-М, 2014. — 384 с.
5. *Давид Р., Жоффре-Спинози К.* Основные правовые системы современности. — М. : Международные отношения, 2009. — 456 с.
6. *Саидов А. Х.* Сравнительное правоведение и юридическая география мира. — М. : Институт государства и права РАН, 1993. — 148 с.
7. *Самойлова Л. М.* Счетная палата Франции: двести лет независимости // Финансовое право. — 2010. — № 3. — С. 9—13.
8. Финансовое право : учебник для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. — М. : Проспект, 2016. — 656 с.
9. *Gavalda Ch., Stoufflet J.* Droit bancaire Institutions Comptes Opérations Services. — 8 ed. par J. Stoufflet. — Paris, 2010. — 657 p.

Материал поступил в редакцию 20 февраля 2017 г.

THE COMPARATIVE ANALYSIS OF RUSSIAN AND FRENCH LEGISLATION IN THE SPHERE OF STATE FINANCIAL CONTROL

MIGACHEV Anton Yurievich — Post-graduate at the Department of Criminal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
optmontres@mail.ru
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

Review. *This article presents comparative study of the legislation of the Russian Federation and the Republic of France in the field of public financial control. Thus, a study of the legal regulation of financial relations of foreign countries using the comparative method allows for a fuller assessment of the processes taking place in the area of public finances. The French experience in the reform of the State financial control can be used when updating the system of financial control in Russia.*

This article deals with modern legislation in the field of public financial control in the Russian Federation and of the French Republic as well as key public authorities exercising financial control.

The article may be of interest to attendees of the courses in Financial Law, Tax Law, Fiscal Law, as well as to scientific staff and other persons engaged in the study of procedures and governmental tools through which the sphere of public finances is regulated.

Keywords: *State control; financial control; the system of State bodies performing control; development of State financial control system.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Godme P. M.* Finansovoe pravo. — М. : Progress, 1978. — 428 s.
2. Zarubezhnoe bankovskoe pravo (bankovskoe pravo Evropejskogo Soyuz, Francii, Germanii, SShA, KNR, Velikobritanii) : monografiya / otv. red. L. G. Efimova — М. : Prospekt, 2016. — 656 s.
3. *Lafitskij V. I., Timoshenko I. G.* Tendencii razvitiya kontrolya za deyatel'nost'yu publichnoj administracii v zarubezhnyx gosudarstvax. — М. : INFRA-M, 2015. — 466 s.
4. Pravovoe regulirovanie finansovogo kontrolya v Rossijskoj Federacii: problemy i perspektivy / pod red. E. Yu. Grachevoj. — М. : Norma ; INFRA-M, 2014. — 384 s.
5. *David R., Zhoffre-Spinozi K.* Osnovnye pravovye sistemy sovremennosti. — М. : Mezhdunarodnye otnosheniya, 2009. — 456 s.
6. *Saidov A. X.* Sravnitel'noe pravovedenie i yuridicheskaya geografiya mira. — М. : Institut gosudarstva i prava RAN, 1993. — 148 s.
7. *Samojlova L. M.* Schetnaya palata Francii: dvesti let nezavisimosti // Finansovoe pravo. — 2010. — № 3. — S. 9—13.
8. Finansovoe pravo : uchebnik dlya bakalavrov / pod red. I. A. Cindeliani. — М. : Prospekt, 2016. — 656 s.