

УДК 351.72

Эволюция государственного финансового контроля в России¹

Дудиева Ирина Робертовна

Соискатель,

кафедра экономики и управления качеством,

Санкт-Петербургский государственный экономический университет,

191023, Российская Федерация, Санкт-Петербург, ул. Садовая, 21;

e-mail: idudieva@mail.ru

Политов Игорь Викторович

Начальник отдела финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений,

Комитет государственного финансового контроля Санкт-Петербурга,

191014, Российская Федерация, Санкт-Петербург, ул. Рылеева, 7;

e-mail: politov@kgfk.gov.spb.ru

Аннотация

В статье изложены этапы развития государственного финансового контроля в России с того момента, когда он становится самостоятельной функцией государства и начинает осуществляться специально созданным для этой цели государственным органом, и до наших дней. Отдельное внимание уделено государственному контролю, который осуществлялся в советский период, ведь именно тогда были заложены современные принципы контрольной деятельности, такие как независимость контроля, прозрачность, законность, правильность и целесообразность расходования государственных средств, эффективность их использования. За последние 300 лет экономика и государственное устройство несколько раз менялось, только в течение XX века в стране установилась сначала плановая экономика с государственной монополией на многие виды деятельности, в том числе внешнеэкономическую, банковскую и т. д., затем перестройка и переход на рыночную модель отношений. Особое внимание в статье уделено реформам в системе органов исполнительной власти, которые начались в России с 2013 года, в результате чего многие государственные органы были упразднены, а их функции переданы другим. Также в статье указаны органы, осуществляющие государственный финансовый контроль сегодня, приведены определения понятия «государственный финансовый контроль», которые используют отечественные экономисты и юристы, указаны финансового контроля. Обозначена актуальная на сегодняшний день проблема отсут-

¹ ГРНТИ 06.73.15.

ствия в действующем законодательстве некоторых видов государственного финансового контроля и предложен аргументированный вариант ее решения, а именно, включение в Бюджетный кодекс Российской Федерации понятия «текущий контроль» как вида государственного финансового контроля.

Для цитирования в научных исследованиях

Дудиева И.Р., Политов И.В. Эволюция государственного финансового контроля в России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2017. Том 7. № 1А. С. 238-248.

Ключевые слова

Государственный контроль, финансовый контроль, контрольный орган, государственный финансовый контроль, эволюция контроля, возврат текущего контроля в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Введение

Неотъемлемой частью системы государственного регулирования и реализации государственных решений является контроль исполнения принятых законов и установленных правил, поскольку качественный контроль – это залог безопасного и успешного развития государства и общества. Контрольная функция – неотъемлемый атрибут каждого государства на любом этапе его исторического развития.

Анализ научной литературы, посвященной теоретическим проблемам государственного финансового контроля, показывает, что среди ученых нет единого мнения по поводу определения понятия «государственный финансовый контроль». Так, например, В.В. Денисенко под системой государственного финансового контроля понимает систему полномочий специального федерального органа либо нескольких органов, выполняющих функции государственного финансового контроля [Денисенко, 2006, 18].

А.Н. Козырин определяет государственный финансовый контроль как «осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями, в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности» [Козырин, 1996, 48].

По мнению В.М. Родионовой государственный финансовый контроль представляет собой «основанную на нормах финансового права систему органов и мероприятий по проверке законности и целесообразности действий в сфере образования, распределения и использования денежных фондов государства, одну из форм государственного контроля,

способствующую обеспечению законности, охране государственной собственности, целевому, эффективному и экономному использованию государственных средств, помогающую вскрыть нарушения установленной государством финансовой дисциплины» [Родионова, 2002].

С точки зрения В.Д. Ларичева цель государственного финансового контроля заключается во вскрытии отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, продуктивности и бережливости материальных ресурсов на максимально возможной ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность предпринять корректирующие меры, а в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем [Ларичев, 2010, .19].

Э.А. Вознесенский отмечает, что государственный финансовый контроль осуществляется с целью своевременного получения всей информации о ходе процесса управления финансами на микро – и макроуровнях, выявлении нарушений законодательства и принятии адекватных управленческих решений и реализуется в выполняемых им задачах [Вознесенский, 1965, 27].

Резюмируя данные определения, можно сделать обобщенный вывод, что государственный финансовый контроль, по сути своей, – это контроль развития, работоспособности и устойчивости финансовой системы государства.

Становление и развитие государственного финансового контроля в России

Самостоятельной функцией государственного управления финансовый контроль становится с середины XVII века. За это время экономика и государственный строй России претерпели существенные изменения. В стране сменилось несколько форм правления и государственного устройства, типов экономики, изменились внешние территориальные границы и административно-территориальное деление внутри страны. Трансформировались наименования и функции контрольных органов, а также методы и формы осуществления контрольных мероприятий.

Изначально центральными правительственными учреждениями, которые начали складываться в определенную систему управления, были приказы. Первым специализированным органом финансового контроля, создание которого привело к усилению учета государственных средств и упорядочению финансов, стал приказ Счетного дела, преобразованный позже в Счетный приказ [Колесов, Юрченко, 2013, 7-8].

В период с 1701 по 1718 год функции органа высшего финансового контроля осуществляла Ближняя канцелярия, в которую направлялись ежемесячные и годовые сводные ведомости государственных доходов и расходов.

С начала 1718 года, после издания Петром I указа «О штате Коллегий и о времени открытия оных», были образованы Коллегии – центральные органы отраслевого управления. Финансовый контроль использования государственных средств центральными и местными органами осуществляла Ревизион-коллегия. Ежегодно все коллегии и канцелярии присылали в Ревизион-коллегию счетные выписки по составленным ими приходным и расходным книгам.

Министерство финансов было учреждено 8 сентября 1802 года. В его обязанности входило «управление казенными и государственными частями, кои доставляют правительству нужные на содержание его доходы, и генеральное всех доходов ассигнование по разным частям государственных расходов» [Основание министерства, www].

Манифестом Александра I от 28 января 1811 года образовано Главное управление ревизии государственных счетов, в компетенцию которого входила ревизия доходов и расходов всех казенных средств и надзор за их движением. Контроль в Главном управлении ревизии государственных счетов был организован на документальной основе. По подлинным книгам и счетам проверялось, соответствуют ли доходы и расходы суммам, установленным в законе, были ли соблюдены при расходовании денежных средств установленные правила, верны ли счета и т. д. При выявлении нарушений Главное управление могло производить взыскания с виновных.

Однако такая система контроля имела существенные недостатки: из-за сплошного документального контроля Главное управление не успевало своевременно освидетельствовать счета и предотвращать нарушения [Агащов, 2007, 36-37].

Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (РСФСР), принятая V Всероссийским съездом Советов на заседании 10 июля 1918 года, отменила частную собственность на землю, установила монополию на заключение займов, таможенных и торговых договоров, а также финансовых соглашений, подтвердила переход всех банков в собственность государства, установила плановую экономику (экономическая система, при которой экономические ресурсы составляют государственную собственность, а направление и координация экономической деятельности осуществляются посредством централизованного планирования, управления и контроля).

Финансовая политика РСФСР способствовала осуществлению основной цели – экспроприации буржуазии и подготовке условий для всеобщего равенства граждан в области производства и распределения богатств. В связи с этим, в распоряжение органов Советской власти предоставлялись все необходимые средства для удовлетворения местных и общегосударственных нужд Советской Республики, включая вторжение в право частной собственности (ст. 79 Конституции РСФСР 1918 г.).

В первые годы советской власти финансовый контроль рассматривался как составная часть рабочего контроля над производством. Функции финансового контроля в то время выполнял также Народный комиссариат государственного контроля, преобразованный позже в

Наркомат рабоче-крестьянской инспекции (НК РКИ), который в марте 1919 года возглавил И.В. Сталин. На это учреждение возложили надзор по учету, распределению и хранению государственного имущества, наблюдение за правильным и целесообразным ведением всех текущих хозяйственных операций, последующую проверку финансовых, материальных и сметных планов, предложений и договоров, а также проверку государственной росписи доходов и расходов [Девяносто лет контрольно-ревизионным органам..., www].

В 1923 году в составе Наркомата финансов было образовано Финансово-контрольное управление с аппаратом на местах, в том же году были утверждены «Положение о финансово-контрольном управлении» и «Общие правила финансового контроля». Согласно первому документу, в полномочия финансово-контрольного управления входила оценка хозяйственной целесообразности операций, производимых государственными учреждениями, сплошная документальная проверка исполнения государственного бюджета, контроль соблюдения бюджетной дисциплины, а второй документ закреплял порядок и условия осуществления контрольной деятельности.

Таким образом, в стране сложилась следующая структура органов финансового контроля:

- 1) финансово-контрольное управление СССР;
- 2) финансово-контрольные управления союзных республик;
- 3) контрольно-бухгалтерские управления в автономных республиках, губерниях и областях;
- 4) специальные контрольные части при управлениях или правлениях транспорта.

Следует отметить, что основное внимание контроля в тот период было направлено на постановку последующей документальной ревизии и на приспособление всех контрольных органов к этой задаче.

В мае 1938 года было утверждено новое «Положение о Контрольно-ревизионном управлении НКФ СССР», согласно которому важнейшей задачей контрольной деятельности считается проверка законности, правильности и целесообразности расходования государственных средств, эффективность их использования. В ходе осуществления контрольных мероприятий, Контрольно-ревизионное управление могло давать руководителям подконтрольных органов обязательные для них указания касательно устранения выявленных при проведении проверок финансовых нарушений (аналог сегодняшних представлений и предписаний), а также потребовать объяснения и справки по всем возникающим вопросам.

Указанное Положение было разработано под руководством Наркома финансов СССР А.Г. Зверева, который считал, что все усилия финансово-контрольного ведомства должны быть направлены на решение триединой задачи: накопление средств – разумная их трата – контроль рублем. Для того чтобы эти функции выполнялись успешно, обеспечивалась независимость контрольно-ревизионного аппарата в рамках всей финансовой системы [Статья, посвященная 90-летию..., www].

На пятой сессии Верховного Совета СССР 16 мая 1991 года был принят закон «О Контрольной палате СССР», в соответствии с которым, Контрольная палата СССР стала высшим органом финансово-экономического контроля в стране, с полномочиями по осуществлению контроля за эффективным и целесообразным использованием государственного бюджета во всех органах государственной власти и управления. Однако просуществовала она недолго, в декабре 1991 года в процессе ликвидации органов государственного управления СССР, Контрольная палата СССР была упразднена.

Пунктом 5 статьи 101 Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 году, установлено, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная дума Российской Федерации образуют Счетную палату Российской Федерации – постоянно действующий высший орган внешнего государственного аудита (контроля). Структура, функции и организация деятельности Счетной палаты установлены Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О счетной палате Российской Федерации», в соответствии с которым контроль Счетной палатой осуществляется на основе принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности.

Указом Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 года № 1095 (ред. от 18 июля 2001 года) «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» установлено, что в Российской Федерации государственный финансовый контроль включает контроль исполнения федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организации денежного обращения, использования кредитных ресурсов, состояния государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставления финансовых и налоговых льгот и преимуществ. В данном документе также определен перечень органов, осуществляющих государственный финансовый контроль в России. Указ в настоящее время является действующим, хоть и некоторые перечисленные органы уже переименованы или упразднены.

С 2013 года в стране начался новый этап в развитии системы государственного финансового контроля, была осуществлена реформа исполнительных органов государственной власти. Так, в апреле 2016 года упразднили действующую с марта 2004 года Федеральную службу финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) – орган, осуществлявший функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, функции органа валютного контроля, а также функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций. Полномочия Федеральной службы финансово-бюджетного надзора переданы Федеральному казначейству, Федеральной таможенной службе и Федеральной налоговой службе. Все указанные органы находились в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Сегодня государственный контроль в сфере бюджетных отношений осуществляется следующими органами:

– Счетной палатой Российской Федерации (высшим органом внешнего государственного аудита (контроля));

– контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– Министерством финансов Российской Федерации (осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности, финансовых рынков и пр.);

– Федеральным казначейством (осуществляет функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контролю ведения операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, внешнему контролю качества работы аудиторских организаций);

– Органами государственного финансового контроля, являющимися органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в Санкт-Петербурге – Комитет государственного финансового контроля, действующий с 2013 года).

Заключение

Исходя из исторической ретроспективы видно, что всегда ключевую роль в системе организации государственного контроля играл текущий контроль. Однако в 2013 году понятие «текущий контроль» было исключено из Бюджетного кодекса Российской Федерации как вид государственного финансового контроля.

Отсутствие полномочий по осуществлению текущего контроля в действующем законодательстве привело к тому, что для проведения контрольных мероприятий необходимо было ждать окончания финансового года, следовательно, контроль осуществляется уже по результатам деятельности, в связи с чем во многих отраслях не представлялось возможным увидеть полную картину финансово-хозяйственной деятельности объектов контроля и пресекать нарушения на начальной стадии. Текущий контроль позволяет избежать нарушений, выявляемых на стадии последующего контроля, поскольку он дает возможность реагировать и принимать решения именно в текущем режиме, основываясь на оперативной и достоверной информации [Дудиева, 2016, 43-44; Леонова, Жуков, Жукова, 2014; Окрепилов, 2014]. При наличии такого вида контроля объект контроля будет понимать, что может контролироваться в любой момент времени, что, в свою очередь, позволит повысить дисциплину расходования бюджетных средств.

В связи с этим считаем целесообразным включение в статью 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации текущего контроля как вида осуществления контрольной деятельности со

следующей формулировкой: «Текущий контроль проводится в рамках осуществления бюджетного процесса органами государственного финансового контроля путем проведения проверок, ревизий, исследований, с возможностью приостановления оплаты в случае выявления правонарушений и неисполнений условий контрактов (договоров). Также он может проводиться в форме текущего мониторинга без уведомления объекта контроля путем участия в мероприятиях, осуществления фото – и видеофиксации, проведения контрольных закупок и экспертиз».

В заключение важно отметить, что преобразования института государственного финансового контроля должны отвечать требованиям развития общественных социально-производственных отношений для достижения государственных целей – возможности эффективного и целевого использования государственных ресурсов с полноценным использованием потенциала развития экономики страны.

Библиография

1. Агапцов С.А. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства. М.: Финансовый контроль, 2007. 88 с.
2. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль за деятельностью промышленных предприятий. М.: Изд-во ЛГУ, 1965. 156 с.
3. Десяносто лет контрольно-ревизионным органам Минфина России. URL: http://gosfc.ru/upload/media/journal/90kro_m_r.pdf
4. Денисенко В.В. Совершенствование правового обеспечения системы государственного финансового контроля // Современное право. 2006. № 3. С. 17-21.
5. Дудиева И.Р. Пора менять стратегию // Финконтроль. 2016. № 1. С. 43-45.
6. Козырин А.Н. Финансовый контроль // Финансовое право. М.: Юристъ, 1996. С. 42-51.
7. Колесов Р.В., Юрченко А.В. Система государственного финансового контроля РФ: проблемы и перспективы. Ярославль: ЯФ МФЮА, 2013. С. 7-8.
8. Ларичев В.Д. Теоретические основы предупреждения преступлений в сфере экономики. М.: Юрлитинформ, 2010. 190 с.
9. Леонова Т.И., Жуков А.М., Жукова А.Г. Методические рекомендации для проведения внутреннего финансового контроля бюджетных процедур // Финансовое право. 2014. № 9. С. 19-25.
10. Окрепилов В.В. Многоуровневая система управления качеством как инструмент модернизации экономики России // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2014. № 1(187). С. 9-19.
11. Родионова В.М. Финансовый контроль. М.: ФБК-ПРЕСС, 2002. 320 с.
12. Основание министерства. URL: <http://minfin.ru/ru/ministry/history/>
13. Статья, посвященная 90-летию КРУ Минфина России. URL: http://www.rosfinnadzor.ru/upload/files/Страницы%206-18%20из%20RFN-90_Blok_ALL_new_LIGHT.pdf

Evolution of state financial control in Russia

Irina R. Dudieva

Applicant,

Department of economics and quality management,

Saint-Petersburg State University of Economics,

191023, 21 Sadovaya st., Saint Petersburg,

Russian Federation;

e-mail: idudieva@mail.ru

Igor' V. Politov

Head of the Department of financial control

in the sphere of budgetary relations,

Committee on State Financial Control of Saint Petersburg,

191014, 7 Ryleeva st., Saint Petersburg,

Russian Federation;

e-mail: politov@kgfk.gov.spb.ru

Abstract

The article outlines the stages of development of state financial control in Russia from the moment when it became an independent function of the state and began to be implemented by a specially created public authorities up to this day. Special attention is paid to the control that was carried out during the Soviet period, because in that period modern principles of control activity began to be laid, such as independence of control, transparency, legality, correctness and appropriateness of spending public funds, and the effectiveness of their use. Over the past 300 years, the economy and the state structure changed several times: in the beginning of the XX century a planned economy with a state monopoly for many activities, including foreign economic, banking, etc., and then restructuring and transition to a market model of relations were established in the country. The authors of this article consider the reforms in the system of executive bodies that began in Russia in 2013, as a result of which many public authorities were abolished and their functions transferred to others. In addition, the author talk about the bodies that carry out state financial control today. The article also contains definitions of the concept of state financial control, given by domestic economists and lawyers, and its goals. The article identifies the current problems in connection with the absence of certain types of state financial control in the current legislation. The authors propose a well-reasoned version of the solution, namely, the inclusion of the concept of current control as a type of state financial control in the Budget Code of the Russian Federation.

For citation

Dudieva I.R., Politov I.V. (2017) Evolyutsiya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v Rossii [Evolution of state financial control in Russia]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 7 (1A), pp. 238-248.

Keywords

State control, financial control, controlling body, state financial control, evolution of control, return current control to the Budget Code of the Russian Federation.

References

1. Agaptsov S.A. (2007) *Gosudarstvennyi finansovyi kontrol' i byudzhethnaya politika Rossiiskogo gosudarstva* [State financial control and budgetary policy of the Russian state]. Moscow: Finansovyi kontrol' Publ.
2. Denisenko V.V. (2006) Sovershenstvovanie pravovogo obespecheniya sistemy gosudarstvennogo finansovogo kontrolya [improving the legal framework of the system of state financial control]. *Sovremennoe pravo* [Modern right], 3, pp. 17-21.
3. *Devyanosto let kontrol'no-revizionnym organam Minfina Rossii* [Ninety years the control and audit bodies of the Ministry of Finance]. Available at: http://gosfc.ru/upload/media/journal/90kro_m_r.pdf [Accessed 12/11/16].
4. Dudieva I.R. (2016) Pora menyat' strategiyu [It's time to change strategy]. *Finkontrol'* [Financial control], 1, pp. 43-45.
5. Kolesov R.V., Yurchenko A.V. (2013) *Sistema gosudarstvennogo finansovogo kontrolya RF: problemy i perspektivy* [System of state financial control of the Russian Federation: problems and prospects]. Yaroslavl': Yaroslavl branch of the Moscow Academy of Finance and Law.
6. Kozyrin A.N. (1996) Finansovyi kontrol' [Financial control]. In: *Finansovoe pravo* [Financial law]. Moscow: Yurist" Publ, pp. 42-51.
7. Larichev V.D. (2010) *Teoreticheskie osnovy preduprezhdeniya prestuplenii v sfere ekonomiki* [Theoretical foundations of crime prevention in the sphere of economy]. Moscow: Yurlitinform Publ.
8. Leonova T.I., Zhukov A.M., Zhukova A.G. (2014) Metodicheskie rekomendatsii dlya provedeniya vnutrennego finansovogo kontrolya byudzhethnykh protsedur [Methodical recommendations for internal financial control of budget procedures]. *Finansovoe pravo* [Financial law], 9, pp. 19-25.
9. Okrepilov V.V. (2014) Mnogourovnevaya sistema upravleniya kachestvom kak instrument modernizatsii ekonomiki Rossii [multi-level system of quality management as an instrument of modernization of Russian economy]. *Nauchno-tekhnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politekhnicheskogo universiteta. Ekonomicheskie nauki* [Scientific

- ic-technical bulletin of Saint-Petersburg State Polytechnic University. Economic science], 1 (187), pp. 9-19.
10. *Osnovanie ministerstva* [The foundation of the Ministry]. Available at: <http://minfin.ru/ru/ministry/history/> [Accessed 12/11/16].
 11. Rodionova V.M. (2002) *Finansovyi kontrol'* [Financial control]. Moscow: FBK-PRESS Publ.
 12. *Stat'ya, posvyashchennaya 90-letiyu KRU Minfina Rossii* [The article is dedicated to the 90th anniversary of Crewe of the Ministry of Finance]. Available at: http://www.rosfinnadzor.ru/upload/files/Stranitsy%206-18%20iz%20RFN-90_Blok_ALL_new_LIGHT.pdf [Accessed 12/11/16].
 13. Voznesenskii E.A. (1965) *Finansovyi kontrol' za deyatelnost'yu promyshlennykh predpriyatii* [The Financial control over activity of industrial enterprises]. Moscow: Publishing house of Leningrad State University.