

О.В. Шинкарёва

Особенности организации муниципального финансового контроля в Великобритании

В статье раскрывается опыт организации муниципального финансового контроля в Великобритании — яркой представительнице англосаксонской модели местного самоуправления. Выявляются характерные черты данной модели, а также раскрываются особенности развития муниципального финансового контроля в Великобритании в настоящее время.

Ключевые слова: муниципальный финансовый контроль; Великобритания; англосаксонская модель местного самоуправления; местный бюджет; аудит; методы контроля; общественный контроль.

Если обратиться к мировой практике организации местного самоуправления, то в первую очередь можно выделить две его модели — англосаксонскую и романскую (континентальную). Отличие данных моделей основано на разном соотношении полномочий двух ветвей государственного управления на местном уровне: местного самоуправления и местного государственного управления, — а также на принципах взаимодействия местных органов с вышестоящими властями и между собой.

«Англосаксонская модель местного самоуправления распространена в Великобритании, США, Канаде, Австралии и ряде других стран. Она сложилась в странах с традиционно высоким уровнем гражданских свобод, относительной слабостью бюрократического аппарата и характеризуется максимальным уровнем самостоятельности местного самоуправления» [4: с. 25].

Это обуславливает следующие признаки данной модели:

- органы местного самоуправления прямо не подчинены органам государственной власти;
- местное самоуправление рассматривается как отдельный институт относительно государственной власти;
- муниципалитеты признаются автономными территориальными образованиями, осуществляющими делегированную им власть;
- государство и муниципалитеты работают как бы параллельно — отсутствует возможность совмещения функций местного самоуправления и государственного управления на местном уровне, при этом на местах нет и отдельных государственных администраций;

- приоритет свободы местных сообществ делать выбор, какие муниципальные услуги и в каком объеме они хотят иметь, над возможностью обеспечения всем гражданам страны одинакового набора социальных услуг.

Благодаря данным чертам в вопросах финансового обеспечения муниципалитетов основную роль играют собственные доходы местных бюджетов, поэтому фискальной автономии муниципалитетов отдается приоритет по сравнению с механизмами выравнивания уровня их бюджетной обеспеченности, и соответственно государственный контроль местных властей осуществляется преимущественно судебными органами в части соблюдения законодательства, а специальные государственные органы и должностные лица, уполномоченные контролировать на местах работу выборных органов, отсутствуют.

Англосаксонская модель присуща Великобритании, США, Канаде, Австралии и др. При этом отсутствие прямого государственного управления на местах приводит к тому, что государственный финансовый контроль осуществляется не специализированными государственными органами, а иными способами:

- судебной властью (данный вид контроля тесно связан с оценкой легитимности действий местных властей);
- косвенными методами (обычно через центральное министерство соответствующего профиля).

Ведущая роль в деле слежения за местными фондами денежных средств принадлежит муниципальному финансовому контролю. При всей внешней свободе, предоставляемой местным властям, их сфера деятельности достаточно четко определена в соответствии с принципом позитивного правового регулирования: муниципалитеты могут осуществлять только те полномочия, которые признаны за ними законодательством, — все иные действия считаются противозаконными. Это «классический» тип модели, и в различных странах его черты могут значительно отличаться от «модели-образца». При этом в настоящее время эти отличия проявляются всё более ярко, прежде всего в части усиления роли центрального правительства, а соответственно государственного контроля, ослабления самостоятельности территорий и сужения сферы муниципальных проверок.

Примером служит Великобритания, ставшая родоначальницей англосаксонской модели контроля, в текущий момент являющаяся одной из самых централизованных западноевропейских стран.

В ходе административной реформы 70–80-х гг. в Великобритании, составной частью которой являлась и реорганизация системы местного самоуправления, произошло значительное ослабление ее властных полномочий. Внедрение «нового государственного управления» привело к созданию новых автономных органов власти, к которым перешла часть полномочий муниципалитетов. При этом перенос рыночных стимулов в сферу местного самоуправления привел к делению всех властных структур на два типа:

- ключевые департаменты с полномочиями формирования стратегии развития территории;
- исполнительные структуры, связанные с ключевыми департаментами договорными отношениями.

Полномочия же исполнительных структур в последнее время стали широко передаваться частным организациям, регулирование деятельности которых и надзор за которыми осуществляется центральным правительством (данные компании приобрели формальный статус «полунеправительственных» организаций). Это привело к переходу полномочий по оказанию значительной части социальных услуг населению от муниципалитета к частным компаниям.

Данный факт повлек за собой изменение в системе мониторинга за использованием местных ресурсов: произошло замещение муниципального сектора частным, основывающимся на контроле эффективности деятельности. Местный совет теперь выступает в роли заказчика услуг и соответственно выбирает их поставщика по соотношению «цена – качество». Это привело к изменению контрольной системы в муниципальной сфере: возникновение конкуренции между местными властями и частными компаниями привело к распространению контроля за эффективностью расходов. С учетом того, что данные частные организации находятся под протекторатом центрального правительства, происходит укрепление государственного финансового контроля на местах.

Особенность местного управления в Великобритании состоит в том, что принципиальные вопросы решаются всеми членами представительной власти — местного совета — на его сессиях, а непосредственное руководство осуществляют созданные ими комитеты, состоящие из членов совета и нанятых на работу сотрудников. Управление денежными фондами муниципалитета является обязанностью финансового комитета. Его отличие от остальных комитетов, создаваемых советом, заключается в том, что он состоит только из выборных лиц, без привлечения сторонних сотрудников. Значит, любые действия финансового комитета не обходятся без внимания представительного органа. В функции данного комитета входит исполнение местного бюджета, контроль за финансовой отчетностью (непосредственно самим комитетом или специально созданной в его структуре контрольной комиссией) и консультирование иных исполнительных органов совета по разработке проекта бюджета. Комитет контролирует только законность расходования средств в соответствии с решениями местного совета и не оценивает целесообразность и эффективность расходования ресурсов. Прерогативой совета является принятие бюджета и установление ставок местных налогов для формирования его доходной части. Таким образом, весь процесс формирования и распределения местных фондов денежных средств непосредственно контролируется выборным органом власти.

Широко распространены все виды аудита. Данная деятельность может осуществляться как членами местного совета, так и специально привлеченными

для этих целей аудиторами. Обычно к проверке финансовой отчетности привлекаются аудиторы из состава организации *District Audit* и крупнейших аудиторских компаний, таких как *Deloitte & Touche*, *PriceWaterHouseCoopers*, *Baker Tilly*, *RSM Robson Rhodes*. Аудиторы вправе осуществлять контроль не только за законностью движения денежных потоков, но и могут определять эффективность деятельности местных органов самоуправления [2]

Развит в Великобритании и общественный контроль. По окончании финансового года местными властями готовится годовой отчет, который по требованию центрального правительства публикуется в средствах массовой информации. В нем содержатся подробные сведения о структуре и размерах доходов и расходов, на основании которых ведется общегосударственная статистика, освещающая финансовое положение муниципалитетов. При нахождении в данных документах и законодательных актах признаков несоответствия законодательству любое заинтересованное лицо или организация имеют право обращения в суд по этому поводу. В дополнение к такому положению в Великобритании действует институт общественных инспекторов, обладающих правами ревизии местных властей; это предоставляет возможность населению путем соответствующих запросов инициировать проверку определенного участка бюджета, узнать решение соответствующего органа и в случае несогласия с ним обратиться в суд.

Внедрена система мониторинга на основе расчета стандартных показателей эффективности местного самоуправления, находящихся в открытом доступе: в печатных изданиях и на официальных сайтах муниципалитетов или центральной власти. Это позволяет наглядно сравнить деятельность различных муниципалитетов, анализировать их работу за определенный период времени, помогает в установлении ориентиров для определения целевых показателей работы на будущие периоды. В Великобритании, например, существуют стандартные показатели эффективности местного самоуправления, выносимые на рассмотрение общественности. Они делятся на несколько блоков:

- общая характеристика жизни граждан, т. е. соблюдение их прав и свобод вне зависимости от расовой, национальной и половой принадлежности; оценка уровня собираемости налогов, здоровья населения муниципалитета;
- образование, культура, социальное обеспечение и организация здравоохранения детей и взрослых;
- жилищная политика, т. е. предоставление социального жилья, его качество, расходы на проведение плановых ремонтов, уровень и качество задолженности по жилищно-коммунальным услугам, число удовлетворенных качеством услуг;
- предоставление жилищных и налоговых льгот, помощь бездомным гражданам;
- защита окружающей среды — показатели соблюдения стандартов качества вывоза мусора и бытовых отходов, безопасности дорожного движения,

качества дорог и уровень развития общественного транспорта, экологических и жилищных стандартов;

- общественная и противопожарная безопасность и благополучие населения [3].

Анализ данных показателей работы органов местной власти позволяет им повышать эффективность управления, стремясь при этом в первую очередь к повышению стандартов качества предоставления муниципальных услуг при имеющихся в наличии ресурсах.

Таким образом, в настоящее время в Великобритании муниципальный финансовый контроль во всех его формах осуществляется местными советами и структурами в его составе, специально привлекаемыми аудиторам, а также населением данной местности.

При этом независимо от свободы, предоставляемой территориям, во всех странах налажен государственный контроль над законностью (часто в тесной связке с муниципальным), принимаемых местными органами власти правовых актов, на различных уровнях власти функционируют органы финансового контроля, в чьи обязанности входят ревизионные мероприятия, охватывающие движение муниципальных фондов денежных средств. На законодательном уровне закреплена обязанность данных органов по ежегодной проверке отчетов по исполнению местных бюджетов, в первую очередь, законности и целесообразности использования ресурсов. Благодаря проведению административных реформ внедряются и новые, рыночные, методы проверок, в первую очередь контроль эффективности деятельности.

Литература

1. Бюджетный аудит. Соглашения по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета: сборник / И.В. Алексеева [и др.]; М-во финансов РФ; Междунар. банк реконструкции и развития. М.: ЛЕНАНД, 2008. 336 с. (Проект «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне».)

2. Грачева М.В. Внутренний контроль и аудит в органах государственного управления развитых стран. М.: ИМЭМО РАН, 2008. 72 с.

3. Мальшевский А.Ф. Региональные органы власти и органы местного самоуправления на пути к созданию эффективной системы управления, ориентированной на конечный общественно значимый результат // Мир человека. 2007. № 4. С. 11–45.

4. Реброва Н.М. Муниципальное право Российской Федерации: учебное пособие / Юж.-Рос. гос. техн. ун-т. Новочеркасск: ЮРГТУ, 2011. 254 с.

Literatura

1. Byudzhetyj'j audit. Soglasheniya po povy'sheniyu e'ffektivnosti ispol'zovaniya byudzhety'x sredstv i uvelichenitu nalogovy'x i nenalogovy'x doxodov byudzheta: sbornik / I.V. Alekseeva [i dr.]; M-vo finansov RF; Mezhdunar. bank rekonstrukcii i razvitiya. M.: LENAND, 2008. 336 s. (Proekt «Texnicheskoe sodejstvie reforme byudzhetnoj sistemy' na regional'nom urovne».)

2. *Gracheva M.V.* Vnutrennij kontrol' i audit v organah gosudarstvennogo upravlenija razvityh stran. M.: IME'MO RAN, 2008. 72 s.

3. *Maly'shevskij A.F.* Regional'ny'e organy' vlasti i organy' mestnogo samoupravleniya na puti k sozdaniyu e'ffektivnoj sistemy' upravleniya, orientirovannoj na konechnyj obshhestvenno znachimyj rezul'tat // *Mir cheloveka*. 2007. № 4. S. 11–45.

4. *Rebrova N.M.* Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii: uchebnoe posobie / Yuzh.-Ros. gos. texn. un-t. Novocherkassk: YuRGU, 2011. 254 s.

O.V. Shinkaryova

The Peculiarities of Organization of Municipal Financial Control in Great Britain

In the article the author reveals the experience of organization of municipal financial control in Great Britain — the bright representative of Anglo-Saxon model of local self-government. The characteristic features of this model come to light, and the features of development of municipal financial control in Great Britain at the present time: are revealed.

Keywords: municipal financial control; Great Britain; Anglo-Saxon model of local self-government; the local budget; audit; methods of control; public control.