

Секция «Государственный аудит: финансовые аспекты»

**«Особенности организации государственного аудита на примере Франции и возможность применения этого опыта в РФ»**

**Зайцева Маргарита Алексеевна**

*Студент (бакалавр)*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Институт государственной службы и управления, Факультет государственного управления экономикой, Москва, Россия

*E-mail: margaritazaytseva@mail.ru*

Одним из важных атрибутов гражданского общества является наличие развитой системы контроля формирования и использования общественных финансов, включающей государственный финансовый контроль (внутренний аудит) и государственный аудит.

Такие системы успешно функционируют в развитых зарубежных странах, в которых внутренний аудит является инструментом самоконтроля исполнительной власти за исполнением бюджета, а государственный аудит представляет собой внешний контроль законности и эффективности использования финансовых средств государства.

Для организации государственного аудита во Франции характерны наличие строгих вертикальных перегородок (межведомственных) и высокий уровень централизации. Сейчас функции аудита в большей степени расширяются к оценке эффективности применения бюджетных средств и оценки действий структур управления с точки зрения оптимальности их работы.

Суд счетов или Счетная палата Франции является высшим контрольным органом. Этот орган был создан в 1319 году королем Филиппом V как отдельный орган под названием Палата счетов. Во время Французской Революции Палата счетов временно прекратила свое существование. В 1807 году Наполеон возобновил деятельность Суда счетов. На основании ст. 47 Конституции от 4 октября 1958 создана Счетная палата Франции. Организация этого государственного органа, его функции и полномочия определяются с 1994 года в 1-й книге Кодекса финансовой юрисдикции. За 50 лет полномочия и функция Суда счетов были существенно расширены.

Правовой статус Счетной Палаты Франции законодательно не закреплен в Конституции этой страны, которая устанавливает, что этот орган призван оказывать помощь Правительству и Парламенту в исполнении контроля за осуществлением финансовых законов. Однако Суд счетов независим от правительства и парламента.

Члены Счетного суда во Франции имеют статус судей. Этот орган вместе с высшим административным судом (Государственный Совет) и Верховным судом входит в число высших органов государственной власти, однако их влияние и позиция ниже высших органов политической власти государства согласно таблице о рангах органов власти. Также существует коллегиальная структура ВОФК.

В состав Счетной палаты Франции входят: первый председатель, председатели отделений суда, главные советники, назначаемые Советом министров, советники-докладчики, финансовые инспекторы, аудиторы двух классов, назначаемые Президентом Республики.

Рассматривая структуру государственного аудита Франции, можно сказать, что она отлична от российской модели: более многоступенчатая. Она включает в себя:

1) Генеральные инспекции по здравоохранению, финансам, администрированию силового блока и социальным вопросам;

2) Национальную миссию (орган) по аудиту при департаменте по бюджету в структуре Министерства финансов, экономики и промышленности;

3) службы внутреннего аудита в каждом из министерств и агентств (бюджетных организаций);

4) Миссия по аудиту и контролю.

Во Франции полномочия Счетной Палаты распространены в силу особенностей всей французской системы управления финансами лишь на государственных бухгалтеров и не могут касаться действий распорядителей кредитов. Этот государственный орган не может предписывать совершать определённые действия распорядителям кредита, но, анализируя их отчетность, может высказывать свое профессиональное мнение насчет их деятельности и сигнализировать об отклонениях, которые могли быть допущены.

Счетная Палата Франции занимается проверкой счетов всего государства, его ведомств и принадлежащими ему компаниями. Она имеет право проверять счета сети независимых подразделений, руководящие системой социального обеспечения и медицинского страхования.

Суд счетов не вправе вмешиваться в текущие финансовые операции, которые контролируются служащими министерства финансов. Контроль Счетной палаты реализовывается только по завершённым финансовым операциям.

В компетенцию Счетного суда Франции также входит судебный надзор индивидуальных счетов управления главных бухгалтеров государства, контроль административного характера за государственным учетом. Можно сказать, что государственный аудит не ограничен хозяйственно-производственным уровнем. Этот орган власти вправе проверять и оценивать все счета государства, осуществляемые бухгалтериями государственных организаций и администраций, издавать постановления, в которых зафиксированы недостатки работы всех объектов государства и даны варианты ращения проблем, связанных с возмещением потерь, причиненных государству. По результатам проверок формируются доклады, которые Счетная Палата Франции ежегодно уполномочена представлять Президенту республики, а также печатать эти результаты в прессе.

Условия, при которых Счетная палата Франции имеет право проводить контроль за депозитными операциями, устанавливаются постановлением Государственного совета, учитывая особый статус этих сделок.

Декрет организывает административную проверку счета высшими бухгалтерами Государственного казначейства счетов некоторых категорий коллективов, общественных учреждений, обществ, объединений и организаций заморских коллективов. Счетная палата может осудить бухгалтеров при задержке получения их счетов.

Счетная палата Франции проверяет счета и управление публичными институтами государства в промышленных и коммерческих, национальных компаниях, национальных корпорациях, товариществах или полугосударственных компаниях, в которых государство имеет большинство акционерного капитала.

Необходимо упомянуть, что система государственного аудита во Франции характеризуется присутствием государственных бухгалтеров в общенациональной структуре государства. Эти государственные служащие работают в коммунах, округах и департаментах страны. Они наделены полномочиями управления денежными средствами государства, несут ответственность за верность осуществленных операций.

Счетный суд Франции осуществляет контроль в таких формах:

- ратификация финансовых отчетов;
- судебно-правовой контроль;
- аудит эффективности.

Выявив ключевые компоненты организации государственного аудита во Франции, интерпретируем полученные выводы на российскую систему.

Высший орган финансового контроля в России - Счетная палата РФ.

Состав, структура, функции и полномочия Счетной палаты Российской Федерации по осуществлению государственного аудита отчетливо определены в законодательстве. Определенно прописан правовой статус Счетной Палаты Российской Федерации, учитывающий основные требования, изложенные в Лимской Декларации. Этот государственный орган осуществляет финансовый контроль за исполнительной властью в интересах и от имени всего общества, налогоплательщиков, а не от определённой ветви государства.

Существует ряд расхождений между французской и российской практикой. Вследствие этого можно использовать некоторые нововведения в части законодательства России. Например, необходимо наделить Счетную Палату Российской Федерации (ее представителей) правом предоставления интересов государства в арбитражном и гражданском судопроизводстве, как это было сделано во Франции.

Счетная Палата РФ имеет функциональную и организационную независимость. В то же время ее независимость имеет определённые ограничения в сравнении с остальными странами. Прежде всего, они связаны с действующим порядком установления объема бюджетных расходов на содержание самого ВОФК.

Необходимо установить конкретные требования к профессиональной подготовке и практическому опыту лиц, претендующих на замещение должностей Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты. В состав таких требований должны входить наличие высшего финансово-экономического или юридического образования, а также практического опыта в сфере государственного финансового контроля или аудита не менее 5 лет.

Также надлежит разработать механизм самостоятельно устранения недостатков при проверках и ревизии при осуществлении контрольной деятельности Счетной Палаты. Так, Счетная Палата РФ ищет недостатки, дает распоряжения министерствам на исправление ошибок в документах, при отказе учреждения исправить свои недочеты, она будет вправе исправить их сама.

Во Франции региональные счѐтные палаты вправе вмешаться в бюджетный процесс округа при определённых законом случаях. Данный опыт может быть применен и в российской практике. Необходимо обеспечить независимость органов государственной власти на всех уровнях, установить стандарты деятельности аудиторов, последовательность и качество.

Необходимо сопровождение контроля за расходованием средств бюджета содержательным анализом результатов при расходовании этих средств и использовании собственности государства или муниципалов. Следует кардинально изменить подход к реализации государственного и муниципального контроля. Его содержание должно быть в подтверждении достижения эффекта и фиксации расходования средств.

Отсутствие правового оформления определения ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ не позволяет сформировать полноценную систему

программно-целевого управления расходами бюджета и обеспечить модернизацию технологии и порядка ГФК за программными расходами бюджета. Нужно разработать стандарт государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ, а также единый классификатор нарушений для органов государственного финансового контроля. Необходимо совершенствование правового обеспечения ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ.

Необходимо законодательно закрепить определение государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ, четко определить полномочия Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в отношении расходов программного бюджета, механизм их взаимодействия.

В силу того, что Счетная палата РФ не имеет территориальных органов и, соответственно, для осуществления государственного финансового контроля за использованием предоставляемых регионам из федерального бюджета субсидий и субвенций на реализацию мероприятий целевых программ федерального уровня, необходимы финансовые ресурсы для командирования инспекторов в субъекты Федерации. Поэтому имеет смысл передать Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, имеющей свои территориальные управления, полномочия по проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в сфере расходования органами исполнительной власти субъектов РФ средств федерального бюджета в форме субсидий и субвенций на реализацию мероприятий государственных программ Российской Федерации и федеральных целевых программ.

Также для решения проблемы дублирования полномочий субъектов внешнего и внутреннего контроля необходимо законодательно разделить, какие полномочия в области ГФК за расходами программного бюджета будут закреплены за Счетной палатой Российской Федерации, а какие - за Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

Нужно упомянуть, что расширение полномочий главных распорядителей бюджета должно сопровождаться отлаженными бюджетными процедурами, на четкие ориентиры деятельности, высокий порог финансовой дисциплины, механизмы внутреннего контроля.

В целом, можно сказать, что российская система государственного аудита за последние годы претерпела множество существенных изменений, она развивается в заданном направлении, которое соответствует международной практике.

### Источники и литература

- 1) Ардан Ф. Франция: государственная система. М., 1994.
- 2) Бурцев В.В. Построение современной системы государственного финансового контроля в свете необходимости укрепления российской государственности // Менеджмент в России и за рубежом. - 2001, № 2.
- 3) Кодекс финансовой юрисдикции Франции 1994 г. (в редакции от 28 января 2016 г.) «Code des juridictions financières (Version consolidée au 28 janvier 2016)»
- 4) Закон «О Счетной Палате Франции» от 22 июня 1967 г. (Loi № 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes).
- 5) Зудилин А.П., Ахмедов Ф.Н. Финансовый контроль: Учеб. пособие. - М.: Изд-во РУДН, 2000. - 124 с., 2000
- 6) С. В. Степашин. Конституционный аудит. 2006 г.

- 7) Агапцов С.А. «Проблемы эффективности государственного финансового контроля». 2003 г.
- 8) Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Л. А. Окунькова. — М.: Издательская группа ИНФРА-М — НОРМА, 1997.
- 9) Н. С. Столяров «О концептуальных подходах к системе государственного финансового контроля в РФ» 2006 г.
- 10) В. В. Чхиквадзе «Организационно-правовые основы государственного финансового контроля в зарубежных странах». 2012 г
- 11) М. В. Васильева «Мировой опыт организации государственного и муниципального финансового контроля и возможность его применения в России». 2011 г.
- 12) Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации".
- 13) Степашин С.В. О некоторых задачах высших органов государственного финансового контроля в условиях перехода к новому качеству управления развитием // Экономическая политика. 2008. N 1. С. 230.
- 14) Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А. Государственный финансовый контроль: учебник для вузов. СПб: Питер, 2004. 557 с.