

О.В. Шинкарёва

## Особенности организации муниципального финансового контроля во Франции

В статье раскрывается опыт организации муниципального финансового контроля во Франции — одной из наиболее типичных представительниц континентальной модели местного самоуправления. Выявляются характерные черты данной модели, а также раскрываются особенности развития муниципального финансового контроля во Франции в настоящее время.

*Ключевые слова:* муниципальный финансовый контроль, Франция, континентальная модель местного самоуправления, местный бюджет, аудит, методы контроля.

**Ф**ранция является типичной представительницей континентальной (ее еще называют романской) модели местного самоуправления. Данная модель характеризуется сочетанием местного самоуправления с государственным управлением на местах. Ей присущи следующие черты:

- ограниченная автономия местного самоуправления;
- наличие государственных уполномоченных, которые контролируют органы местного самоуправления;
- распространение принципа «негативного правового регулирования»: местные власти имеют право осуществлять действия, не запрещенные законом.

Очень часто создаются органы, одновременно подотчетные как местной, так и государственной власти, а национальные счетные палаты некоторых стран, преимущественно южных (Греция, Испания, Португалия) имеют право контроля деятельности органов власти местного самоуправления. Всё это приводит к теснейшей взаимосвязи как государственного и муниципального финансового контроля, так и к плотному взаимодействию субъектов контроля различных уровней местной власти.

Данная модель распространена в большинстве стран континентальной Западной Европы: Франции, Италии, Бельгии, а также в странах Латинской Америки, Ближнего Востока и франкоязычной Африки. Уровень автономии местного самоуправления в этих странах неодинаков: он максимален на севере и стремится к минимуму на юге. Поэтому континентальная модель неоднородна по своей структуре: в нее входят как «классическая» романская модель (типичные представители — Франция, Италия), так и подмодели, к коим относятся нордическая (северная) и иберийская (южная).

Рассмотрим организацию муниципального финансового контроля во Франции, ставшей родоначальницей классической модели. В этой стране местное самоуправление осуществляется на трех уровнях:

- в регионах — их число равно 26;
- департаментах — их насчитывается около 100;
- коммунах — их число приближается к 37 000.

Регион и департамент имеют свои органы местной власти. К ним относятся Региональный совет во главе с председателем и Генеральный совет во главе с председателем соответственно, а также назначенные представители государства на местах — комиссары республики и помощники комиссаров республики. В коммуне управленческие функции исполняет выборный муниципальный совет во главе с мэром, который одновременно является и государственным служащим, представляющим в муниципалитете центральную власть [2]. Таким образом, работу мэра одновременно контролирует:

- муниципальный совет — со стороны органов местной власти,
- комиссар республики — со стороны государства.

Рассмотрим субъекты муниципального финансового контроля во Франции: к ним относятся совещательный орган, исполнительная власть и органы независимого внешнего контроля.

Совещательный орган — Совет<sup>1</sup> — осуществляет предварительный контроль при утверждении проекта бюджета и текущего бюджета. Утверждение бюджета возможно после того, как Советом было оценено равновесие между доходными и расходными статьями бюджета. Дополнительно Совет контролирует главу исполнительной власти в части исполнения решений Совета и делегированных ему Советом полномочий. Последующий контроль исполнения местного бюджета осуществляется во время анализа отчета об исполнении бюджета и баланса, предоставляемого главным бухгалтером муниципального образования.

Исполнительная власть представлена администрацией и ее финансовыми отделами (при наличии) во главе с председателем Регионального совета (регион), председателем Генерального совета (департамент), мэром (коммуна). Исполнительная власть совместно занимается внутренним текущим контролем исполнения бюджета: она контролирует деятельность всех служб местной администрации, а также организует контроль исполнения бюджета путем предписания доходов и расходов в соответствии с утвержденным Советом бюджетом. Дополнительно к этому главные бухгалтера муниципальных образований (в небольших коммунах их заменяет налоговый инспектор), являясь одновременно и государственными служащими, контролируют законность совершаемых операций.

Интересно во Франции решение проблемы внешнего муниципального финансового контроля. Большое количество муниципалитетов в данной стране в совокупности с малой численностью населения в них привели бы к достаточно высоким затратам в масштабах страны на организацию в каждой

<sup>1</sup> Региональный — в регионе, генеральный — в департаменте, муниципальный — в коммуне.

коммуне эффективно действующей независимой контрольной службы и к значительному увеличению численности муниципальных чиновников. Поэтому функции внешнего контроля перенесены на самый высокий уровень муниципальных образований Франции — региональный. В 1982 г. в структуру органов местного самоуправления был введен новый контрольный институт с судебными функциями — Региональная счетная палата, являющаяся независимым органом контроля на местном уровне. Она проверяет отчетность всех крупных муниципалитетов (не менее 2000 жителей), организаций, в капитале которых муниципалитет имеет мажоритарное участие, учреждений, получающих дотации из местного бюджета. Фирмы со смешанным муниципально-частным капиталом могут проверяться не сплошным, а выборочным методом, преимущественно по запросу комиссара или главы исполнительной власти.

Контроль более мелких коммун осуществляется не палатой, а старшими казначеями или финансовыми инспекторами. Члены региональной счетной палаты не имеют права быть избранными в советы или работать в местной администрации или компаниях, находящихся под контролем палаты, в период их работы в палате и в течение минимум пяти лет после их увольнения. Возглавляет работу данного органа его председатель, участие в работе палаты принимает и представитель правительства — комиссар. Структурно этот контрольный институт включает в себя секции, специализирующиеся на работе с определенными типами объектов, сгруппированными по-разному. В Париже структурирование происходит по типам муниципалитетов и организаций: регионы, департаменты, коммуны, госпитали и др. В регионе Рон-Альпы наблюдается территориальный принцип организации работы [1].

Соблюдая конфиденциальность полученной информации, региональные счетные палаты пользуются широкими полномочиями по проведению контрольных действий. Они имеют следующие права:

- доступ к любым документам подконтрольных объектов, привлечение сторонних экспертов;
- ведение допросов лиц, имеющих отношение к проверяемому объекту, с одновременным освобождением их от обязанности соблюдения профессиональной тайны;
- непосредственное наложение штрафов на персон, препятствующих осуществлению палатой своих функций, или передача, при наличии в их составе уголовно наказуемых деяний, в суд по уголовным делам.

Итогом проведенных мероприятий являются отчеты или судебные решения, которые могут быть обжалованы в высшем контрольном органе Франции — Национальной счетной палате. При контроле учреждений, субсидируемых из местных бюджетов, или муниципальных предприятий региональные счетные палаты не имеют права наказания руководящего состава. Выявленные недостатки отражаются в отчетах палаты и выносятся на рассмотрение объекта контроля и органов местной власти.

Палата занимается такими видами контроля, как предварительный контроль бюджета, проверка деятельности ответственных финансовых работников

и административных счетов, аудит эффективности. Последний представляет собой создание системы мониторинга соотношения запланированных целей и полученных результатов, на основании которого делаются выводы и предлагаются рекомендации по корректировке бюджета, не являющиеся, однако, обязательными для исполнения. Внутренние отчеты сотрудников счетных палат по осуществленным ими проверкам являются конфиденциальными. На их основании составляются итоговые отчеты, письма с замечаниями и решения палаты, которые направляются следующим лицам:

- отчеты по вопросам бюджетного контроля — главам исполнительной власти, обязанным вынести их на рассмотрение представительного органа;
- судебные решения по счетам — старшему казначею;
- материалы с признаками уголовного правонарушения — в прокурорский надзор;
- отчеты по любым проверкам, проведенным палатой, — префекту.

В соответствии с решениями местных властей данные документы обычно публикуются в Интернете. Получить их можно и по запросу в самой палате. Отчеты региональных счетных палат используются и в итоговых документах, которые готовит Национальная счетная палата. Эти материалы представляются на рассмотрение парламента и президента Франции, а также публикуются в средствах массовой информации.

Анализируя практику проведения контрольных мероприятий в сфере местного самоуправления во Франции, можно отметить, что особенности классической модели организации местного самоуправления определяют и организацию контроля в муниципальной сфере этой страны. Значительное влияние государства привело к тесной связи муниципального и государственного финансового контроля, что выражается в следующем:

- присутствие государственных контролеров, на которых возложена личная денежная ответственность за законность совершенных операций и надлежащее выполнение контрольных функций, при организации внутреннего контроля исполнения бюджета;
- постоянный надзор и вмешательство государственных органов в случае проблем с принятием и исполнением бюджета на местном уровне;
- подконтрольность региональных счетных палат национальной и присутствие в них представителей государственной власти.

Государственный контроль доминирует преимущественно в случаях, когда местные власти проявляют свою неспособность справиться с управлением территорией, в обычной же ситуации ведущая роль за контролем местных бюджетов принадлежит муниципальным структурам, а государство ограничивается надзорной деятельностью.

### *Литература*

1. Новикова Т.С. Реформирование французской системы местных финансов // Реформа местного самоуправления: опыт России и Франции: сб. ст. Новосибирск: СибАГС, 2006. С. 175–211.

2. Практика государственного управления во Франции // Сборник документов франко-российского сотрудничества. 1999. № 3. С. 19–23.
3. Юнусова Д.А. Особенности нормативного регулирования аудита во Франции // Научное обозрение. Серия 1: «Экономика и право». 2014. № 6. С. 25–27.

### *Literatura*

1. Novikova T.S. Reformirovanie francuzskoj sistemy' mestny'x finansov // Reforma mestnogo samoupravleniya: opyt' Rossii i Francii: sb. st. Novosibirsk: SibAGS, 2006. S. 175–211.
2. Praktika gosudarstvennogo upravleniya vo Francii // Sbornik dokumentov franko-rossijskogo sotrudnichestva. 1999. № 3. S. 19–23.
3. Yunusova D.A. Osobennosti normativnogo regulirovaniya audita vo Francii // Nauchnoe obozrenie. Seriya 1: «E'konomika i pravo». 2014. № 6. S. 25–27.

***O.V. Shinkareva***

### **The Features of Organization of Municipal Financial Control in France**

In the article the experience of organization of municipal financial control in France — one of the most typical representative of continental model of local self-government is revealed. The characteristic features of this model come to light, and also the features of development of municipal financial control in France nowadays is revealed.

*Keywords:* municipal financial control; France; continental model of local self-government; the local budget; audit; methods of control.