

УДК 336.11

*И.М. Ванькович*

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,  
e-mail: imvankovich@fa.ru

## ЭВОЛЮЦИЯ РОЛИ И ЗНАЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Ключевые слова:** Лимская декларация, государственный финансовый контроль, ретроспективный анализ, система государственного управления, Федеральное казначейство, Счетная палата Российской Федерации.

Трансформация роли и значения государственного финансового контроля в системе государственного управления позволяет определить вектор развития системы в целом. Ретроспективный анализ, проведенный в исследовании, позволил выделить пять исторических этапов, в каждом из которых прослеживается трансформация элементов системы государственного финансового контроля, таких как объект и методы. Выделение исторических этапов развития позволяет проследить эволюцию научно-теоретических исследований, посвященных государственному финансовому контролю, а также определить его значение в системе управления общественными финансами. В то же время зарубежные исследования позволяют рассмотреть роль государственного финансового контроля применительно к каждой из моделей государственного управления – традиционной, нового государственного менеджмента, достойного управления – последовательно оказавших влияние архитектуру системы управления как таковую.

*I. M. Vankovich*

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,  
e-mail: imvankovich@fa.ru

## EVOLUTION OF ROLE AND IMPORTANCE OF STATE FINANCIAL CONTROL IN PUBLIC SECTOR

**Keywords:** Lime declaration, state financial control, retrospective analysis, the system of public administration, Federal treasury, Accounts Chamber of the Russian Federation.

Transformation of role and importance of state financial control in public administration system allows to indicate the vector of development for the system as a whole. The retrospective analysis, implemented in research, enables to highlight the historical periods of development. On the basis of the highlighted periods the transformation of elements of state financial control, such as objects and methods, is indicated. Such an approach allows to consider scientific and theoretical conceptions on state financial control and its role in public administration system. At the same time the researches of foreign authors allow to consider the interrelation between of state financial control system and public administration system on the base of each model – traditional, new public management, good governance.

### Введение

Подходы к формированию роли государственного финансового контроля (далее – ГФК) в системе управления общественными финансами отражают не только задачи, стоящие перед страной, но и позволяют определить дальнейший вектор государственного развития. Российский опыт становления ГФК позволяет выделить основные этапы развития, в каждом из которых происходит трансформация таких его элементов, как объект и методы контроля, являющаяся следствием развития системы управления общественными финансами как таковой. Так, периоды

рассмотрения деятельности органов ГФК могут быть условно разделены на пять исторических этапов: I. Становление системы ГФК (1656–1810 гг.); II. Развитие института ГФК (1811–1917 гг.); III. Функционирование ГФК в советский период (1918–1991 гг.); IV. Новейшая история формирования ГФК (1992–2012 гг.); V. Трансформация системы ГФК (условно подразделяемый на 3 стадии: 2013–2019 гг. – формирование современной системы ГФК; 2020–2024 гг. – становление нормативно-правовой базы осуществления ГФК; 2024 г. – будущие периоды – развитие существующей системы ГФК).

Ретроспективный анализ этапов исторического развития на примере российского опыта позволяет систематизировать концептуальные подходы к понятию «государственный финансовый контроль» и определить предпосылки их формирования, в то время как анализ зарубежного опыта в контексте исследования моделей государственного управления отражает последовательную трансформацию роли ГФК в рамках каждой из концепций – традиционной, нового государственного менеджмента, достойного управления.

**Цель исследования** – выявление и анализ роли и значения государственного финансового контроля в системе государственного управления в отечественных и зарубежных научно-теоретических исследованиях.

#### **Материал и методы исследования**

Информационную базу исследования составили как нормативно-правовые акты, регламентирующие основы функционирования финансово-бюджетной сферы в исследуемых периодах, так и труды отечественных специалистов и зарубежных специалистов.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Научные исследования, относимые к до-революционному периоду, рассмотренному на примере I и II исторических этапов, характеризуются широким рассмотрением понятия «государственный контроль», включающим и контроль финансовый.

Термин «контроль» при осуществлении финансового управления выделяется Блехом И.И. при исследовании формирования системы органов государственной власти в России, где истоки контрольной деятельности связываются с началом функционирования приказов [1].

Таким образом, отличительной чертой исследований, посвященных финансовому контролю в дореволюционный период, является отсутствие дифференциации термина «финансовый контроль» и «государственный контроль» в системе государственного управления. В то время как развитие финансового управления заставляет исследователей уделять ему все большее внимание, формируя предпосылки для его выделения в отдельную категорию.

Разграничение понятий «государственный контроль» и «финансовый контроль» происходит на третьем этапе. В отечествен-

ных исследованиях дифференциация раскрывается Котляревским С.А. как результат разделения полномочий между Народным комиссариатом рабоче-крестьянской инспекции СССР и Финансово-контрольным управлением Народного комиссариата финансов СССР [2]. Так же, Понтович Э.Э. в своей работе не только формулирует задачи финансового контроля, связывая их с проверкой правильности исполнения государственного бюджета, но и дифференцирует понятия «контроль» и «наблюдение», тем самым разграничивая деятельность органов контроля и органов наблюдения [3]. Так, суждение контрольного органа должно опираться на твердо установленные правовые нормы, соответствие которым и будет проверяться в рамках изучения деятельности объекта контроля, в то время как наблюдательные органы, опираясь на требования закона, должны «руководствоваться и общими впечатлениями, что недопустимо для органов контроля».

Разделение указанных терминов, а также предшествовавшее разграничение полномочий в сфере контроля между Народным комиссариатом рабоче-крестьянской инспекции СССР и Финансово-контрольным управлением Народного комиссариата финансов СССР позволяют заложить предпосылки для формирования систем внешнего и внутреннего государственного финансового контроля.

Таким образом, на данном этапе формируется концепция государственного финансового контроля как деятельность органов государственной власти по проверке образования, распределения и расходования финансовых ресурсов в соответствии с народнохозяйственным планом в целях повышения качества жизни трудящихся.

Преобразования в сфере государственного управления, приходящиеся на IV этап развития системы государственного финансового контроля, оказывают влияние не только на структуру уполномоченных органов, но и расширяют круг объектов контроля вследствие перехода от социалистической формы государственного устройства, включая в него и организации частного сектора.

Исследование пятого этапа становления системы государственного финансового контроля позволяет выявить не только закрепление его видов в бюджетной законодательстве, но и эволюцию методической базы.

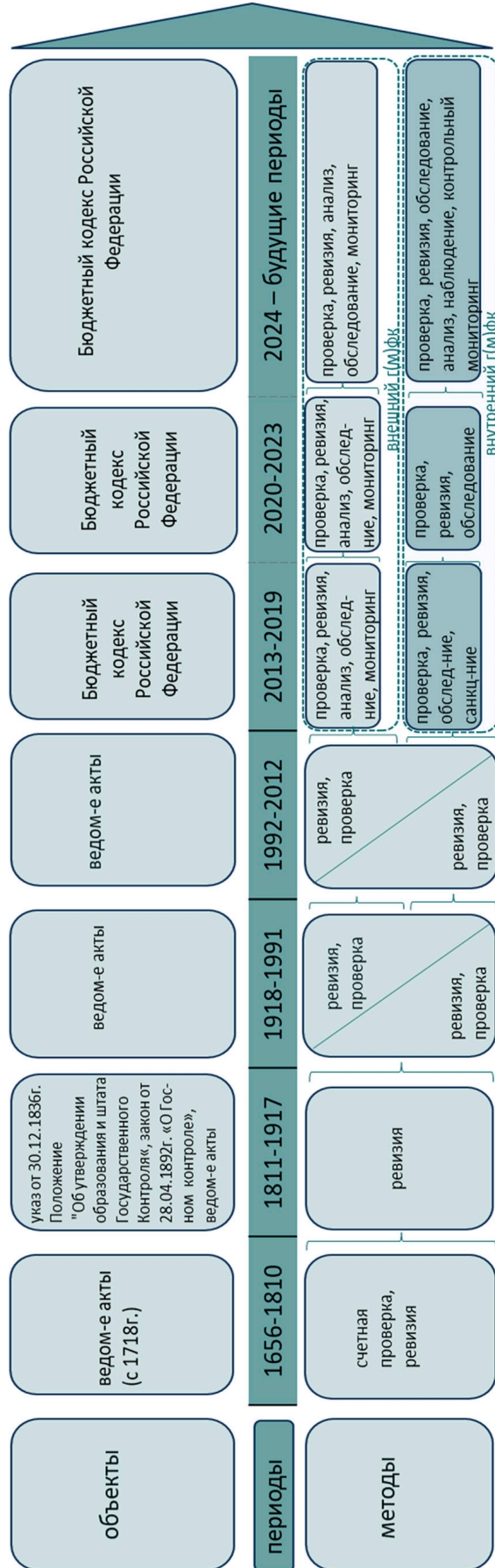


Рис. 1. Эволюция системы государственного финансового контроля

Анализ трактовок данного термина в рамках современных научных исследований, позволяет выделить два подхода – институциональный, предполагающий рассмотрение государственного финансового контроля с точки зрения деятельности специально уполномоченных органов, и системный подход, рассматривающий государственный финансовый контроль как элемент системы управления.

Так, Беганов А.В. не только конкретизирует направления деятельности уполномоченных органов, но и выделяет цель государственного финансового контроля как выявление и предупреждение нарушений [5].

Государственный финансовый контроль как элемент системы управления рассматривается в трактовке Данилевского Ю.А. как неотъемлемая составная часть общего механизма управления экономикой, производством, охватывает финансовые, кредитные и производственные показатели [6].

Широбоков В.Г. и Литвинов Д.Н. рассматривают роль государственного финансового контроля в реализации финансовой политики государства и создания условий для финансовой стабилизации [7]. В то время как Демидов М.В. подчеркивает обеспечение реализации государственной финансовой политики в стране и роль основополагающего структурного элемента в механизме государственного контроля в целом [8].

Обобщая вышеизложенное, отметим, что общими чертами обозначенных категорий является унификация деятельности органов ГФК и законодательное закрепление полномочий субъектов ГФК.

Так, разделение полномочий между Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов и муниципальных образований, а также Федеральным казначейством и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований потребовало дифференциации видов государственного финансового контроля на внешний и внутренний. В то же время, трактовки терминов «внутренний» и «внешний» государственный финансовый контроль отличаются от закрепленных в Лимской декларации. Так, в международной практике термины «внутренний» и «внешний» соотносятся с порядком образования контрольной службы – как части организационной структуры ведомства

или отдельного органа государственной (муниципальной) власти.

Отражение значения и роли системы ГФК в системе управления общественными финансами (public finance management) в зарубежных исследованиях неразрывно связано с принятыми моделями государственного управления – традиционной (traditional public administration), нового государственного менеджмента (new public management) и достойного управления (good governance).

Так, в рамках традиционной модели государственного управления, авторы Айзенштад С. [9], Мейер К. [10], Костадин М., Льюис Дж. [11] в рассматривают систему ГФК как структуру, основанную на принципах строгой иерархии и четкой регламентации компетенций каждого уровня. Флемминг Дж., Роудз Р. [12], Вристон М. [13] отмечают высокую эффективность системы ГФК в условиях строгой иерархии, а также возможности для развития превентивного контроля, что создает предпосылки для развития системы государственного управления в целом. В то же время, как отмечают Питерс Б. [14], Осборн С. [15], наличие жесткой организационной структуры и регламентации снижает общую маневренность системы, и ее возможность оперативно реагировать на изменения внешней среды, что отражается и на деятельности органов ГФК, осуществляющих финансовый аудит и аудит соответствия.

Модель нового государственного менеджмента, базирующаяся на принципах децентрализации и гибкости системы государственного управления, как отмечают Худ Ч. [16], Поллит С. [17] свойственно снижение контрольных полномочий со стороны органов власти. В то же время, как отмечают Осборн С., Гейблер Т., [18] данной модели свойственна организация системы государственного управления, ориентированного на результат, что усиливает значение аудита эффективности как деятельности органов ГФК. В то же время, Торфинг Дж, Тринтафилу П. [19] отмечают, что такие ограничения модели применительно к системе ГФК, как высокий уровень автономии органов государственного управления, снижающий качество взаимодействия между отдельными субъектами, что негативно отражается на реализации ГФК.

Модель достойного управления предполагает формирование партнерских отноше-

ний государством, корпоративным сектором и гражданами, позволяющих, как отмечают Арджинад Д. [20], Грехем Г., Амос Б. [21], заложить основу для устойчивого экономического и социального развития. В то же время, Торфинг Дж, Тринтафилу П. [19] отмечают, что подобные приоритеты предполагают применение результата-ориентированного подхода при осуществлении аудита органами ГФК. Именно развитие партнерских отношений, гласности и открытости систем государственного управления, как отмечают Данливи П., Маргаретт Х. [22], именно поэтому в рамках модели достойного управления внимание уделяется цифровизации деятельности органов государственной власти и интеграции информационных систем во все сферы их деятельности. В то же время, имплементация подобной модели требует соблюдения высокого уровня цифровой зрелости системы госу-

дарственного управления, что требует поэтапной трансформации каждого из ее элементов.

### Заключение

Рассмотрение роли и значения систем ГФК в каждой из моделей государственного управления позволяет проследить ее генезис как неотъемлемой части системы государственного управления, а также направления трансформации. ГФК как элемент каждой из рассмотренных моделей отражает общие принципы, заложенные в ней, в то же время сохраняя неизменность своего значения в каждой из них. В то же время, сопоставление подходов, сформированных в отечественной и зарубежной практике к термину «государственный финансовый контроль» позволяет говорить о схожих векторах развития, и, как следствие, имплементации единых принципов.

---

*Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.*

---

### Библиографический список

1. Блех И. Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии. СПб.: тип. Муллер и Богельман, 1895. 211 с.
2. Финансовый контроль в государствах Западной Европы / Сост.: А.И. Ефимович, проф. М.Д. Загряцков, проф. Э.Э. Понтович, проф. М.А. Сиринов, К.К. Федяевский и К.К. Шмаков; Под ред. проф. С.А. Котляревского и проф. Э.Э. Понтовича; Ин-т (отд.) Финансово-эконом. исследований НКФ СССР. Финансовая секция. М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1928. 111 с.
3. Финансовый контроль / Проф. Э.Э. Понтович: Ленинград: Финансовое изд-во НКФ СССР. Ленинград. област. отд-ние, 1928. 108 с.
4. Система государственного контроля в Российской Федерации: курс лекций / Я.С. Клейменов, Н.Н. Косаренко. М.: ООО «НИПКЦ Восход-А», 2012. 186 с.
5. Беганов А.В. Развитие теоретико-методических основ реализации государственного финансового контроля: дис. ... канд. экон. наук. Махачкала, 2014. 177 с.
6. Данилевский Ю.А., Овсянников Л.Н. Государство и финансовый контроль. М.: ИПЦ «Финпол», 2003.
7. Ширококов В.Г., Литвинов Д.Н. Государственный финансовый контроль и аудит: ретроспективный анализ и вектор развития // Международный бухгалтерский учет. 2015. № 28. С. 40–53.
8. Демидов М.В. Внешний и внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в бюджетных правоотношениях России // Научно-теоретический журнал. 2017. № 6. С. 124-127.
9. Eisenstadt S.N. Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization // Administrative science quarterly. 1959. Ч. 4. № 3. P. 302-320.
10. Meier K.J. Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy // Public Administration Review. 2003. Vol. 57. No. 3. P. 193-199.
11. Considine M., Lewis J. Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand // Public Administration Review. 2003. Vol. 63. No. 2. P. 131-140.
12. Flemming J., Rhodes R.A.W. Bureaucracy, Contracts and Networks: the Unholy Trinity and the Police // The Australian and New Zealand journal of criminology. 2005. Ч. 38. № 2. С. 192-205.



13. Wriston M.J. In Defense of Bureaucracy // *Public Administration Review*. 1980. Vol. 40. No. 2. P. 179-183.
14. Peters B.G. The problem of bureaucratic government // *The journal of politics*. 1981. Vol. 43. No.1. P. 56-82.
15. Osborne S.P. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. N.Y.: Taylor & Francis, 2010. 448 p.
16. Hood Chr., Peters G. The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2004. Vol. 14. No. 3. P. 267–282.
17. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 3d edn. Oxvord: Oxford University Press, 2011. 386 p.
18. Osborne D., Gabler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from School house to Statehouse*. Addison-Wesley Publ. Co., 1992. 427 p.
19. Torfing J., Triantafillou P. What's in a name? Grasping New Public Governance as a political-administrative system // Paper prepared for the 8th Transatlantic Dialogue Conference. The 7th-9th of June. 2012. Nijmegen, the Netherlands. P. 6–10.
20. Argynades D. Good Governance. Professionalism, Ethics and Responsibility // *International Review of Administrative Sciences*. 2006. No 72. P. 155–170.
21. Graham G., Amos B., Plumtre T. Principles Good Governance in 21-st Century // *Policy Brief*. 2003. No 15. URL: <https://anti-corruption.org/wp-content/uploads/2014/07/UNPAN011842.pdf> (дата обращения: 15.09.2024).
22. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management is Dead – Long Live-Digital Era Governance // *Journal of Public Research and Administration Theory*. 2006. Vol. 16, No 3. DOI: 10.1093/jopart/mui057.