

УДК 330

В.С. Гниздыло

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,
email: vladgnizdylo98@gmail.com

КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ НА ПУТИ ЕГО СТАНОВЛЕНИЯ

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, концепция развития, реформа контрольной деятельности, цифровизация, органы контроля.

Статья посвящена анализу существующей концепции развития государственного финансового контроля за последние 200 лет, с момента образования в 1811 году отдельного и самостоятельного ведомства – органа, осуществляющего контроль в сфере финансов – Главного управления ревизии государственных счетов, до наших дней – периода внедрения цифровых инструментов в деятельности контрольных органов. В статье рассмотрены системы взглядов, принципов, положений и идей характерных для государственного финансового контроля во времена Российской Империи, особое место занимают «коренные начала», выделенные в работах В. А. Татаринова, которые в дальнейшем стали базой для преобразования не только контрольной деятельности, но и всего финансового механизма России в целом. В период СССР государственный финансовый контроль являлся одной из главных функций органов управления и руководства хозяйственным и культурным развитием и заключался в регулярной проверке объектов контроля с целью успешного решения задач коммунистического строительства. После распада СССР на политической карте мира появилось новое государство – Российская Федерация. В 1992 г. в России начались масштабные исторические преобразования в экономике, политической структуре, системе институтов гражданского общества. Эти масштабные изменения глубоко затронули существовавшую систему контрольных органов. На сегодняшний день важной задачей реформы контрольной деятельности является полноценная цифровизация государственного контроля, что позволит внедрять новые прогрессивные механизмы контроля в будущем.

V.S. Gnizdylo

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: vladgnizdylo98@gmail.com

CONCEPTS FOR THE DEVELOPMENT OF STATE FINANCIAL CONTROL IN RUSSIA ON THE PATH OF ITS FORMATION

Keywords: state financial control, development concept, control activity reform, digitalization, control bodies.

The article is devoted to the analysis of the existing concept for the development of state financial control over the past 200 years, from the moment of the formation in 1811 of a separate and independent department, which exercises control in the field of finance – the Main Directorate for the Revision of State Accounts, to the present day – the period of introduction of digital tools in the activities of control bodies. The article discusses systems of views, principles, provisions and ideas characteristic of state financial control during the times of the Russian Empire; a special place is occupied by the “fundamental principles” highlighted in the works of V. A. Tatarinov, which later became the basis for transforming not only control activities, but also the entire financial mechanism of Russia in general. During the period of the USSR, state financial control was one of the main functions of management bodies and management of economic and cultural development and consisted in regular verification of control objects in order to successfully solve the tasks of communist construction. After the collapse of the USSR on the political map of the world, a new state appeared – the Russian Federation. In 1992, Russia began large-scale historical transformations in the economy, political structure, and system of civil society institutions. These large-scale changes deeply affected the existing system of control bodies. Today, an important task of the control activity reform is the full digitalization of state control, which will allow the introduction of new progressive control mechanisms in the future.

Становление государственного финансового контроля в России имеет свою специфику, связанную с особенностями исторического развития страны. В начале XIX века в России начинает свое

существование Главное управление ревизии государственных счетов – как отдельное и самостоятельное ведомство орган, осуществляющий контроль в сфере финансов. С развитием экономики

и усложнением государственных структур финансовый контроль становился все более сложным и многообразным. Сегодня государственный финансовый контроль является одним из ключевых инструментов управления финансами на уровне государства и его субъектов. Он включает в себя контроль за исполнением бюджетов, контроль за соблюдением законодательства, контроль за целевым использованием бюджетных средств и другие направления. Сегодня система государственного финансового контроля включает в себя различные органы, каждый из этих органов имеет свои функции и задачи, но все они направлены на обеспечение эффективного и прозрачного использования государственных финансовых ресурсов.

Методы исследования

В рамках проведенной работы проанализированы особенности организации государственного финансового контроля в различные исторические периоды, методами оценки определены наиболее существенные достижения в области организации государственного финансового контроля, использованы методы обобщения и систематизации информации, использован системный подход.

Результаты и их обсуждение

Концепция – это система взглядов, принципов, положений и идей, определяющих направление развития чего-либо. Она может быть связана с научной деятельностью, политикой, экономикой, культурой и другими сферами жизни. Концепция может быть общей или конкретной, описывать цели, задачи, методы и средства достижения определенных результатов.

Исходя из этого определения, под концепцией государственного финансового контроля следует понимать систему принципов, методов и инструментов, используемых государством для контроля за использованием финансовых ресурсов. Она включает цели, задачи, виды и методы контроля, организацию системы контроля, оценку его эффективности и международное сотрудничество в этой области.

Как отдельное и самостоятельное ведомство орган, осуществляющий кон-

троль в сфере финансов, начинает свое существование 28 января 1811 г. [1].

Особенность новообразованного Главного управления ревизии государственных счетов – его независимость от других ведомств. Если в соответствии с Манифестом «Об учреждении министерств» [2] обозначено подчиненное положение контролирующих органов Министерству финансов, то реформа 1810 г., направленная на установление «в производстве их более единообразия, сократить и облегчить их движение, означить с точностью пределы власти и ответственности, и тем самым доставить порядку исполнительному более способов к скорому и точному законов исполнению» [3] закрепила за ними новый статус. Управление ведомством вверялось государственному контролеру, который «управляет частью, ему вверенной, независимо от других, и имеет права и обязанности равные прочим Министрам» [1].

К компетенции Государственного контроля были отнесены вопросы проверки и ревизии государственных доходов и расходов, контроль за совершением операций с бюджетными средствами. В частности, более детально задачи Государственного контроля касались:

- проверки полноты поступления государственных доходов в казну;
- проверки совершения государственных расходов в соответствии с законодательными актами;
- проверки соблюдения целевого использования бюджетных средств;
- проверки правильности совершения операций по счетам;
- проверки совершаемых государственным казначейством операций по счетам;
- осуществление взыскания сумм бюджетных средств в случае установления нарушений установленных порядков;
- осуществление сличительных расчетов и балансов в целях предоставления информации правительству.

Отчетность, представляемая в Государственный контроль для проверки, по-прежнему содержала серьезные системные недостатки, что существенно усложняло вопрос ее проверки на пред-

мет достоверности. Отсутствовал единый порядок составления отчетности, что, в конечном счете, сказывалось на качестве представляемых документов с позиции полноты отражения в них информации. Например, некоторые ведомства представляли полную отчетность по всем суммам поступивших доходов и осуществленных расходов, другие в свою очередь в составе отчетности представляли совокупность раздробленных отчетов, третьи представляли отчетность без каких-либо необходимых объяснений и уточнений.

Также в этот период наблюдались определенные изменения, направленные на решение недостатков порядка осуществления контроля. В частности, правила осуществления государственного финансового контроля содержались в различных документах, в том числе относившихся еще к XVIII в., что существенным образом препятствовало качественному осуществлению контрольного дела. В целях устранения подобного недостатка в организации деятельности была признана необходимость составления подробных правил контроля в виде инструкций, в которых было бы указано, каким образом необходимо проводить соответствующие ревизии и проверки.

Особое место в истории становления государственного финансового контроля занимает личность В. А. Татаринова, который в 1855 г. был командирован за границу с целью изучения особенностей организации систем государственной отчетности в Бельгии, Пруссии, Франции и Австрии. Экспедиция, продолжавшаяся с 1856 по 1858 год, заключалась не только в изучение передовых методов организации контроля, но также и возможности их применения в России. Итогом изысканий, проведенных Татариновым, стали детальные отчеты о системах государственного учета каждой из стран, которые впоследствии стали основой для трансформации не только контроля, но и всей российской финансовой системы.

Результатом исследования, проведенного Татариновым В. А., явились подробные отчеты о системах государственного учета в каждой из стран. Эти работы в дальнейшем стали базой для преобразования не только контрольной

деятельности, но и всего финансового механизма России в целом.

В своих работах Татаринов В. А. выделил «коренные начала», лежавшие в основе систем государственной отчетности и обеспечивавших их функционирование:

- «Систематическое и однообразное для всех управлений составление, исполнение и заключение финансовых смет» [4].
- «Соблюдение принципа единства кассы» [4].
- «Установление предварительного контроля» [4].
- «Объединение в учреждениях контроля исполнителей и распорядителей касс» [4].
- «Установление единого контрольного органа, осуществляющего ревизию на всех ее этапах и на основании подлинных документов» [4].

Проект Татаринова В. А. был вынесен на рассмотрение в Совет министров, который постановил создать Высшую комиссию для целей «рассмотрения и обсуждения и необходимости установления в контрольной системе коренных начал, <...>, которые должны служить основанием для установления правильного движения капиталов и рациональной отчетности и ревизии» [5].

По итогам рассмотрения Высшая комиссия приняла решение о необходимости внедрения системы отчетности и движения капиталов, предложенной Татариновым В. А. по трем направлениям:

1. «По системе смет: системное и единообразное составление смет для всех управлений, разделение постоянных и временных доходов и расходов, рассмотрение, утверждение и заключение смет в установленные сроки» [4].
2. «По организации касс: установление единства кассы, т. е. сосредоточение всех денежных средств в управлении Министерства финансов» [4].
3. «По системе отчетности: установление единой ревизионной инстанции, осуществляющей контроль по подлинным документам, введение предварительного контроля, регулярное предоставление в контрольный орган подлинных документов и счетов с правом производства местной ревизии касс,

составление общего отчета по государственным оборотам органов государственного контроля» [4].

Для реализации реформы контроля была создана Специальная комиссия, которую возглавил В.А. Татаринов. Задача этой комиссии заключалась в формировании и последующем развитии ключевых элементов, поиске возможностей для преобразования старых контрольных и финансовых институтов, а также в подробном описании структуры новой системы государственной отчетности.

Одним из основных нововведений стало создание местных контрольных органов – контрольных палат. Все проверки, проводимые ранее на основе оригинальных документов, счетов и расходных книг в казенных палатах, контролировались губернской властью или контрольными органами при министерствах и были переданы во вновь созданные контрольные органы. Таким образом, весь процесс проверки осуществлялся единым контрольным органом на всех его этапах.

В то же время предложение о введении предварительного контроля не получило поддержки и было исключено из плана реформы. Так, министр финансов Рейтерн М.Х. обозначил «огромное расположение переписки, замедление административных распоряжений по хозяйственным операциям, еще большее отягощение контрагентов проволочкою времени, усиление сопряженных с оною расходов и убытков и вследствие всего невыгодность условий, по коим казна делает заготовки по-военному и другим ведомствам» [5].

Однако опыт 1860-1870-х годов XIX века показал, что эффективный государственный контроль не может быть основан исключительно на документальной проверке.

Последующая ревизия, направленная на обнаружение нанесенного умышленно или неумышленно ущерба государству, позволяет только установить неправильные действия, затем обнаружить виноватых и, наконец, взыскать за выявленные нарушения. В то время как предварительная проверка направлена на обнаружение и предотвращение «корыстные поползновений

на казенную собственность, хотя бы они и прикрывались внешнею формою законности» [6].

Подводя итог, необходимо подчеркнуть, что Государственный контроль к началу революции представлял собой одно из ключевых ведомств Российской Империи. Расходы на его содержание составляли в период с 1908 по 1913 гг. приблизительно 10-11 миллионов рублей ежегодно. В 1911 году штат сотрудников Государственного контроля насчитывал 8398 человек.

В целом, Государственный контроль в России, в сравнении с контрольными институтами западных стран, деятельность которых была ограничена только ревизионными функциями, играл исторически значимую роль в формировании законодательных инициатив, а также в обсуждении и решении вопросов государственного значения.

Организация системы государственного финансового контроля в период Гражданской войны была направлена на систематизацию и закрепление социалистического производства. Рабочий контроль, который «должен был быть развит путем постепенно осуществляемых мер в полное регулирование производства» [7], являлся одним из способов достижения данных целей.

Положение о рабочем контроле было принято 14 ноября 1917 г. Всероссийским центральным исполнительным комитетом (ВЦИК), согласно ему, вводился «рабочий контроль над производством, куплей, продажей продуктов и сырых материалов, их хранением, а также над финансами на всех предприятиях, нанимающих рабочих или дающих на дом работу» [8].

Деятельность органов Рабочего контроля в сфере финансов на данном этапе должна была проводиться по трем направлениям:

1) «организация контроля и учета на предприятиях, охрана материальных ресурсов предприятий в условиях перехода к национализации» [8].

2) «организация контроля за самим производственным процессом с целью устранения производственных затруднений» [8].

3) «организация контроля за денежным оборотом предприятий» [8].

В соответствии с Конституцией 1918 г. создание органов Рабочего контроля являлось «первым шагом к полному переходу фабрик, заводов, рудников, железных дорог и прочих средств производства и транспорта в собственность Советской рабоче-крестьянской Республики» [9].

Задачи Народного комиссариата государственного контроля не ограничивались одним только исполнением бюджета. Не менее важной функцией была всеобъемлющая проверка работы органов Советской власти и выработка мер по повышению эффективности государственного аппарата. В соответствии с декретом, Народный комиссариат государственного контроля осуществлял прямые контрольные функции, обеспечивающие быстрое и обязательное выполнение декретов и постановлений центрального правительства во всех областях экономики.

Для выполнения поставленных функций были предприняты следующие действия:

1. «Перевод всех контрольно-ревизионных органов на предприятиях в ведение Наркомата Госконтроля» [10].
2. «Привлечение к процессу контроля крестьянских и рабочих организаций» [10].
3. «Привлечение к участию в отдельных операциях, понятых из наиболее широких слоев трудящегося населения» [10].
4. «Введение системы летучей ревизии» [10].
5. «Создание особого структурного подразделения (бюро) для целей приема заявлений о неправильных действиях, злоупотреблениях и правонарушениях должностных лиц» [10].

При этом деятельность Наркомата госконтроля расширяется, охватывая теперь всю контрольную деятельность в государстве в целом. Теперь, в полномочия Наркомата госконтроля входит не только наблюдение за законностью и достоверностью операций, совершаемых в финансово-хозяйственной сфере, но и целесообразностью действий предприятий и их должностных лиц во всех сферах народного хозяйства.

Методы финансового контроля также претерпевают изменения. Так, отменяется сплошной последующий докумен-

тальный контроль, что также ведет к отмене сплошного представления учреждениями оправдательных документов на ревизию в контрольные органы. В качестве новой основы ревизионной работы устанавливаются плановые и внеплановые фактические ревизии финансовых и хозяйственных операций с применением выборочного метода при проверке подлинных оправдательных документов.

Этапы развития, которые прошла система государственного финансового контроля в ранние годы существования СССР, отчетливо демонстрируют изменения, происходившие не только в экономической области, но и во всех аспектах государственной деятельности. Эволюция от контроля, который лишь выявлял недостатки в деятельности предприятий и учреждений, до всеобъемлющего контроля, организованного на различных уровнях – от внутриведомственного контроля до контроля со стороны Народного комиссариата госконтроля – позволяет говорить о формировании эффективной системы, соответствующей вызовам своего времени.

Государственный контроль в социалистическом обществе являлся одной из главных функций органов управления и руководства хозяйственным и культурным развитием и заключался в регулярной проверке объектов контроля с целью успешного решения задач коммунистического строительства. Финансовый контроль, в свою очередь, определялся как деятельность государственных и общественных институтов, включающая проверку законности процессов распределения чистого дохода общества, формирования и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов с целью обеспечения соблюдения плановых соотношений в расширенном социалистическом производстве.

Основными принципами государственного контроля в СССР были его партийность, демократический характер, регулярность, всеобъемлемость – охват всех аспектов деятельности, превентивность, действенность, гласность – участие трудящихся в осуществлении контроля и учет обнаруженных недостатков, а также добросовестность – объективный подход к объекту контроля.

После распада СССР на политической карте мира появилось новое государство – Российская Федерация. В 1992 г. в России начались масштабные исторические преобразования в экономике, политической структуре, системе институтов гражданского общества.

Требовалось практически полностью реформировать существовавшую систему и создать социально-экономическую и политическую структуру, отвечающую новым задачам. Изменение экономической модели требовало адекватных преобразований системы органов государственной власти и управления, включая сферу госконтроля.

Эти масштабные изменения глубоко затронули существовавшую систему контрольных органов. Государственный контроль, являясь неотъемлемой функцией управления, выступает как форма осуществления государственной власти, что определяет его место и роль в общей структуре реформ.

Мощным импульсом для создания в стране новой системы контроля стало принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г., в которой было закреплено разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, определены контрольные функции государства, заложены основы для создания и деятельности системы органов контроля.

Основной законодательный акт, регулирующий бюджетные отношения в стране – Бюджетный кодекс Российской Федерации был принят в 1998 году и с тех пор претерпел ряд изменений и дополнений.

Глава 26 БК РФ регулирует основы государственного и муниципального финансового контроля. В главе определены цели, задачи и принципы финансового контроля, а также его виды и методы. Глава также устанавливает ответственность за нарушение законодательства в области финансового контроля.

Органами, осуществляющими государственный финансовый контроль стали Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, Федеральное казначейство и органы исполнительной

власти субъектов Российской Федерации и органами местных администраций.

Совершенствование государственного финансового контроля не прекращается, в настоящее время наблюдаются трансформационные направления государственного финансового контроля на всех уровнях управления. Одним из основных вопросов становится совершенствование методов и форм организации контроля, развитие новых направлений и усиление стратегической направленности. Одним из важнейших условий повышения качества контроля является обеспечение его необходимой, достаточной и достоверной информацией, построение эффективных информационно-коммуникационных систем [11].

На сегодняшний день важной задачей реформы контрольной деятельности является полноценная цифровизация государственного контроля, которая пронизывает все его составляющие и позволяет в основном отказаться от бумажного документооборота как внутри контрольных органов, так и при их взаимодействии с хозяйствующими субъектами, что позволит повысить прозрачность государственного контроля, сделать обязательные требования понятными для бизнеса, снизить уровень коррупционных рисков. Законодательство направлено на перевод государственного контроля в электронный вид. Это, в свою очередь, предусматривает создание ряда взаимосвязанных информационных систем, которые в совокупности будут способны решать задачи информационного обеспечения государственного контроля [11].

Внедрение цифровых инструментов в деятельности контрольных органов является важным направлением для законодательства, что позволит регулирующим органам внедрять новые прогрессивные механизмы контроля в будущем [11].

Цифровизация государственного финансового контроля приведет к трансформации не только информационной и технологической составляющей, но и методологической базы государственного финансового контроля, так как с цифровизацией меняется методология контроля, его методы и инструменты [11].

Выводы

Таким образом, исходя из рассмотренных концепций развития государственного финансового контроля в Российской Империи, в СССР и Российской Федерации, можно сделать вывод, что путь, пройденный за последние 200 лет системой контрольно-ревизионных органов, отражает не только перемены, произошедшие в финансовой сфере,

но также и изменения в государственном управлении России в целом. Изначально задача контрольных органов – проверка и ревизия доходов и расходов всех государственных и общественных средств – усложнялась по мере развития государственного механизма, равно как возрастала и значимость государственного финансового контроля как основы эффективного государственного управления.

Библиографический список

1. Манифест от 28.01.1811 г. «Об устройстве Главного Управления ревизии Государственных счетов».
2. Манифест от 08.09.1802 г. «Об учреждении Министерств».
3. Манифест от 25.07.1810 г. «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению подлежащих».
4. Теория и история государственного финансового контроля. М.: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Прометей», 2021. 236 с.
5. Сакович В.А. Государственный контроль в России, его история и современное устройство. Часть 1. Изд. 2-е, испр. и доп. С.-Петербург, «Центральная» типолитография М. Я. Минкова, 1898.
6. Белявский Ф. Исторический очерк государственного контроля в России. М.: Изд. Народного комиссариата государственного контроля, 1919. 65 с.
7. Коммунистическая партия Советского Союза. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК (1898—1988) / КПСС; Ин-т Марксизма-Ленинизма при ЦК КПСС; под общ. ред. А.Г. Егорова, К.М. Боголюбова. 9-е изд., доп и испр. М.: Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, 1983-1990. 16 т.
8. Положение ВЦИК от 14 ноября 1917 г. «О рабочем контроле».
9. Конституция (Основной закон) РСФСР (принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10.07.1918 года).
10. Декрет ВЦИК от 12.04.1919 г. «О государственном контроле».
11. Гниздыло В.С. Концепция развития государственного СМАРТ-контроля // Управленческий учет. 2023. № 9. С. 105-111.