

О.В. Шинкарёва

Сходства и различия национальных моделей организации муниципального финансового контроля за рубежом

В статье раскрывается опыт организации муниципального контроля в различных странах мира. Выделяются и анализируются национальные модели организации муниципального финансового контроля. На основании проведенного анализа выявляются сходства и различия данных моделей.

Ключевые слова: муниципальный финансовый контроль; англосаксонская модель местного самоуправления; континентальная модель местного самоуправления; иберийская модель местного самоуправления; нордическая модель местного самоуправления.

Если проанализировать модели местного самоуправления, распространенные в мировой практике, то можно выделить две основные черты, на которых базируется их различие:

- 1) соотношение полномочий двух ветвей власти — местного самоуправления и государственного управления на местах;
- 2) принципы взаимодействия местных органов власти между собой и с властями вышестоящих уровней управления.

Так как контроль является одним из этапов управления, то, по нашему мнению, данная классификация может применяться и по отношению к выделению моделей организации муниципального финансового контроля. Проанализируем национальные модели местного самоуправления и организации муниципального финансового контроля.

Первая модель — англосаксонская. Она представлена экономикками Великобритании, Соединенных Штатов Америки, Канады, Австралии. Главная ее черта — значительные полномочия и большая свобода действий властей муниципальных образований при отсутствии прямого государственного управления и соответственно контроля на местах. Таким образом, государственный

финансовый контроль в муниципальных образованиях осуществляется не специальными государственными органами, а иным способом:

- судебными органами в части легитимности действий местных властей;
- косвенными методами через центральные министерства соответствующего профиля.

Основная роль в части контроля местных фондов денежных средств отводится муниципальному финансовому контролю. Но так как сфера деятельности местных властей, хотя и является достаточно широкой, регулируется по так называемому принципу «позитивного правового регулирования» — местные власти могут исполнять те полномочия, которые признаны законодательно, — иные действия признаются незаконными. Естественно, в каждой конкретной стране отдельные особенности организации финансового контроля в муниципалитетах могут различаться. В первую очередь данные отличия относятся к роли вышестоящих властей: в последнее время в некоторых странах (яркий пример — Великобритания) происходит повышение роли центральных властей, что приводит к усилению государственного финансового контроля и соответственно сужению сферы муниципальных проверок.

Следующая национальная модель — континентальная (ее еще называют романской). Она встречается в большинстве стран Западной Европы (например, во Франции, Бельгии, Италии), Латинской Америки, Ближнего Востока и франкоязычной Африки. Главная черта модели — сочетание местного самоуправления с государственным управлением на местах, приводящее к ограниченной автономии местного самоуправления, а также наличию государственных уполномоченных, которые осуществляют контроль за органами местного самоуправления. При этом, в отличие от англосаксонской модели, в романской распространен принцип «негативного правового регулирования»: местное правительство может осуществлять действия, которые не запрещены законом. Часто функционируют органы, которые подотчетны как местной, так и государственной власти. В некоторых странах, в первую очередь южных (например, Испания, Греция, Португалия), национальные счетные палаты имеют право проверки деятельности органов местного самоуправления. Все вышеперечисленные факты приводят не только к плотному взаимодействию субъектов контроля различных уровней местной власти, но и к тесной взаимосвязи государственного и муниципального финансового контроля.

Благодаря тому, что в Европе уровень автономии местного самоуправления разнороден и подчиняется определенной закономерности: он максимален на севере и стремится к минимуму на юге, — континентальная модель неоднородна по своей структуре. Обычно в ней выделяют три подтипа:

- 1) «классическая» романская модель (Франция и Италия);
- 2) нордическая (северная) подмодель (Швеция, Финляндия, Норвегия, Исландия, Дания);
- 3) иберийская (южная) подмодель (такие страны Южной Европы, как Испания, Португалия, а также отдельные страны Латинской Америки и некоторые арабские государства).

Рассмотрим подмодели романской системы более подробно. Характерная черта нордической (северной) модели местного самоуправления — высокий уровень автономии, который обусловлен исторически высоким уровнем гражданских свобод в Северной Европе. Это привело к тому, что и роль муниципального финансового контроля очень высока, а вмешательство органов государственного финансового контроля на местах сведено к минимуму.

Иберийская подмодель отличается наименьшей свободой органов местного самоуправления в Европе вкупе со значительными полномочиями центральных властей на вмешательство в дела муниципалитетов. Это отражается и на особенностях осуществления как муниципального, так и государственного финансового контроля на местах: ответственность за их организацию лежит на главе местной администрации, который избирается населением или местным советом и утверждается центральной властью. Таким образом, он выступает в двойном качестве:

- как глава местной исполнительной власти, который обязан выполнять решения совета, избираемого населением;
- как представитель центральной власти, который обязан контролировать законность действий органов местного самоуправления.

Особо можно выделить советскую (по-иному — социалистическую) модель. Ранее она была широко распространена, в настоящее же время уходит в прошлое, оставшись в той или иной форме в государствах с социалистической ориентацией (Китай, Куба, КНДР) и некоторых странах, образовавшихся после распада СССР (Узбекистан, Беларусь). Эта система характеризуется практически полной подчиненностью местных органов власти государству, что приводит к замене муниципального финансового контроля государственным контролем на местах.

Кроме того, существуют модели местного самоуправления, которые не попадают ни под одну из рассмотренных моделей: им присущи отдельные черты англосаксонской и континентальной систем и свои специфические отличия. Такие модели характерны для Японии, Индии, Колумбии, отдельных развивающихся и постсоциалистических стран. Например, местное самоуправление в Индии (бывшей британской колонии) сохранило черты англосаксонской модели, но при этом имеет и черты южной подмодели континентальной системы — государственное управление на местах через специально назначаемых сверху чиновников. Таким образом, можно отметить, что особенности организации муниципального финансового контроля в стране — представительнице смешанной модели отличаются своей спецификой.

В таблице показаны различия моделей местного самоуправления в части организации контроля движения муниципальных денежных средств: эти данные показывают роль муниципального финансового контроля в сфере слежения за движением местных ресурсов и возможности государства по вмешательству в эту сферу.

Таблица

**Различия моделей местного самоуправления в части организации
контроля движения муниципальных фондов денежных средств**

Модели		Государственный финансовый контроль муниципальных финансов	Муниципальный финансовый контроль
Англосаксонская		Проверка легитимности действий местных властей, косвенные методы контроля через соответствующие центральные министерства	Весь спектр контрольных мероприятий, осуществляемых самостоятельно
Континентальная	Классическая подмодель	Проверка легитимности действий местных властей, возможности прямой проверки местных финансов	Весь спектр контрольных мероприятий, осуществляемых как самостоятельно, так и с вмешательством государственных органов
	Нордическая подмодель	Проверка легитимности действий местных властей	Весь спектр контрольных мероприятий, осуществляемых самостоятельно
	Иберийская подмодель	Проверка легитимности действий местных властей, прямая проверка местных финансов вышестоящими уровням власти	Контрольные мероприятия (в первую очередь внешняя ежегодная проверка бюджета) осуществляются с привлечением вышестоящих органов власти
Советская		Организация всей контрольной деятельности на местах	Контроль практически отсутствует
Смешанная		Организация контроля специфична для каждой страны модели	

Таким образом, за рубежом формы внешнего и внутреннего муниципального финансового контроля достаточно многообразны. Обобщение международного опыта показывает, что на организацию финансового контроля влияет в первую очередь уровень автономии муниципалитетов от центральной власти: где он высок, там сильна система институтов муниципального финансового контроля, где низок — более сильно вмешательство государственных контрольных органов в деятельность муниципалитетов.

Литература

1. Грачёва М.В. Внутренний контроль и аудит в органах государственного управления развитых стран. М.: ИМЭМО РАН, 2008. 72 с.
2. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и сервис, 2000. 240 с.
3. Линкола Т. Контроль над финансами коммуны и отвод лица за небеспристрастность // Финансы. 2005. № 9. С. 73–77.

4. *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.
5. *Новикова Т.С.* Реформирование французской системы местных финансов // Реформа местного самоуправления: опыт России и Франции: сб. ст. Новосибирск: СибАГС, 2006. С. 175–211.
6. *Салов О.А.* Зарубежный опыт местного самоуправления. М.: Изд-во РУДН, 2006. 130 с.
7. *Сошин В.М.* Опыт участия населения зарубежных стран в местном самоуправлении // Сегодня и завтра Российской экономики. 2013. № 59/60. С. 67–72.
8. *Stotsky J.G., Sunley E.M.* United States // Teresa Ter-Minassian, ed., *Fiscalo Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997. 384 p.

Literatura

1. *Grachyova M.V.* Vnutrennij kontrol' i audit v organax gosudarstvennogo upravleniya razvity'x stran. M.: IME'MO RAN, 2008. 72 s.
2. *Baranova K.K.* Byudzhetny'j federalizm i mestnoe samoupravlenie v Germanii. M.: Delo i servis, 2000. 240 s.
3. *Linkola T.* Kontrol' nad finansami kommuny' i otvod licza za nebespristrastnost' // *Finansy'*. 2005. № 9. S. 73–77.
4. *Maly'shevskij A.F.* Regional'ny'e organy' vlasti i organy' mestnogo samoupravleniya na puti k sozdaniyu e'ffektivnoj sistemy' upravleniya, orientirovannoj na konechny'j obshhestvenno znachimy'j rezul'tat // Мир человека. 2007. № 4. С. 11–45.
5. *Novikova T.S.* Reformirovanie francuzskoj sistemy' mestny'x finansov // Реформа местного самоуправления: опы't России и Франции: сб. ст. Новосибирск: СибАГС, 2006. С. 175–211.
6. *Salov O.A.* Zarubezhny'j opy't mestnogo samoupravleniya. M.: Izd-vo RUDN, 2006. 130 s.
7. *Soshin V.M.* Opy't uchastiya naseleniya zarubezhny'x stran v mestnom samoupravlenii // Segodnya i zavtra Rossijskoj e'konomiki. 2013. № 59/60. S. 67–72.
8. *Stotsky J.G., Sunley E.M.* United States // Teresa Ter-Minassian, ed., *Fiscalo Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997. 384 p.

O.V. Shinkaryova

Similarities and Distinctions of National Models of Organization of Municipal Financial Control Abroad

In the article experience of the organization of the municipal control in different countries of the world is revealed. The author points out and analyses national models of organization of municipal financial control. On the basis of carried out analysis similarities and distinctions of these models come to light.

Keywords: municipal financial control; anglosakonic model of local self-government; continental model of local self-government; Iberian model of local self-government; Nordic model of local self-government.