

Организация деятельности счетных палат в Российской Федерации и Французской Республике как основных субъектов государственного финансового контроля

***Аннотация.** Настоящая статья подготовлена ввиду актуальности вопроса совершенствования функций и контрольных полномочий Счетной палаты Российской Федерации. Исследование правового положения Счетной палаты Французской Республики с использованием метода сравнительного правоведения позволяет более полно оценить процессы, происходящие в области государственного контроля в этой стране. Данный опыт может быть использован при обновлении системы финансового контроля в России. В статье рассматриваются организационная структура и основные полномочия счетных палат в Российской Федерации и Французской Республике, а также современное законодательство в области государственного финансового контроля. Данная статья может быть интересна слушателям курса финансового права, налогового права, бюджетного права, в особенности — 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; Счетная палата; развитие системы государственного финансового контроля; Россия; Франция.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.90.5.202-208

В настоящее время одной из наиболее важных проблем в сфере финансового права является осуществление контрольной деятельности счетных палат как ключевых органов в организационной системе государственного финансового контроля как в Российской

Федерации, так и во Французской Республике. Соглашаясь с мнением С. В. Степашина, можно сказать, что по состоянию системы государственного контроля в стране можно судить о степени демократичности, цивилизованности, открытости и эффективности органов вла-

© Мигачев А. Ю., 2018

* 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

сти в целом¹. Исследование организационной структуры и сферы деятельности счетных палат зарубежных государств на примере Франции с использованием метода сравнительного правоведения позволяет более полно оценить процессы, происходящие в области государственного контроля. Опыт Франции в сфере осуществления контроля за государственными финансами может быть использован при обновлении системы финансового контроля в России.

В Российской Федерации деятельность Счетной палаты регулируется Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации»². Согласно данному закону Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля). Организационная структура Счетной палаты РФ отличается от иных органов государственного финансового контроля РФ и состоит из председателя, заместителя председателя, аудиторов и аппарата.

Счетная палата РФ обладает специальным правовым статусом и осуществляет контроль за движением федеральных фондов денежных средств, а также за использованием федерального имущества посредством специальных форм и методов контроля. В настоящее время Счетная палата РФ наделена обширным перечнем полномочий. Так, в соответствии с Законом о Счетной палате РФ Счетная палата осуществляет: экспертизу проекта федерального закона о бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ (анализирует обоснованность их показателей); подготовку и представление палатам Федерального Собрания РФ заключений на проект федерального закона о бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ; проверку бюджетов субъектов РФ, а также получателей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

В дополнение к вышеперечисленному Счетная палата РФ проводит оперативный анализ исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году; ревизии и тематические проверки по отдельным разделам, целевым статьям и видам расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля). Кроме того, Счетная палата РФ осуществляет экспертизу проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств РФ, государственных программ РФ, а также контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета.

Помимо функций в Законе определены основные методы осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты РФ (проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг)³.

Счетная палата РФ совместно с органами финансового контроля субъектов РФ и контрольно-счетными органами муниципальных образований вправе осуществлять планирование и проведение совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, по обращению контрольных и законодательных органов государственной власти субъектов РФ может анализировать деятельность контрольных органов субъектов РФ и давать свои рекомендации по повышению эффективности их работы.

Что касается информационной деятельности Счетной палаты РФ, то стоит отметить, что Счетная палата регулярно предоставляет информацию о своей работе средствами массовой информации, публикуя ежемесячный бюллетень

¹ Степашин С. В. Конституционный аудит. М., 2006. С. 16.

² Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

³ Ялбулганов А. А. Государственный финансовый контроль: современное правовое регулирование. М., 2014. С. 62.

и ежегодный отчет о результатах своей деятельности⁴.

Так, в ежегодном отчете Счетной палаты РФ за 2016 г. говорится, что за период с 2014 по 2016 г. Счетная палата провела 1 088 контрольных мероприятий (в 2014 г. — 445, в 2015 г. — 332, в 2017 г. — 321 г.). В их ходе были выявлены нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере на общую сумму 2 006,8 млрд руб. (в 2014 г. — на 524,5 млрд руб., в 2015 г. — на 516,5 млрд руб., в 2016 г. — на 965,8 млрд руб.). За 2014—2016 гг. в результате принятых мер в общей сложности было устранено 9 877 финансовых нарушений (в 2014 г. — 2 587, в 2015 г. — 3 445, в 2016 г. — 3 845).

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что Счетная палата РФ представляет собой основополагающий элемент системы организации государственного финансового контроля, так как обладает соответствующей компетенцией по контролю за исполнением федерального бюджета, а также возможностями оказывать значительное влияние на деятельность других элементов системы финансового контроля в России.

Во Франции Счетная палата является органом государственной власти, ответственным за регулярный мониторинг государственных счетов и проверку надлежащего использования государственных средств. В соответствии со ст. 47 Конституции Французской Республики⁵ Счетная палата должна оказывать поддержку парламенту в контроле за деятельностью правительства. Счетная палата оказывает содействие парламенту и правительству в контроле за выполнением законов о государственном бюджете, за финансированием социального обеспечения, а также в оценке государственной финансовой политики⁶. Сотрудничество меж-

ду Счетной палатой и парламентом принимает различные формы, которые отражаются, в частности, в привилегированной взаимосвязанной работе Счетной палаты с Национальным собранием и Сенатом Французской Республики и в содействии с иными органами государственного финансового контроля (финансовые комиссии, государственный орган по оценке и контролю за законодательством по финансированию социального обеспечения и др.)⁷.

Полномочия Счетной палаты Франции регулируются Кодексом финансовых судебных учреждений — сводом законодательных актов, подвергшихся кодификации в 2003 г.⁸. На данный момент Счетная палата уполномочена проводить проверку финансовой отчетности государственных органов, национальных государственных учреждений, государственных предприятий и организаций системы социального обеспечения, организаций, получающих финансовую помощь от Европейского Союза; организаций, уполномоченных заниматься сбором различных налогов и обязательных взносов. Кроме вышеперечисленного, Счетная палата проводит регулярный мониторинг подконтрольных счетов государственных бухгалтеров⁹.

Счетная палата проверяет надлежащее использование ассигнований, фондов и ценных бумаг, находящихся в распоряжении государственных органов в связи с проверкой отчетности бухгалтеров государственных организаций либо непосредственно в ходе проверок управления распорядителей кредитов.

Наконец, Счетная палата уполномочена проверять финансовую и управленческую документацию частных организаций, получающих финансирование от государства в различной форме (государственные субсидии, взносы, предусмотренные законом, и т.д.). Начиная

⁴ Беляев В. П., Брежнев О. В., Лагутин И. Б., Хорошильцев А. И. Контроль в современной России. М., 2013. С. 2013.

⁵ Страшун Б. А. Избранные конституции зарубежных стран. М., 2011. С. 161.

⁶ Bouvier M., Esclassan M.-Ch., Lassale J.-P. Finances publiques. Paris : LGDJ Lextenso editions, 2015. P. 474.

⁷ Белов В. А. Прошутин М. М. Финансово-правовые институты зарубежных стран. М., 2012. С. 230.

⁸ Lascombe M., Stahl J.-H., Polge N., Boulouis N., Dacosta B., Vandendriessche X. Code de justice administrative. Dalloz, 2018, 2e ed.

⁹ Маклаков В. В. Административная юстиция во Франции. М., 2006. С. 85—86.

с 1991 г. Счетная палата также полномочна осуществлять проверку организаций, обращающихся за пожертвованиями общественности. Она дает оценку соответствия расходов данных организаций заявленным ими целям, которые они преследуют, обращаясь за пожертвованиями.

Возглавляет Счетную палату Французской Республики первый председатель, назначаемый постановлением Совета министров. В его обязанности входят: руководство Счетной палатой Франции, планирование и определение годового плана ее деятельности, распределение задач между коллегиями¹⁰. При Счетной палате Франции на постоянной основе действует прокуратура, возглавляемая Генеральным прокурором, осуществляющим надзор за правильностью исполнения законов в области правосудия, а также за своевременным представлением государственной отчетности. Генеральный прокурор рассматривает доклады коллегий и обеспечивает реализацию последующего контроля за счет наблюдения за уплатой штрафов, передачу информации руководству контролируемого органа, обращение к уголовному правосудию. Кроме того, в компетенцию Генерального прокурора входит направление и согласование деятельности правительственных комиссаров при региональных счетных палатах¹¹.

Стоит отметить, что Счетная палата Франция осуществляет контроль одновременно за бухгалтерами и распорядителями бюджетных средств. Исходя из этого многие ученые в области финансового права подразделяют контроль Счетной палаты на контроль счетного исполнения и на контроль административного исполнения бюджета¹². В процессе проведения проверок за правильностью ведения счетов государственными бухгалтерами Счетная палата

Франции проверяет их соответствие действующим правилам ведения бухгалтерского учета, проводит анализ представленных счетов, оценивает их баланс и проверяет подтверждающие документы. Счетная палата вправе устанавливать персональную ответственность государственного бухгалтера.

Рассматривая вопросы контроля за распорядителями, необходимо отметить, что в функции Счетной палаты входит проверка правильности использования бюджетных средств посредством изучения бухгалтерской отчетности и в ходе прямых проверок управления. В случае выявления нарушений финансового законодательства или регламентарных актов в ходе проверки с санкции Генерального прокурора расследование передается Суду бюджетной и финансовой дисциплины, который, в свою очередь, может приговорить к штрафу в размере вплоть до годового заработка¹³.

Организация региональных счетных палат Франции не имеет существенных отличий от организационной структуры центральной Счетной палаты¹⁴. Председатель региональной Счетной палаты назначается на должность декретом президента республики из числа главных советников или советников-докладчиков палаты. В состав региональных счетных палат могут входить магистры центральной Счетной палаты Франции с целью оказания помощи и содействия в осуществлении контроля. Во всех региональных счетных палатах введена должность комиссара правительства. Он избирается из числа магистров палаты и выполняет функции внутреннего контролера (по аналогии с Генеральным прокурором Счетной палаты Франции). К региональным счетным палатам могут быть прикреплены государственные чиновники и чиновники мест-

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

¹¹ Белов В. А., Прошутин М. М. Финансово-правовые институты зарубежных стран. М., 2012. С. 266.

¹² Barilari A. Les controles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques. Paris: LGDJ, 2003. P. 110, 115.

¹³ Самойлова Л. М. Счетная палата Франции: двести лет независимости // Финансовое право. 2010. № 3. С. 11.

¹⁴ Миньо Г. Счетная палата Франции и ее взаимодействие с региональными счетными палатами. М., 1999. С. 42.

ных коллективов¹⁵. Кроме того, сто́ит отметить, что Счетная палата является апелляционной инстанцией для решений региональных счетных палат.

Результатами контрольной деятельности Счетной палаты являются исправления финансовых нарушений. Выявленные нарушения исправляются Счетной палатой путем возврата неправомерно выплаченных сумм бухгалтерами. В результате каждой проверки выносится соответствующее постановление Счетной палаты. Состязательность обеспечивается правилом двойного постановления: любое постановление, накладывающее какую-либо ответственность на бухгалтера, является промежуточным. За ним следует окончательное постановление, сформулированное на основании представленных объяснений.

По результатам проведенных мероприятий за 2016 г. Счетной палатой Франции, а также региональными счетными палатами было проведено 1 770 судебных разбирательств, создано 289 публичных отчетов, писем и заявлений, выдано 623 рекомендации, 72 % которых были полностью или частично выполнены. В 2016 г. областные и территориальные палаты подготовили 613 отчетов о заключительных замечаниях и 345 административных представлений руководителей палат и финансовых прокуроров. На данный момент на территории Франции и заморских территориях работает 17 счетных палат, общая численность их сотрудников составляет 1 770 человек¹⁶. Средние административные расходы (без учета пенсионных выплат) составили 77 млн евро для Счетной палаты и 83 млн евро для региональных счетных палат.

Анализ опыта Французской Республики позволяет сделать вывод о том, что основополагающей сферой деятельности счетных палат является контроль и надзор за законностью, правильностью, целесообразностью и эффективностью использования государственных фондов денежных средств. При этом важно отметить, что в последние годы доминирующим подходом является желание не только усовер-

шенствовать имеющуюся систему последующего бюджетного контроля, но и качественно модифицировать систему предварительного контроля на региональном и местном уровне.

Так, проведенное исследование позволяет сделать следующий вывод: во Франции первостепенное значение в деятельности Счетной палаты играет предварительный финансовый контроль в виде экспертной деятельности, основной целью которого является повышение результативности управленческих решений центральных и местных властей при распределении государственных средств.

При этом Счетная палата должна не только осуществлять проверку правильности движения государственных денежных средств, но и способствовать совершенствованию системы финансового управления в целом. В первую очередь это связано с повышением профессионализма управленческого персонала на региональном и муниципальном уровне, повышением эффективности работы государственных и муниципальных предприятий, изменением стиля управления, связанного с контрольными отношениями (должностные лица контрольных органов должны выступать в качестве финансовых экспертов, помощников в принятии правильных решений), а также совершенствованием информационных технологий в контрольной работе.

Анализируя статус Счетной палаты РФ как высшего органа государственного финансового контроля, необходимо отметить, что она не обладает такими юридически значимыми полномочиями для устранения нарушений и возмещения государству ущерба, как во Франции. Она могла бы стать юрисдикционным органом по примеру Суда счетов Французской Республики, если будут внесены изменения в Конституцию РФ. Однако в настоящее время такое предложение не может быть полностью осуществлено в связи с тем, что контроль за исполнением бюджета является управленческой функцией по существу характера деятельности Счетной палаты как высшего органа финансового контроля.

¹⁵ Лагутин И. Б. Финансово-правовые основы регионального финансового контроля. М., 2012. С. 193.

¹⁶ Waline C., Desrouseaux P., Pelle B. Controle et evaluation des finances publiques. Paris, 2009. P. 55—56.

Вместе с тем полномочия в вышеуказанных областях государственного финансового контроля должны быть расширены, а Счетная палата РФ должна занимать лидирующее место в системе организации государственного финансового контроля в стране.

Если рассматривать судебные полномочия Счетной палаты во Франции, то следует отметить, что данные функции являются результатом длительного эволюционного процесса формирования национальной системы государственного финансового контроля и не могут внедряться повсеместно, в отличие от вышеперечисленных направлений¹⁷. Более того, один из способов повышения эффективности государственного контроля во Франции — создание специальных органов государственного контроля на местах и наделение их правом проведения контрольных

мероприятий в отношении всех субъектов, получающих бюджетные средства, и входящих в их территорию, т.е. централизация финансового контроля на отдельных территориях государства. Это позволяет создать единое правовое пространство на отдельной территории и обеспечить необходимый уровень государственного контроля без дополнительных затрат.

Данный опыт может использоваться в процессе модернизации системы организации государственного финансового контроля и в нашей стране. Таким образом, в Российской Федерации необходимо предпринять серьезные меры по выстраиванию вертикали государственного финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы, что будет способствовать повышению эффективности управления государственными финансами.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Белов В. А., Прошутин М. М. Финансово-правовые институты зарубежных стран. — М. : Риор Ифра-М, 2012. — 299 с.
2. Беляев В. П., Брежнев О. В., Лагутин И. Б., Хорошильцев А. И. Контроль в современной России: вопросы теории и практика правового регулирования. — М. : Юрлитинформ, 2013. — 312 с.
3. Крохина Ю. А. Международные акты и зарубежная практика как факторы оптимизации государственного финансового контроля России // Научная книга. 2011. № 1. С. 19—25.
4. Лагутин И. Б. Финансово-правовые основы регионального финансового контроля. — М. : Юрлитинформ, 2012. — 240 с.
5. Маклаков В. В. Административная юстиция во Франции. — М. : ИНИОН РАН, 2006. — 123 с.
6. Миньо Г. Счетная палата Франции и ее взаимодействие с региональными счетными палатами. — М., 1999. — 72 с.
7. Пилипенко А. Н., Трещетенкова Н. Ю., Лещенков Ф. А. Административный контроль за органами публичной администрации. М. : Инфра-М, 2014. — 429 с.
8. Самойлова Л. М. Счетная палата Франции: двести лет независимости // Финансовое право. — 2010. — № 3. — С. 9—13.
9. Степашин С. В. Конституционный аудит. — М. : Наука, 2006. — 816 с.
10. Страшун Б. А. Избранные конституции зарубежных стран. — М. : Юрайт, 2011. — 795 с.
11. Ялбулганов А. А. Государственный финансовый контроль: современное правовое регулирование. — М., 2014. — 176 с.
12. Barilari A. Les controles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques. — Paris : LGDJ, 2003.
13. Lascombe M., Stahl J.-H., Polge N., Boulouis N., Dacosta B., Vandendriessche X. Code de justice administrative. — Dalloz, 2018. — 2e ed.

¹⁷ Пилипенко А. Н., Трещетенкова Н. Ю., Лещенков Ф. А. Административный контроль за органами публичной администрации. М., 2014. С. 213.

14. *Bouvier M., Esclassan M.-Ch., Lassale J.-P.* Finances publiques. — Paris : LGDJ Lextenso editions, 2015. — 898 p.
15. *Waline C., Desrouseaux P., Pelle B.* Controle et evaluation des finances publiques. — Paris, 2009. — 115 p.

Материал поступил в редакцию 13 января 2018 г.

ORGANIZATION OF THE ACTIVITIES OF THE ACCOUNTING CHAMBERS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE FRENCH REPUBLIC BEING THE MAIN SUBJECTS OF STATE FINANCIAL CONTROL

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

Abstract. *This article is prepared in view of the urgency of the issue of improving the functions and control powers of the Accounts Chamber of the Russian Federation. The study of the legal status of the French Court of Auditors by means of comparative legal studies method makes it possible to more fully assess the processes taking place in the field of state control in this country. This experience can be used to update the financial control system in Russia. The article examines the organizational structure and main powers of the Accounting Chambers in the Russian Federation and the French Republic, as well as modern legislation in the field of state financial control. This article may be of interest to students of the courses in financial law, tax law, budget law, and the system of state control (supervision). In addition, the article may be of interest to researchers, and other persons directly involved in the development of procedures and government instruments, through which the regulation of public finances is carried out.*

Keywords: *state control; financial control; the system of state bodies exercising control; Accounts Chamber; development of the system of state financial control; Russia; France.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Belov V. A., Proshutin M. M.* Finansovo-pravovye instituty zarubezhnykh stran. — M. : Rior Ifra-M, 2012. — 299 s.
2. *Belyaev V. P., Brezhnev O. V., Lagutin I. B., Khoroshil'tsev A. I.* Kontrol' v sovremennoy Rossii: voprosy teorii i praktika pravovogo regulirovaniya. — M. : Yurlitinform, 2013. — 312 s.
3. *Krokhina Yu. A.* Mezhdunarodnye akty i zarubezhnaya praktika kak faktory optimizatsii gosudarstvennogo finansovogo kontrolya Rossii // Nauchnaya kniga. 2011. № 1. S. 19—25.
4. *Lagutin I. B.* Finansovo-pravovye osnovy regional'nogo finansovogo kontrolya. — M. : Yurlitinform, 2012. — 240 s.
5. *Maklakov V. V.* Administrativnaya yustitsiya vo Frantsii. — M. : INION RAN, 2006. — 123 s.
6. *Min'o G.* Schetnaya palata Frantsii i ee vzaimodeystvie s regional'nymi schetnymi palatami. — M., 1999. — 72 s.
7. *Pilipenko A. N., Treshchetenkova N. Yu., Leshchenkov F. A.* Administrativniy kontrol' za organami publichnoy administratsii. M. : Infra-M, 2014. — 429 s.
8. *Samoylova L. M.* Schetnaya palata Frantsii: dvesti let nezavisimosti // Finansovoe pravo. — 2010 — № 3. — S. 9—13.
9. *Stepashin S. V.* Konstitutsionniy audit. — M. : Nauka, 2006. — 816 s.
10. *Strashun B. A.* Izbrannye konstitutsii zarubezhnykh stran. — M. : Yurayt, 2011. — 795 s.
11. *Yalbulganov A. A.* Gosudarstvenniy finansovoy kontrol': sovremennoe pravovoe regulirovanie. — M., 2014. — 176 s.