

На правах рукописи

Самойлова Любовь Михайловна

**Контроль над исполнением бюджета во Франции:
эволюция правового регулирования**

специальность 12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2008

Работа выполнена на кафедре финансового права Государственного университета – Высшей школы экономики.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Ялбулганов Александр Алибиевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук
Емельянов Александр Сергеевич

доктор юридических наук
Шепенко Роман Алексеевич

Ведущая организация: Курский государственный университет

Защита состоится «11» ноября 2008 г. в _____ на заседании Диссертационного совета Д 212.048.04 при Государственном университете - Высшей школе экономики, г. Москва, 109017, ул. М. Ордынка, д.17, к.315.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета – Высшей школы экономики.

Автореферат разослан «___» октября 2008 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Т.Н. Трошкина

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Одной из приоритетных задач финансовой политики Российской Федерации на современном этапе развития является повышение эффективности использования государственных финансовых ресурсов. Управление финансовыми ресурсами органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется в рамках бюджетного процесса, что обусловило принятие Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах. Ключевым аспектом Концепции является внедрение программно-целевого метода бюджетного планирования, направленного на обеспечение прямой взаимосвязи между распределением бюджетных ресурсов и планируемыми результатами их использования в соответствии с приоритетами финансовой политики.

В связи с глобализацией финансовых и экономических процессов подобные реформы проводятся в последние десятилетия в большинстве развитых стран.

Реформа бюджетного процесса во Французской Республике началась несколько раньше, чем в России – в 1999 году. Законодательный акт, лежащий в основе этой реформы, – Органический закон «О финансовых законах», – был принят в 2001 году. Во Франции реформирование бюджетного процесса проходит в рамках общей реформы государственного управления. Изменение самой логики бюджетного регулирования в результате происходящих изменений обуславливает реформирование всей системы бюджетного контроля. Изучение правового опыта зарубежных стран, в частности Франции, имеет как научное, так и практическое значение.

Происходящие в России изменения обуславливают спрос на систематизированные и обобщенные сведения с учетом новейших изменений, что делает тему исследования актуальной.

Тот факт, что диссертационное исследование не только констатирует произошедшие во французском бюджетном праве изменения, но и подробно освещает процесс исторического развития правового регулирования в области бюджетного контроля, весь путь трансформации организационной структуры контроля, позволяет более полно оценить рассматриваемое явление. Освещение процесса формирования контрольных органов дает всеобъемлющую картину институционального оформления бюджетного контроля в соответствии с проводимой государством политикой.

Степень изученности проблемы. При подготовке настоящего исследования были использованы труды отечественных и зарубежных авторов. Теоретическую основу диссертации составили в основном труды отечественных исследователей, рассматривавших проблемы правоотношений в бюджетной сфере и общие вопросы финансового контроля.

Прежде всего, это труды И.А. Белобжецкого, В.П. Беляева, Э.А. Вознесенского, Е.Ю. Грачевой, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, М.И. Пискотина, Е.А. Ровинского, Н.Н. Ровинского, М.С. Студеникиной, Н.И. Химичевой, С.О. Шохина, А.А. Ялбулганова.

Историческая часть исследования базируется на переводных источниках таких авторов, как Э. Бэссон, П.-М. Годме, Г. Жез, Р. Штурм, – и на трудах, не переведенных на русский язык, среди которых следует выделить работы А. Барилари, М. Ботэн, Ж.-М. Коттэрэ, М. Поль, И. Тома, Ф. Шувель, К. Эмери.

Теоретические вопросы контроля над исполнением бюджета, будучи в центре внимания многих исследователей, тем не менее, требуют дальнейшего рассмотрения и уточнения. Разногласия между исследователями оставляют широкое поле для дальнейшего изучения и уточнения теории финансового контроля вообще и бюджетного контроля в частности.

Научные исследования, публиковавшиеся на русском языке и посвященные финансовому и бюджетному праву Франции, в основном утратили свою актуальность более десятилетия назад. Переводимые в настоящее время на русский язык материалы, касающиеся реформы бюджетного процесса во Франции, носят разрозненный характер, не систематизированы, не отражают новейших тенденций организации бюджетного контроля.

На русский язык не переведены основные законодательные акты реформы, что отрицательно сказывается на осведомленности российских исследователей, обращающихся к данной проблеме и использующих устаревшие сведения, а, следовательно, и на понимании проблемы.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является освещение теоретических вопросов бюджетного контроля, установление закономерностей развития организационно-правовой структуры контроля над исполнением бюджета во Франции и анализ современного состояния организации такого контроля.

Цель достигается через комплексное системное изучение нормативной правовой базы об организации контроля над исполнением бюджета с учетом изучения, а затем и анализа экономической и правовой доктрины.

В соответствии с целью исследования автором были поставлены и решались следующие задачи:

- 1) изучение и анализ теории финансового и бюджетного контроля;
- 2) уточнение и разработка типологии бюджетного контроля;
- 3) изучение эволюции бюджетных правоотношений во Франции;
- 4) исследование принципов французского бюджетного права;
- 5) анализ основных тенденций и выявление причин изменений в правовом регулировании бюджетных отношений, в том числе последних изменений в законодательстве Франции, касающихся организации бюджетного контроля;

б) перевод на русский язык и анализ нормативных правовых актов Франции, регулирующих контроль над исполнением бюджета.

Объект диссертационного исследования. Объектом исследования является система правоотношений, возникающая при организации контроля над исполнением бюджета во Франции и их эволюция.

Предмет диссертационного исследования. Предметом исследования выступает механизм правового регулирования контроля над исполнением бюджета во Франции.

Методологическая основа исследования. Диссертационное исследование осуществлено на базе общенаучных методов познания (анализ, описание, систематизация) и специально-юридических методов (сравнительного правоведения, историко-правового, формально-юридического). Выводы и положения диссертации также основываются на диалектическом методе, позволяющем провести всесторонний анализ различных точек зрения.

Научная новизна исследования. Научная новизна диссертации заключается в том, что: выявлены терминологические разночтения в области теории финансового контроля и предложены пути их преодоления; уточнена типология финансового контроля; установлены закономерности процесса эволюции правового регулирования бюджетного контроля во Франции; осуществлено комплексное исследование организационно-правовой основы системы французского бюджетного контроля; учтены новейшие изменения в законодательных и подзаконных актах Франции, не отражавшиеся ранее в русскоязычных источниках.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Исследование правового регулирования бюджетных отношений в историческом плане и обращение к опыту зарубежных государств позволяют более полно оценить процессы, происходящие в области государственных финансов. Опыт Франции в области реформирования бюджетного контроля

может быть использован при обновлении системы бюджетного контроля в России.

Теоретические и научно-практические результаты диссертационного исследования могут быть учтены при разработке законодательными органами концепции реформирования бюджетного контроля в Российской Федерации, а также использованы в учебном процессе: при подготовке учебных программ, лекционных курсов (в частности, таких как «История финансового права» и «Финансовое право зарубежных стран») и методических материалов (в качестве методического материала может, в том числе, служить перевод текста Органического закона «О финансовых законах»).

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В науке финансового права не существует единого определения понятий финансового контроля вообще и бюджетного контроля в частности. В теоретических исследованиях по данным вопросам имеют место разногласия и терминологические разночтения. В связи с этим при формировании понятийного аппарата диссертант предлагает опираться на основные элементы системы финансового контроля: субъекты (государственные органы и негосударственные институты), объект (финансово-хозяйственная деятельность), методы, формы, цели и принципы (законность, достоверность, эффективность и ее увеличение, сохранность собственности).

2. Существующие в научной доктрине различные способы классификации финансового контроля не всегда оправданно различают типы финансового контроля с точки зрения таких категорий, как «вид» и «форма». Предложенная автором типология учитывает философские определения этих категорий. Методология оценки эффективности, особенно в гуманитарной сфере, зачастую отсутствует или находится на экспериментальной стадии. В подобной ситуации сложившиеся системы контроля требуют значительных

изменений. Такие методы, как аудит эффективности использования средств, мониторинг показателей эффективности деятельности подконтрольных субъектов, оценка соответствия фактических и плановых показателей результатов их деятельности, должны применяться наряду с «традиционными» методами. Аудит эффективности позволяет обратить внимание на позитивный аспект контроля – поощрение требуемых показателей.

3. Специфика бюджетного контроля над исполнением бюджета проявляется через объекты, цели, задачи, состав контролирующих органов, формы и методы контроля. Бюджетный контроль проявляется на **всех** стадиях бюджетного процесса. Целью бюджетного контроля в условиях применения затратных методов планирования является обеспечение законности и целевого характера использования бюджетных средств, в то время как целью контроля использования средств бюджета, ориентированного на результат, является оценка степени достижения задач бюджетной политики государства.

В условиях применения программно-целевого метода бюджетного планирования изменяются состав субъектов внешнего и внутреннего бюджетного контроля, разграничение сфер их компетенции, содержание методов бюджетного контроля. Традиционные критерии оценки процедуры расходования бюджетных средств (законность, целевой характер расходования) дополняются такими критериями, как социальная и экономическая эффективность. Сбор и анализ информации, необходимой для программно-целевого бюджетирования, требуют создания и развития специальных информационно-правовых систем. При программно-целевом подходе принцип гласности бюджетного контроля должен трактоваться шире, общественности следует предоставлять большее количество информации как о достигнутых результатах, так и о методах их оценки. Таким образом, внедрение в бюджетный процесс концепции управления

результатами предполагает необходимость адаптации всей системы бюджетного контроля: компетенции субъектов его проведения, предмета контроля и его методов.

4. Важнейшим этапом процесса формирования бюджетного контроля во Франции следует считать первую половину XIX в., когда были созданы такие органы, как Счетная палата, Главная инспекция финансов. В тот же период закладываются «классические» принципы французского бюджетного права – ежегодности, специализации бюджетных ассигнований, универсальности бюджета и единства бюджета. Контроль над действиями распорядителей бюджетных средств оформляется в XX в., а Счетная палата Франции приобретает статус важнейшего органа финансового контроля, осуществляющего независимый аудит.

5. В течение второй половины XIX века бюджетные отношения во Франции находятся в зависимости от внутренней политики государства. В этот период закладываются основы классической системы публичных финансов, создаются важнейшие органы финансового управления и контроля, существующие до наших дней; принимаются законодательные акты, закрепившие основные принципы финансового контроля.

Исследование эволюции правового регулирования бюджетных отношений во Франции позволило диссертанту:

- во-первых, выявить влияние на бюджетные правоотношения политических тенденций. С ослаблением роли парламента он либо теряет свои права в области финансов и бюджета, либо сам перестает ими пользоваться. 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 ослабевает. Более того, контроль над действиями исполнительной власти оформился в основном в XX в.;

- во-вторых, выделить определенные периоды и тенденции в развитии бюджетных правоотношений во Франции. Если в XVIII–XIX вв. эти периоды и их смена были обусловлены, прежде всего, внутренней политикой в стране (революции, смена правительств, перевороты), то в XX в., в связи с включением страны в общемировые процессы, возрастает роль внешних факторов.

В XIX в. наиболее плодотворным для развития бюджетного права стал период Реставрации, когда были заложены основные принципы бюджетной системы и бюджетной организации, регулярно стал составляться бюджет, получили законодательное оформление основные правила отчетности. Вторая половина XIX в. характеризуется борьбой парламента за финансовые права и оформлением основ парламентского контроля над исполнением бюджета. Если ранее контроль над распорядителями бюджета практически отсутствовал, и контролировались в основном действия бухгалтеров, то в конце XIX – начале XX вв. зародился институт контролеров над расходами, который долгое время составлял основу финансового контроля над распорядителями бюджетных средств.

Интернационализация экономических и финансовых процессов в мире приводит к тому, что в XX в. успешный опыт применения тех или иных концепций регулирования быстро становится всеобщим достоянием. Этим, в первую очередь, обусловлен тот факт, что развитые страны реформировали финансовые и бюджетные системы практически одновременно. Проведение реформы бюджетного процесса в 2001 году также является следствием указанного процесса.

6. Реформа бюджетного процесса в 2001 году существенно изменила систему бюджетного контроля во Франции: повысилась бюджетная «прозрачность», модернизирована система органов бюджетного контроля, повысились роль парламента в бюджетном процессе и его информированность.

Финансовый и бюджетный контроль в соответствии с особенностями органов, его осуществляющих, подразделяется на административный, судебный и парламентский контроль.

Контроль над исполнением бюджета – это контроль над действиями государственных бухгалтеров (главных и второстепенных) и распорядителей бюджетных средств.

Важнейшим принципом исполнения бюджета во Франции является принцип разделения распорядителей и бухгалтеров, функции которых несовместимы.

Организационной основой контроля над исполнением бюджета выступают административный, парламентский и судебный контроль, которые в совокупности с правовым механизмом регулирования составляют единую систему, подчиняющуюся требованиям времени.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации получили апробацию в различных формах:

опубликование основных положений диссертации в научных журналах (общий объем около 4 п. л.);

- обсуждение диссертации на кафедре финансового права Государственного университета – Высшей школы экономики;
- чтение лекций в рамках курса «Финансовое право зарубежных стран» в Государственном университете – Высшей школе экономики в 2006-2007 учебном году;
- выступление с докладом на тему «Бюджетная реформа во Франции» на научном семинаре Центра публично-правовых исследований.

Структура работы. Структура и объем работы обусловлены целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных нормативных актов и литературы, а также приложения.

Основное содержание работы

Во **введении** диссертации рассмотрены актуальность темы, степень её научной разработанности, объект и предмет исследования, цели и задачи работы, сформулирована научная новизна и положения, выносимые на защиту, определена теоретическая и практическая значимость результатов исследования, указаны сведения об апробации результатов исследования. работы.

Глава 1 **«Понятие и правовые основы контроля над исполнением бюджета (финансовый и бюджетный контроль)»** посвящена последовательному определению понятия контроля над исполнением бюджета.

В параграфе 1 **«Правовая доктрина о соотношении понятий контроля и финансового контроля»** автор работы анализирует сложившиеся теоретические взгляды на понятие контроля. Диссертант приходит к выводу об отсутствии единого определения, однако рассмотренные точки зрения позволяют выделить наиболее существенные признаки данного явления: наличие властных полномочий у субъекта, осуществляющего контроль, систематичность контроля и наличие положительного эффекта на контролируемый процесс.

На основе проведенного анализа диссертант предлагает определение контроля как систематической деятельности уполномоченных субъектов по установлению соответствия контролируемого объекта определенным стандартам для обеспечения достижения системой поставленных целей.

Рассматривая контроль с юридической точки зрения, уместно представлять его в качестве правоотношения. В работе изучены взгляды российских ученых на основные элементы контрольного правоотношения:

его субъекты, объект и содержание. При этом диссертант подчеркивает важность разграничения понятий контроля и надзора, которые зачастую смешиваются в современной научной литературе.

В параграфе 2 **«Типология финансового контроля в правовой доктрине»** рассматриваются различные классификации видов и форм финансового контроля. Вопрос классификации финансового контроля глубоко разработан в отечественной науке финансового права. Однако в приведенных автором мнениях различных ученых легко заметить терминологические разночтения.

Отмечается, что понятия видов, форм и методов контроля нередко смешиваются. Диссертант обосновывает свою позицию, приводя определения философских понятий вида, формы и типа.

Большинство исследователей, рассматривая методологию финансового контроля, сосредотачивают свое внимание в основном на методах выявления и пресечения правонарушений, то есть на негативной составляющей обратной связи в контрольной деятельности. В мировой практике выделяется финансовый контроль (аудит) (проверка законности, правильности распределения финансовых средств и ведения бухгалтерских счетов) и аудит эффективности. При этом методология оценки эффективности, особенно в социальной сфере, зачастую отсутствует или находится на экспериментальной стадии. В такой ситуации сложившиеся системы контроля требуют значительных изменений. Аудит эффективности позволяет обратить внимание на позитивный аспект контроля – поощрение требуемых показателей.

Каждый из видов финансового контроля играет значимую роль в обеспечении функционирования финансовой системы страны. Поскольку бюджетная сфера является ведущим звеном финансовой системы, можно утверждать, что бюджетный контроль занимает центральное место в системе

финансового контроля. Бюджетный контроль обладает особыми признаками, обусловленными его спецификой и отграничивающими его как от собственно финансового контроля, так и от его разновидностей.

В параграфе 3 **«Правовые основы контроля над исполнением бюджета (бюджетного контроля)»** диссертант рассматривает понятия бюджетного контроля и особенности его правового регулирования.

От других направлений финансового контроля бюджетный контроль отличается по своему объекту, целям и задачам, составу контролирующих органов, формам и методам контроля.

Диссертант обращает внимание на то, что бюджетный контроль проявляется на всех стадиях бюджетного процесса. При этом в ряде современных научных исследований понятия бюджетного контроля и контроля над исполнением бюджета используются как равнозначные. Такое отождествление логически неверно, так как первое понятие является более общим, второе же является одним из его видов, совпадая с ним лишь частично. Однако введение более дробного деления бюджетного контроля на контроль над составлением бюджета, контроль над его рассмотрением и утверждением, контроль исполнения и контроль над подготовкой, рассмотрением и утверждением отчета об исполнении представляется автору необоснованным.

Основными субъектами бюджетного контроля являются органы законодательной и исполнительной власти.

Бюджет как акт имеет форму закона, что само по себе указывает на исключительное положение законодательной власти в бюджетных правоотношениях. Исполнение бюджета поручается органам исполнительной власти, и в этой сфере формируется межведомственный и внутриведомственный административный контроль. Кризис парламентаризма в XX в. привел также к созданию и широкому распространению специальных контрольных органов. Особенно важно

наличие в системе финансового и бюджетного контроля независимого органа. Специфика создания контрольных органов в каждом конкретном государстве обусловлена исторически и политически. В связи с этим следует обратить внимание на то, что немаловажной чертой бюджетной деятельности государства является ее зависимость от политических устремлений различных социальных групп, классов, регионов. Именно поэтому для любого государства остается актуальной задача создания системы гласного, всеобъемлющего и эффективного бюджетного контроля.

Диссертант отмечает, что при бюджете, ориентированном на результат, контроль обладает рядом специфических признаков. В условиях применения программно-целевого метода бюджетного планирования изменяются субъектный состав внешнего и внутреннего бюджетного контроля, разграничение сфер их компетенции, содержание методов бюджетного контроля. Традиционные критерии оценки процедуры расходования бюджетных средств (законность, целевой характер расходования) дополняются такими критериями, как социальная и экономическая эффективность.

Особое место в данном параграфе посвящено анализу французской правовой доктрины. Понятию «финансовый контроль» во французской науке соответствует понятие «контроля над публичными финансами». В рамках контроля над публичными финансами, подобно отечественной доктрине, выделяют бюджетный контроль. В зависимости от контролирующего субъекта, французские исследователи бюджетный контроль подразделяют на контроль административный, парламентский (иногда называемый политическим) и судебный (контроль Счетной палаты, являющейся во Франции квазисудебным органом). Альтернативная классификация подразделяет бюджетный контроль на контроль административного и счетного исполнения бюджета (так как исполнение бюджета связано с двумя

видами операций – административными и счетными). Диссертант анализирует также иные подходы к типологии бюджетного контроля.

Вторая глава диссертации **«Эволюция правового регулирования бюджетных отношений во Франции»** посвящена истории появления и развития основных институтов бюджетного контроля во Франции на протяжении XIII–XX вв.

Параграф первый **«Управление государственными финансами до и во время Великой Французской революции»** охватывает период с царствования Филиппа Красивого (1285-1314 гг.) до Великой Французской революции. Диссертант анализирует создание финансовой администрации во Франции, формирование системы отчетности, зарождение основных контрольных органов. Большое влияние на эти процессы оказывает абсолютизация королевской власти. Для описываемого периода характерно постепенное сосредоточение финансово-контрольных полномочий в руках одного человека: либо короля, либо привилегированного чиновника (суперинтенданта, финансового контролера). Генеральные Штаты и Счетная палата играют незначительную роль в вопросах контроля.

Великая Французская революция вносит значительные изменения в административную структуру финансового контроля. Правовое регулирование финансового контроля в революционный период можно назвать хаотичным и непоследовательным.

Второй параграф **«Становление и развитие классической системы бюджетного права в XIX веке»** посвящен рассмотрению и анализу того периода истории французского бюджетного права, который принято называть классическим.

В первой половине XIX в. во Франции появляется бюджет как единый документ, закрепляющий доходы и расходы на следующий год. Научкой финансового права формулируются основные бюджетные принципы: годичности, специализации бюджетных ассигнований, универсальности и

единства бюджета. В начале XIX в. Наполеоном создаются существующие по сей день Счетная палата и Главная инспекция финансов.

Именно создание Счетной палаты позволяет говорить о том, что Франция становится основоположницей системы континентального бюджетного контроля.

В период Реставрации и Июльской монархии заметно укрепляется роль парламента. Развитие парламентаризма характеризуется расширением прав представительной власти в области контроля над бюджетом. Анализ политической ситуации и нормативно-правовых актов позволяет диссертанту сделать вывод о постепенном отклонении от классических принципов бюджетного права. Это объясняется развитием фискальной системы, увеличением финансовых потоков и количества государственных функций.

Автор делает вывод о недостаточности контроля над распорядителями бюджетных средств в течение XIX в. Созданный в соответствии с законом от 26 декабря 1890 года институт контролеров над расходами (позже – финансовых контролеров) был предназначен для того, чтобы контролировать деятельность министров. Первоначально их контроль не был достаточно эффективен, но в дальнейшем, с приобретением финансовыми контролерами независимого статуса, их роль в системе бюджетного контроля существенно возрастает.

В третьем параграфе **«Правовое регулирование бюджетной сферы в XX веке: новые концепции»** автор констатирует изменение основных тенденций государственного управления во Франции и анализирует их взаимосвязь с изменениями бюджетного права и бюджетного контроля.

Если в течение XIX в. перемены во французском финансовом законодательстве находили объяснение в событиях преимущественно внутренней политики, то в XX в. Франция активно включается в общемировые финансовые и экономические процессы. Диссертант анализирует основные тенденции государственного управления и их влияние

на бюджетный контроль. В результате анализа Ордонанса от 2 января 1959 года, касающегося органического закона о финансовых законах, диссертант делает вывод об усилении роли исполнительной власти и постепенном сокращении бюджетных и контрольных полномочий парламента. Это является следствием проведения во Франции экономической политики дирижизма и интервенционизма. Диссертант отмечает, что для второй половины XX в. для Франции характерны постепенная деконцентрация и децентрализация бюджетного контроля.

В диссертации анализируется опыт Франции в изучении и применении программно-целевого метода составления бюджета. Результатом этих, более чем 30-летних исследований было принятие 1 августа 2001 года Органического закона «О финансовых законах», заменившего собой одноименный ордонанс 1959 года.

Четвертый параграф **«Правовое регулирование бюджетной реформы 2001 года»** посвящен анализу изменений в бюджетном праве Франции, произошедших в результате принятия Органического закона «О финансовых законах».

Важнейшим нововведением закона стало изменение структуры представления бюджета. Государственные расходы отныне сгруппированы по миссиям, программам и акциям. Цель такого изменения – переход от логики расходования к логике результата. Отныне смысл исполнения бюджета состоит не в расходовании средств, а в достижении поставленной цели.

Можно утверждать, что закон расширяет возможности исполнительной власти и дает ей больше свободы. Однако анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что последующий контроль над исполнительной властью становится более строгим.

Автор отмечает, что результатом реформы стало повышение прозрачности бюджета, расширение прав законодательной власти.

Изменение структуры формирования бюджета неизбежно влечет за собой изменение структуры бюджетного контроля.

Третья глава диссертации **«Организационные основы контроля над исполнением бюджета»** посвящена анализу организационной структуры бюджетного контроля во Франции и изменений в соответствующем законодательстве.

Традиционно французская доктрина делит финансовый и бюджетный контроль в соответствии с особенностями органов, его осуществляющих, на административный, судебный и парламентский контроль. Действующая система контроля над исполнением бюджета рассмотрена диссертантом в соответствии с указанным подходом.

В первом параграфе **«Виды и формы административного контроля над исполнением бюджета»** диссертант рассматривает изменения, внесенные в систему административного контроля над исполнением бюджета в результате реформы 2001 года.

Модернизация государственного управления настолько тесно связана с финансовым управлением, что вопросы государственной службы во Франции были отнесены к полномочиям Министерства бюджета, государственной отчетности и государственной службы, созданного в 2007 году. В диссертации анализируются организация и функции Министерства бюджета и его подразделений (в частности, Бюджетного управления, Главного управления публичной отчетности, Службы бюджетного и бухгалтерского контроля министерств). Описываемые управления и службы имеют непосредственное отношение к процессу исполнения бюджета и его контролю. В отечественных исследованиях изменения, произошедшие в организации бюджетного контроля во Франции после 2001 года, до сих пор не нашли должного отражения.

Центральное место в системе бюджетного контроля отныне занимают бюджетные и бухгалтерские контролеры министерств. Осуществляя диалог

между контролируемым министерством и министерством бюджета, эти чиновники призваны обеспечивать общее наблюдение над процессом расходования и имущественной ситуацией конкретного министерства. Контролеры одновременно являются государственными бухгалтерами министерства и ответственными за финансовый контроль; под их руководством находятся отделы бюджетного контроля (бывшие отделы финансового контроля) и бухгалтерия министерства.

Внешний последующий контроль осуществляется Главной инспекцией финансов. В компетенцию Инспекции входит вся сфера публичных финансов. Основным методом является проведение внезапных проверок на месте и оценка действий бухгалтера. Роль финансовых контролеров существенно уменьшилась, отныне они входят в состав Службы общего экономического и финансового контроля.

Диссертантом разработана схема, отражающая все последние изменения в организации административного контроля над исполнением бюджета во Франции.

Второй параграф **«Парламентский контроль над исполнением бюджета»** посвящен анализу роли парламента в системе бюджетного контроля во Франции. В результате принятия нового закона парламент, осуществляющий текущий и последующий бюджетный контроль, существенно расширил свою компетенцию в этой области. Во-первых, закон расширяет информированность парламента. Во-вторых, само изменение структуры бюджета сделало его более прозрачным и более удобным как для понимания, так для контроля. Текущий бюджетный контроль парламент осуществляет через свои постоянные и временные комиссии в Национальном собрании и в Сенате. Принятие парламентом закона об исполнении бюджета вновь стало действенным методом парламентского контроля. Закон об исполнении бюджета рассматривается парламентом в течение года, следующего за годом исполнения. Представляя собой результат года n-1

(если n – текущий год), он позволяет оценить достоверность прогнозов исходного финансового закона и качество управления финансами. В 2007 году был представлен первый закон об исполнении бюджета, принятый в соответствии с новым законодательством.

В третьем параграфе **«Организация судебного контроля над исполнением бюджета»** на основе анализа правового регулирования исследуется роль Счетной палаты в послереформенной системе бюджетного контроля, рассматривается ее организационная структура. В качестве иллюстрации излагаемого материала автором разработана схема организационной структуры Счетной палаты. В параграфе рассматриваются также так называемые ассоциированные организации, в том числе Суд бюджетной и финансовой дисциплины.

Согласно статье 47 Конституции Французской Республики 1958 г., Счетная палата «содействует Парламенту и Правительству в области контроля за исполнением финансовых законов». Она является органом административной юстиции, который, с одной стороны, контролирует деятельность (в том числе финансовую) государственных органов, публичных учреждений и учреждений, связанных с государственным сектором, а в отдельных случаях – и некоторых частных компаний (во французской доктрине это называется контролем управления). Осуществляя контроль управления, Счетная палата контролирует эффективность и результативность действий, осуществляемых органом или учреждением для достижения поставленных целей. С другой стороны, задачей Счетной палаты является проверка отчетности государственных бухгалтеров.

К иным задачам Счетной палаты относится помощь парламенту в осуществлении контроля над исполнением финансовых законов и законов о финансировании социального обеспечения. Особое внимание в диссертации уделено изучению изменений в пакете документов, представляемых Счетной

палатой парламенту в порядке его информирования по финансовым вопросам.

В **Заключении** изложены выводы, отражающие основные положения диссертационного исследования.

В **Приложении** к работе содержатся выдержки из авторского перевода основного законодательного акта бюджетной реформы во Франции – Органического закона № 2001-692 от 1 августа 2001 года «О финансовых законах».

Основные положения диссертации отражены в научных публикациях, общим объемом около 4 печатных листов.

Статьи, опубликованные в изданиях, указанных в перечне ВАК:

1. *Самойлова Л.М.* Новая «финансовая конституция» Франции // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. №9. (0,4 п.л).

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

2. *Самойлова Л.М.* Эволюция организационно правовых основ контроля над исполнением бюджета во Франции (от Великой французской революции до Пятой республики) // Финансовое право зарубежных стран: исследования, рефераты, законодательные акты / Под ред. проф. А.Н. Козырина. – М.: Готика, 2005. (0,5 п. л.).

3. *Самойлова Л.М.* Принципы бюджетного права Франции // Финансовое право. 2006. №3. (0,7 п. л.).

4. *Самойлова Л.М.* Правовые основы бюджетной реформы во Франции // Публичные финансы и финансовое право / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2006. (0,7 п. л).

5. *Самойлова Л.М.* Органический закон «О финансовых законах»: перевод с французского и комментарий // Публично-правовые исследования. 2006 (1). Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Том 1. М.: АНО ЦППИ. 2006. (1,5 п. л.).

Отпечатано в типографии ИП Скороходов В.А.

Зак.№

Пописано в печать 29.09.2008

Тираж 100 экз. Усл. п.л.1,5