

Становление и развитие государственного финансового контроля в Российской Федерации и Французской Республике

Аннотация. Исследование правового регулирования финансовых отношений зарубежных государств с использованием метода сравнительного правоведения позволяет более полно оценить процессы, происходящие в области государственных финансов. Опыт Франции по реформированию государственного финансового контроля может быть использован при обновлении системы финансового контроля в России. Автором сделана попытка проследить истоки зарождения самой процедуры государственного финансового контроля в России и Франции. В статье кратко описаны этапы формирования и развития института государственного финансового контроля в России и Франции на протяжении восьми столетий. Рассматриваются правовые основы функционирования государственных учреждений, осуществлявших функции по контролю и надзору в сфере финансов в этот период. Данная статья может быть интересна слушателям курсов финансового права, налогового права, бюджетного права, особенно системы государственного контроля (надзора), кроме того, статья может быть интересна научным сотрудникам и иным лицам, непосредственно занимающимся развитием 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: 10.17803/1994-1471.2017.84.11.160-166

Проблематика государственного финансового контроля является одной из наиболее актуальных в науке и практике финансового права. В настоящее время огромное внимание уделяется осмыслению исторического опыта организации и деятельности государственного финансового контроля в Российской Федерации и иностранных государствах. Обращение к опыту Французской Республики в сфере правового регулирования финансовых отношений обусловлено тем, что Франция является

президентской республикой и механизмы государственного управления в ней и Российской Федерации во многом сходны.

Первые системы государственного финансового контроля в России и Франции возникли на этапе формирования централизованного феодального государства. В 1655 г. в России был учрежден Приказ счета Большой казны. К сфере его полномочий относились в значительной степени не контрольные, а счетные мероприятия, а именно контроль над расходами и доходами

© 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

казны, изучение записей в приходно-расходных книгах центральных приказов и земских учреждений, а также функции казначейства¹. В целом стоит отметить, что в этот период в России прослеживаются попытки централизации органов, действовавших в сфере управления финансами, путем подчинения некоторых приказов единоличной власти, а затем их объединения. С учреждением Счетного приказа появились основания говорить о выделении финансового контроля в отдельную отрасль государственного управления, которая находилась в ведении специального государственного органа.

Рассматривая историю развития государственного финансового контроля во Франции, необходимо отметить, что первым и наиболее влиятельным органом государственного финансового контроля была Парижская камера счетов, основанная в конце XII в. по приказу короля Филиппа V на основе эквивалентных инициатив, проводимых в Англии, Нормандии и Савойе. У Парижской камеры счетов были обширные полномочия, касающиеся всего финансового сектора, однако из-за создания специализированных судов по налоговым и денежным спорам, а также из-за расширения роли парламента в Париже камера счетов быстро ограничилась двумя функциями: запись королевских актов, связанных с имуществом королевского домена, а также экспертиза и рассмотрение отчетов государственных бухгалтеров. В дальнейшем для выполнения функций по централизации налоговых сборов создается Касса сбережений, прообраз современного казначейства. Стоит отметить, что создание перечисленных контрольных учреждений повлекло за собой значительное усиление государственного финансового контроля во Франции.

Дальнейшая эволюция системы финансового контроля в России происходит в период абсолютизма. В 1711 г. Петром I создается

Сенат, в компетенции которого значилась функция управления финансами. Для развития государственного финансового контроля наиболее значимой являлась Ревизион-контрора — качественно новый орган, выполняющий исключительно контрольные функции за государственными финансами². Теперь все учреждения к концу года должны были обречивать подчиненных им должностных лиц, составить счетные выписки и направить их на проверку в Ревизион-контрору. Все нарушения сообщались Сенату, который фактически объединял в себе функцию финансового управления и полномочия института государственного финансового контроля³. Подводя итог, можно отметить, что в этот период в России наблюдается тенденция централизации государственного финансового контроля и происходит постепенное формирование нормативно-правовой базы государственного финансового контроля⁴.

Во Франции в этот период проводится реформа аппарата управления финансами. Так, в конце 1542 г. создаются должности интендантов финансов, а с 1661 г. главным распорядителем финансов становится сам король. Примерно в это же время создается Королевский финансовый совет. В таком виде организация государственного финансового контроля просуществовала вплоть до начала XVIII в. практически без изменений⁵.

Следующим этапом в организации управления финансами и финансового контроля в России и Франции стал конец XVIII — начало XIX в. В России в 1802 г. создается Министерство финансов. Теперь все сметы министерств на будущий год предоставлялись Министерству финансов⁶. Новым этапом в организации управления финансами и финансового контроля в России и Франции пришелся на конец XVIII — начало XIX в.

¹ Актуальные проблемы финансового права : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2016. С. 8—11.

² Аминова Э. М. Финансовый контроль в России: история и современность // Право и управление. XXI век. 2011. № 2. С. 49.

³ Ялбулганов А. А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII — XVIII в. (историко-правовое исследование) // Государство и право. 2001. № 10. С. 89.

⁴ Степашин С. В. Конституционный аудит. М., 2006. С. 136.

⁵ Bayard F., Felix J., Hamon P. Dictionnaire des surintendants et contrôleurs généraux des finances, XVI—XVII—XVIIIe siècles. Paris, 2000.

⁶ Кучеров И. И. Налоговое право России : курс лекций. М., 2006. С. 45—49.

В 1810 г. создается Государственный совет, отныне проверка счетов по всем военным и гражданским департаментам, под названием «ревизия государственных счетов», выделялась в самостоятельную отрасль правительственной деятельности в области государственной экономии, и для управления делами этой отрасли устанавливалось звание Государственного контролера. Манифестом от 28.01.1811 было создано Главное управление ревизии государственных счетов как отдельный, независимый и самостоятельный орган государственного управления. Главной задачей нового органа государственного финансового контроля стали «поверка и ревизия приходов и расходов всех казенных и общественных сумм и капиталов и надзор за совершившимся движением оных»⁷. В целом министерская реформа Александра I оказала значительное влияние на формирование и усовершенствование системы государственного финансового контроля в России. Особенно стоит отметить законодательное закрепление принципа единоначалия в системе управления, способствовавшее более четкому управлению в сфере финансов, а также усиление ответственности за нарушения в этой области.

Дальнейшее совершенствование государственного финансового контроля в России связано с именем императора Александра III. В 1892 г. был принят закон о Государственном контроле, закрепивший статус этого органа как самостоятельного государственного ведомства с широким кругом полномочий, в частности с возможностью ревизии всех правительственных учреждений, за исключением Министерства Императорского двора и Особой канцелярии министра финансов⁸. В 1866 г. с целью ежемесячной проверки государственных доходов и расходов были учреждены контрольные палаты. В 1892 г. разрабатывается и утверждается новое Положение о Государственном контроле, закрепившее различные формы го-

сударственного финансового контроля, в частности предварительный и текущий контроль. Кроме того, в это время установились единообразные сметы по доходно-расходной части, а роспись государственных доходов и расходов стала ежегодно публиковаться на всеобщее обозрение⁹.

Таким образом, к концу XIX столетия в России были выработаны следующие способы и формы финансово-контрольной деятельности: наблюдательный контроль, фактический контроль, текущий контроль, состоявший в проверке финансовой документации в процессе исполнения бюджета; последующий (документальный контроль), заключающийся в ревизии оборотов по подлинным документам, в проверке действий распорядителей и исполнителей бюджета.

Во Франции очередной этап развития государственного финансового контроля связан с Великой Французской революцией и созданием в 1789 г. Национальной ассамблеи. Из-за недоверия к прежним независимым финансовым органам Национальное учредительное собрание в кратчайшие сроки положило конец старой системе контроля, упразднив камеры счетов законом 17—29 сентября 1791 г. В это же время создается Комитет государственного казначейства, подчиненный парламенту, а министр финансов стал министром государственных доходов и налогов. Позднее в 1807 г. Наполеон создает Счетную палату. В основе ее функций был возложен контроль за государственными бухгалтерами, а также окружными и городскими департаментами. Только Счетная палата информировала главу государства о надлежащем использовании государственных денежных средств, а ее решения в кассационном порядке рассматривались в Государственном совете¹⁰.

В 1822 г. принимается Ордонанс, содержащий важнейшие принципы разделения полномочий между распорядителями бюджетных

⁷ Законодательство первой половины XIX века / отв. ред. О. И. Чистяков. М., 1988. С. 61—78.

⁸ Закон «Учреждение государственного контроля» от 28 апреля 1892 г. // Собрание правил о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении Государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений. СПб., 1897. С. 1—25.

⁹ Степашин С. В. Конституционный аудит. М., 2006. С. 141.

¹⁰ Самойлова Л. М. Счетная палата Франции: двести лет независимости // Финансовое право. 2010. № 3. С. 9—13.

средств и бухгалтерами. Теперь в компетенцию бухгалтера входят исключительно проверка документации и выдача и получение денежных средств, а распорядитель принимает управленческие решения, к которым бухгалтер не имеет никакого отношения. Данный принцип позволил существенно увеличить эффективность государственного финансового контроля за нецелевым расходованием средств.

В дальнейшем изменяются принципы отчетности бюджета в целях гласности и открытости расходных и доходных статей бюджета для народных представителей. В 1862 г. принимается закон об общих правилах публичной отчетности. Закон подтверждает принцип разделения распорядителей и бухгалтеров, при этом бухгалтеры подвергаются контролю вышестоящих государственных бухгалтеров в порядке иерархии, контролю со стороны Счетной палаты и несут личную имущественную ответственность¹¹.

Созданная в первой половине XIX в. система отличалась большей стабильностью. Органы управления, созданные при Наполеоне, и принципы взаимодействия законодательной и исполнительной власти, появившиеся во время Реставрации и Июльской монархии, обеспечили функционирование финансовой системы Франции вплоть до Первой мировой войны.

Таким образом, оценивая соотношение финансового контроля России и Франции XVIII—XIX вв., можно отметить, что финансовый контроль царской России так и не смог стать независимым от правительства, в чем и состояло его принципиальное отличие от западноевропейской модели государственного финансового контроля. По сути, органы, исполнявшие бюджет, его же и контролировали, а сам государственный финансовый контроль носил бессистемный характер¹². Бюджет в России не утверждался и не представлял собой акта, имеющего какую-либо формальную силу, а отчет об исполнении бюджета также не утверждался парламентом как закон. Кро-

ме того, отсутствовала как таковая проверка бюджетной отчетности, поскольку государственный контроль занимался исключительно составлением бюджета, без проведения в дальнейшем комплексной ревизии¹³. Фактически финансовый контроль в России осуществлялся исполнительными органами, в функции которых входило исполнение бюджета, т.е. носил ведомственный характер. Также необходимо отметить, что государственный финансовый контроль в России осуществлялся различными ведомствами, что вело к бюрократизации.

В начале XX в. в связи с революционными процессами в России происходит формирование новых институтов государственного финансового контроля. В 1917 г. с целью проверки финансовой деятельности государственных учреждений был образован Народный комиссариат государственного контроля. В 1934 г. создается Комиссия партийного контроля при ЦК ВКП(б) со своим аппаратом в центре и постоянными представителями в республиках, краях и областях¹⁴.

В дальнейшем, с середины 1960-х гг. государственный финансовый контроль по осуществлявшим его органам подразделялся на контроль органов власти и органов управления общей компетенции, контроль комитетов народного контроля, контроль финансовых и кредитных органов, ведомственный и внутрихозяйственный контроль. В 1962 г. совместным постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР, Совмина СССР от 27.11.1962 № 1201 были образованы Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета министров СССР и соответствующие органы на местах. Впоследствии было принято решение о его преобразовании в органы народного контроля, они, в свою очередь, могли назначать и проводить ревизии и экспертизы, устранять должностных лиц от занимаемых постов, направлять материалы о злоупотреблениях в прокуратуру, налагать на виновных взыскания.

¹¹ Самойлова Л. М. Контроль над исполнением бюджета во Франции: Эволюция правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 57.

¹² Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Финансовое право и управление. 2013. № 2. С. 25.

¹³ Грачева Е. Ю., Хорина Л. Я. Государственный финансовый контроль : курс лекций. М., 2005. С. 54—55.

¹⁴ Андреев А. Г., Никольский Д. В. К истории становления государственного финансового контроля в России. М., 1999. С. 23—38.

В 1991 г. в связи с переходом к рыночной экономике был принят закон о Контрольной палате СССР. Контрольная палата СССР получила право контроля за эффективным и производительным использованием государственного бюджета во всех без исключения органах государственной власти и управления. Но в декабре этого же года в процессе ликвидации органов государственного управления СССР Контрольная палата СССР была упразднена¹⁵.

Современная система государственного финансового контроля Российской Федерации действует в соответствии с разд. IX Бюджетного кодекса РФ, Федеральными законами от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹⁶, от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹⁷, от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации»¹⁸, а также Указом Президента РФ от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»¹⁹.

Во Франции в начале XX в. государственный финансовый контроль продолжает совершенствоваться. В 1919 г. создается Управление бюджета и финансового контроля в рамках Министерства финансов. В 1935 г. к компетенции главных казначеев департаментов добавился контроль за местными финансами, но, если годовые поступления в бюджет департамента превышали определенную сумму, то контроль за ним переходил в ведение Счетной палаты.

В 1948 г. после Второй мировой войны создается Суд бюджетной дисциплины. Основу его полномочий составляет контроль порядка и законности управления публичными финансами. В отличие от Счетной палаты, Суд бюджетной дисциплины контролирует не бухгалтеров, а распорядителей. По большей части на рассмотрение Суда передаются нарушения,

выявленные в ходе проверок Счетной палаты. С 1963 г. Суд бюджетной дисциплины переименовывается в Суд бюджетной и финансовой дисциплины.

Важным итогом совместной работы французского парламента и правительства стало принятие 19.06.1956 декрета, регулирующего порядок представления бюджета. Новеллой декрета стало изменение бюджетной классификации расходов: наряду с административным признаком (по министерствам) используется также экономический признак, соответственно, расходы по министерствам делятся на ссуды, авансы, а также на текущие и капитальные расходы. Кроме того, декрет определяет ключевую роль министра финансов в бюджетном процессе и расширяет его полномочия: теперь он несет ответственность за разработку проекта годового финансового закона и представляет его от имени Совета министров, кроме того подписывает все декреты и приказы, обеспечивающие полноценное исполнение бюджета²⁰.

Таким образом, как в России, так и во Франции на финансовый контроль несомненное влияние оказывают политические тенденции, баланс законодательной и исполнительной власти. Повышение роли парламента влечет за собой большую гласность и прозрачность бюджетного контроля. Усиление позиций исполнительной ветви власти положительно сказывается на экономике в кризисные периоды, однако контроль над исполнительной властью в эти периоды ослабляется. Более того, контроль над действиями исполнительной власти оформился в основном в XX в.

Прослеживаются определенные периоды и тенденции в развитии финансового контроля. В XVIII—XIX вв. смена этих периодов в России и Франции была обусловлена прежде всего внутренней политикой, в XX в. страны включаются в общемировые процессы, возрастает роль внешних факторов. Интеграция и стандарти-

¹⁵ Подшивалов Ю. И. Историко-теоретические аспекты развития государственного финансового контроля в России XIX—XX веков // Проблемы права. Международный правовой журнал. 2009. № 3. С. 87—89.

¹⁶ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

¹⁷ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

¹⁸ СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 2790.

¹⁹ СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3696.

²⁰ См.: Самойлова Л. М. Контроль над исполнением бюджета во Франции. С. 67.

зация мировых экономических и финансовых процессов приводит к тому, что в XX в. успешный опыт применения тех или иных концепций финансового контроля быстро становится всеобщим достоянием, и развитые страны прово-

дят реформирование финансовой и бюджетной системы практически одновременно. Проводимые в настоящее время в России и Франции реформы — отражение мировых тенденций в области финансового регулирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы финансового права : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Норма ; Инфра-М, 2016. — 208 с.
2. Аминова Э. М. Финансовый контроль в России: история и современность // Право и управление. XXI век. — 2011. — № 2.
3. Андреев А. Г., Никольский Д. В. К истории становления государственного финансового контроля в России. — М. : Экономическая газета, 1999. — 80 с.
4. Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Финансовое право и управление. — 2013. — № 2.
5. Грачева Е. Ю., Хорина Л. Я. Государственный финансовый контроль : курс лекций. — М. : ТК Велби ; Проспект, 2005.
6. Законодательство первой половины XIX века / отв. ред. О. И. Чистяков. — М. : Юридическая литература, 1988. — 432 с.
7. Кучеров И. И. Налоговое право России : курс лекций. — М. : ЮрИнфоР, 2006. — 224 с.
8. Подшивалов Ю. И. Историко-теоретические аспекты развития государственного финансового контроля в России XIX—XX веков // Проблемы права. Международный правовой журнал. — 2009. — № 3. — С. 87—89.
9. Самойлова Л. М. Контроль над исполнением бюджета во Франции: Эволюция правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.
10. Самойлова Л. М. Счетная палата Франции: двести лет независимости // Финансовое право. — 2010. — № 3. — С. 9—13.
11. Степашин С. В. Конституционный аудит. — М. : Наука, 2006. — 814 с.
12. Ялбулганов А. А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII — XVIII в. (историко-правовое исследование) // Государство и право. — 2001. — № 10. — С. 89.
13. Bayard F., Felix J., Hamon P. Dictionnaire des surintendants et contrôleurs généraux des finances, XVIe—XVIIe—XVIIIe siècles. — Paris, 2000.

Материал поступил в редакцию 20 апреля 2017 г.

FORMATION AND DEVELOPMENT OF STATE FINANCIAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF FRANCE

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

Abstract. *The study of legal regulation of financial relations of foreign countries using the comparative method makes it possible to better assess the processes taking place in the sphere 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. The author tries to trace the origins of the State financial control procedures in Russia and France. The article briefly describes the stages of formation and development of State financial control in Russia and France for over eight centuries. The legal bases of public institutions that exercised control and supervisory functions in finance during this period are considered.*

This article may be of interest to the participants of the course in finance law, tax law, fiscal law, in particular the system of State control (supervision). Furthermore, it may be of interest to researchers and other persons directly involved in the development of procedures and 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. Aktual'nye problemy finansovogo prava : monografija / otv. red. E. Ju. Gracheva. — M. : Norma ; Infra-M, 2016. — 208 s.
2. Aminova Je. M. Finansovyj kontrol' v Rossii: istorija i sovremennost' // Pravo i upravlenie. XXI vek. — 2011. — № 2.
3. Andreev A. G., Nikol'skij D. V. K istorii stanovlenija gosudarstvennogo finansovogo kontrolja v Rossii. — M. : Jekonomicheskaja gazeta, 1999. — 80 s.
4. Gracheva E. Ju. Osnovnye tendencii razvitija bjudzhetnogo kontrolja v RF // Finansovoe pravo i upravlenie. — 2013. — № 2.
5. Gracheva E. Ju., Horina L. Ja. Gosudarstvennyj finansovyj kontrol' : kurs lekcij. — M. : TK Velbi ; Prospekt, 2005.
6. Zakonodatel'stvo pervoj poloviny XIX veka / otv. red. O. I. Chistjakov. — M. : Juridicheskaja literatura, 1988. — 432 s.
7. Kuchеров I. I. Nalogovoe pravo Rossii : kurs lekcij. — M. : JurInfoR, 2006. — 224 s.
8. Podshivalov Ju. I. Istoriko-teoreticheskie aspekty razvitija gosudarstvennogo finansovogo kontrolja v Rossii XIX—XX vekov // Problemy prava. Mezhdunarodnyj pravovoj zhurnal. — 2009. — № 3. — S. 87—89.
9. Samojlova L. M. Kontrol' nad ispolneniem bjudzhetnogo vo Francii: Jevoljucija pravovogo regulirovanija : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2008.
10. Samojlova L. M. Schetnaja palata Francii: dvesti let nezavisimosti // Finansovoe pravo. — 2010. — № 3. — S. 9—13.
11. Stepashin S. V. Konstitucionnyj audit. — M. : Nauka, 2006. — 814 s.
12. Jalbulganov A. A. Zarozhdenie gosudarstvennogo kontrolja v Rossii vo vtoroj polovine XVII—XVIII v. (istoriko-pravovoe issledovanie) // Gosudarstvo i pravo. — 2001. — № 10. — S. 89.