

В качестве стимулирования достижения бюджетными учреждениями требуемых результатов предоставления государственных (муниципальных) услуг может выступать право самостоятельного внесения изменений в бюджетную смету по статьям экономической классификации расходов бюджетов.

**Хабаров А.М.,**  
Помощник руководителя Управления Федерального казначейства  
по Волгоградской области, соискатель

## **Государственный и муниципальный финансовый контроль**

*Главной проблемой в области финансового контроля является отсутствие единого нормативного акта, устанавливающего правовую основу контрольной деятельности в области финансов, поскольку полномочия разграничены между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. В статье акцентируется необходимость повышения эффективности государственного финансового контроля и предлагается ряд принципов, которые необходимо при этом учитывать.*

Состояние государственных финансов напрямую влияет на экономическое и социальное благосостояние всего общества и на авторитет государства. В связи с этим создание действенной системы государственного финансового контроля должно быть одним из приоритетов власти. В России уже практически сформированы все необходимые элементы системы государственного финансового контроля. После принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» начался процесс разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, в том числе и в сфере финансового контроля.

В настоящее время теоретическим вопросам финансового контроля в целом и государственного финансового контроля в частности уделяется особое внимание. Вызванный интерес, безусловно, обоснован тем, что до сих пор нет единого нормативного акта, устанавливающего правовую основу контрольной деятельности в области финансов. В то же время правовые основы государственного финансового контроля были заложены еще в 1996 году в Указе Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации». В нем впервые было определено содержание государственного финансового контроля: в Российской Федерации государственный финансовый контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Несомненно, данный нормативный акт является одним из важнейших правовых актов, устанавливающих вопросы государственного финансового контроля. Это подкреплено еще и тем, что приоритеты государственного финансового контроля, определены в данном нормативном акте, актуальны и в настоящее время. В тоже время особое внимание государственному финансовому контролю в данном правовом акте было уделено только одной стадии бюджетного процесса - стадии исполнения бюджета.

Учитывая заложенный в рассматриваемом Указе Президента Российской Федерации принцип содержания государственного финансового контроля, федеральный законодатель в Бюджетном кодексе Российской Федерации установил в понятии «бюджетного процесса», что контроль осуществляется только на стадии исполнения. Изменения внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации в апреле 2007 года не затронули данное определение в части контроля. В то же время, определяя формы финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами, федеральный законодатель расширил рамки

проведения государственного и муниципального финансового контроля для указанных органов и вышел за рамки только стадии исполнения бюджета (текущий контроль). Им предусмотрена так же возможность проведения предварительного контроля (стадия рассмотрения и утверждения) и последующего контроля (стадия отчета об исполнении бюджета). Органы финансового контроля, осуществляемого органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, перечисленные в статье 226 Бюджетного кодекса Российской Федерации, по сути, участвуют в финансовом контроле за использованием бюджетных средств, а это возможно как на стадии исполнения бюджета (текущий контроль), так и после окончания бюджетного года (последующий контроль).

Так, например, статья 268 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает правовые основы финансового контроля, осуществляемого Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, которая всегда являлась органом последующего финансового контроля. Данная служба проводит, как правило, ревизии и проверки правомерности и эффективности использования средств федерального бюджета, то есть финансово - хозяйственной деятельности, уже совершенной бюджетополучателями. Статья дополнена совершенно новой нормой по возложению на Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, функции контроля за исполнением органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными органами исполнительной власти (местными администрациями муниципальных образований), законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре.

Так же по статье 269 Бюджетного кодекса Российской Федерации контроль, осуществляемый главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств, в части проведения проверок подведомственных организаций можно отнести (в случае проведения проверок и ревизий, финансово-хозяйственной деятельности) к последующему контролю.

Таким образом, несмотря на то, что в определении понятия бюджетного процесса нет прямого указания на распространение финансового контроля на все стадии бюджетного процесса, нельзя говорить о его осуществлении только на одной стадии - стадии исполнения бюджета.

Устанавливая правовую основу финансового контроля, осуществляемого органами исполнительной власти и органами местных администраций муниципальных образований, федеральный законодатель указывает, что формы и порядок осуществления финансового контроля данными органами устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными актами бюджетного законодательства и нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с учетом норм статьи 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Введенный с 1 января 2006 года в действие закон о местном самоуправлении представляет муниципалитетам существенные полномочия.

На муниципальный уровень бюджетной системы возлагается большая ответственность, так как именно он наиболее приближен к повседневным нуждам рядовых граждан. При этом следует отметить, что до сих пор муниципальные органы местного самоуправления так и не смогли создать собственную систему финансового контроля, хотя статьей 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено создание контрольных органов муниципальных образований.

Предусматриваемыми изменениями в Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст.264.4) внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета, которая включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключений на годовой отчет об исполнении бюджета, носит обязательный характер. При этом установлено, что внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета осуществляется органом муниципального финансового контроля, сформированным на муниципальных выборах, или представительным органом муниципального образования, с соблюдением требований Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Изменения, происходящие в бюджетном процессе в последние годы, определили актуальность задачи контроля над финансовыми ресурсами. Так, полномасштабное внедрение в бюджетный процесс казначейской системы исполнения бюджетов позволило изменить организацию исполнения бюджетов, установить достаточно жесткий контроль за расходованием бюджетных средств, обеспечить четкое соблюдение бюджетных назначений и их рациональное использование в процессе реализации задач и функций государства. Организация действенного казначейского контроля за полнотой формирования и своевременностью поступления

государственных доходов, а также за законностью и эффективностью использования бюджетных средств и распоряжением государственной собственностью становится одним из главных приоритетов современной экономической политики российского государства.

Проводимая в настоящее время политика укрепления исполнительной власти требует совершенствования и усиления внутриведомственного контроля. Активизация внутриведомственного контроля, конечно, потребовала необходимой правовой поддержки. Эта необходимость нашла свое отражение в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, в статье 270 «Внутренний финансовый аудит», где законодательно закреплено право органам исполнительной власти (органам местной администрации) создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), в целях осуществления разработки и контроля за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а так же подготовку и организацию осуществления мер направленных на повышение результативности использования бюджетных средств.

Значение ведомственного контроля определяется тем, что в современной российской структуре государственного управления практически все бюджетные средства распределяются и расходуются через органы исполнительной власти и подведомственные им организации.

Кроме того, проведение административной и бюджетной реформ ставит организацию ведомственного контроля в число первоочередных задач, решение которых может заметно способствовать повышению эффективности государственных расходов и выполнению в целом возложенных функций.

Ведомственный контроль в условиях административной реформы приобретает двойную направленность. С одной стороны, это контроль за исполнением ведомством и его подразделениями своих функций. С другой стороны, - контроль за финансово - хозяйственной деятельностью в административных рамках ведомства.

Проводимая в стране административная реформа, изменение законодательства Российской Федерации, нормативной правовой базы, реформа процессов обеспечения исполнения бюджета в бюджетной сфере обозначили проблему повышения эффективности государственного финансового контроля, которую нужно решать с учетом следующих принципов:

- финансовый контроль в регионах должен рассматриваться как важнейший элемент общегосударственного контроля, который в свою очередь является сложной системой общественного контроля;
- независимость, принципы создания и деятельности высшего контрольного органа региона должны гарантироваться и регламентироваться специальным федеральным законом;
- в процессе усовершенствования государственного финансового контроля в регионах следует учитывать принципы такой структуризации контроля в обществе, которая означает необходимость взаимодействия данной системы с иными органами власти;
- требуется соблюдение субординации при построении региональных органов финансового контроля в структуре общегосударственных контрольных институтов;
- система финансового контроля регионов должна быстро адаптироваться к изменениям во внешней и внутренней политике государства;
- необходимо разработать единую методологию осуществления государственного финансового контроля, предполагающую комплексность проводимых ревизий;
- нужно создать единое информационное пространство контрольно-счетных органов России.

Решение перечисленных задач позволяет, с одной стороны, сформировать эффективную систему бюджетного финансирования и достичь высокого уровня бюджетной дисциплины, а с другой - обеспечить сохранность бюджетных средств, предотвратить их нецелевое использование, оперативно выявлять отклонения от принятых стандартов, нарушения финансовых принципов и законности, факты неэффективного, неэкономного, нецелесообразного и расточительного расходования бюджетных средств.

## **Формирование и перераспределение акционерного капитала российских компаний: новые тенденции**

*В рамках данной статьи анализируется процесс перераспределения собственности в современной российской экономике. Автор выделяет в качестве основной его тенденции – усиление концентрации собственности, – оценивает ее неизбежность и последствия, определяет направления государственной политики в области защиты прав собственности, позволяющие повысить эффективность процесса ее перераспределения.*

*Within the article the process of redistribution of the property in modern Russian economy is analyzed. The author allocates as its basic tendency - strengthening of concentration of the property, - estimates its inevitability and consequences, determines directions of state policy in the field of protection of the property rights allowing to increase efficiency of process of its redistribution.*

Создание новой структуры собственности, обуславливающей более эффективное функционирование предприятий, являлось одной из основных задач экономической реформы в России. Для ее решения был осуществлен процесс приватизации.

На первом ее этапе - ваучерном (с 1992 по 1994 гг.) большинство российских промышленных предприятий акционировались с использованием инсайдерской модели приватизации (под инсайдерами понимаются работники предприятия и его руководство). При этом доминирующими были следующие варианты предоставления льгот трудовому коллективу:

1. 35% капитала предприятия получал трудовой коллектив, 5% - дирекция и 60% составляла доля фонда имущества;
2. 51% капитала переходил в собственность работников предприятия и 49% - в фонд имущества.

В результате на предприятиях сложилась довольно расплывчатая структура собственности, не позволявшая ни одному акционеру реально воздействовать на механизм управления. Деятельность работников – акционеров как эффективных собственников оказалось ограниченной. Предполагалось, что превращение работников предприятия в его собственников обусловит повышение производительности труда, а привлечение их к участию в управлении повысит эффективность функционирования компаний. Но практика показала, что одного лишь перехода акций в собственность работников недостаточно, для их активного участия в управлении. Значительная часть трудового коллектива на большинстве акционерных обществ отказывалась от своих прав в управлении компанией, передавая свои голоса по доверенности действующей администрации. Кроме того, монополия менеджмента на информацию не позволяла работникам-собственникам составить целостное представление об экономическом и финансовом положении организации, планах ее развития. А их некомпетентность в вопросах управления предприятием лишала работников возможности быть реальными собственниками. Кроме того, интересы работников-акционеров направлены в первую очередь на сохранение своих рабочих мест, получение стабильных, высоких доходов, и лишь затем на вопросы развития и модернизации производства. В такой ситуации принятие окончательных управленческих решений затруднено.

Очевидно, что сформировавшаяся в результате ваучерного этапа приватизации структура собственности нуждалась в дальнейшем реформировании, которое было реализовано на следующем этапе – этапе перераспределения собственности. В рамках этого этапа, который нельзя считать завершенным и по сей день, наблюдается тенденция к увеличению доли аутсайдеров в капитале российских корпораций (то есть внешних собственников, к числу которых относят поставщиков и потребителей, другие предприятия, холдинги и ФПГ, коммерческие банки, инвестиционные и пенсионные фонды, страховые компании, сторонних физических лиц, иностранных акционеров) за счет доли работников – акционеров, администрации, государства. При этом она сопровождается повышением уровня концентрации собственности в руках одного или нескольких крупных акционеров. Так, по данным опроса 437 российских предприятий, если непосредственно после приватизации на 85% из них ни один из акционеров не владел