

УДК 336.11

И. М. Ванькович

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

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ЭТАПОВ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СОВЕТСКИЙ И ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОДЫ

Ключевые слова: Лимская декларация, основополагающие принципы финансового контроля, Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции, Комиссия советского контроля, контрольно-надзорные органы, контрольно-счетные органы.

Трансформация системы государственного управления, ее целей и задач, неизменно влечет и изменение форм и методов государственного контроля, призванного обеспечить эффективность использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Периодизация этапов развития системы государственного финансового контроля в советский и постсоветский периоды позволяет проследить не только процесс становления организационных и методических аспектов контроля, но и установить ключевые факторы, оказавшие влияние на систему в целом. Совокупность факторов, оказавших влияние на систему государственного финансового контроля, включающих формирование предпосылок для выделения двух видов государственного финансового контроля – внешнего и внутреннего, а также интеграция в международное сообщество, позволяют установить общие принципы функционирования данной системы, степень их имплементации на каждом из этапов развития, а также выявить эффективность контрольной деятельности в целом.

I. M. Vankovich

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

RETROSPECTIVE ANALYSIS OF FORMATION STEPS OF STATE FINANCIAL CONTROL SYSTEM IN SOVIET AND POSTSOVIET PERIODS

Keywords: Lime declaration, guidelines on auditing precepts, People's Commissariat of Workers' and Peasants' Inspectorate, Soviet Control Commission, control and supervisory authorities, control and accounting authorities.

Transformation of public governance system, its objectives and goals, asks the changes in forms and methods of state control. It aims to provide the effective usage of public resources in budgetary sphere. Periodization of development steps of state financial control in soviet and postsoviet period allows not only to trace the process of formation of organizational and methodical aspects, but to identify the key factors affect the whole system. The key factors allow to set general principles of the system, the level of its implementation and define the efficiency.

Введение

Потребность в создании эффективной системы государственного управления, неотъемлемой частью которой является государственный финансовый контроль, обращает внимание на необходимость формирования общих принципов его реализации. На современном этапе страны-члены ИН-

ТОСАИ при развитии систем государственного финансового контроля опираются на вышеуказанные принципы, следование которым является гарантом ответственного управления общественными финансовыми ресурсами со стороны государства.

В то же время необходимо отметить, что путь и процесс становления каждой

из систем является уникальным результатом влияния как традиций управления, международного опыта, так и сложившихся финансово-экономических условий. Таким образом, анализ на основе имплементации основополагающих принципов финансового контроля, закрепленных в Лимской декларации, позволяет исследовать как факторы развития, так и эффективность системы в целом.

Систематизация исследуемых периодов основана на этапах развития системы государственного финансового контроля основанных как на реализации ключевых реформ, так и ведомственных преобразований и содержит два периода: советский период (1918-1991 гг.) (рис. 1) и новейшая история государственного финансового контроля (1992 г. – настоящее время) (рис. 2).

Цель исследования – выявление и анализ ключевых событий, оказавших влияние на формирование системы государственного финансового контроля в советский и постсоветский периоды.

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

Развитие государственного контроля в финансово-бюджетной сфере, являющегося неотъемлемой частью системы государственного управления, становится первоочередной задачей на каждом из исторических этапов. Именно поэтому реформирование системы государственного контроля становится одним из ключевых моментов реформ, принятых после 1917 года.

Система государственного финансового контроля, сформированная после 1917 года подразумевала создание контрольного органа как Народного комиссариата государственного контроля, основы организации деятельности которого были близки к ведомству Государственного контроля, осуществлявшего свою деятельность в период с 1836 по 1917 гг. (рис. 1).

Но уже в 1923 году, как отмечает Ванькович И.М. [7], в результате наделения Народного комиссариата государственного

контроля более широким кругом полномочий, и, как следствие, «исключения из ведения НК РКИ [5] предварительного контроля и сплошной последующей ревизии доходных и расходных документов, появляется необходимость создания специального органа финансового контроля» [7].

Таким образом, 1923 год становится не только датой образования Финансово-контрольного управления в структуре Народного комиссариата финансов, но и является отправной точкой при обозначении разделения государственного финансового контроля на 2 направления: контроль, реализуемый структурными подразделениями Народного комиссариата финансов и контроль, реализуемый Народным комиссариатом рабоче-крестьянской инспекции.

Следует отметить неизменность принципов, составляющих основу системы по сравнению с периодом до 1917 г. [6]. Однако необходимо «выделить опыт формирования Комиссии советского контроля СССР и комиссий союзных республик в 1957 г. Особенностью подобной организации было отсутствие прямого подчинения республиканских комиссий союзной, которая, в свою очередь, лишь координировала их работу, предполагая определенную степень независимости» [7], однако в условиях плановой экономики данная практика не показала успешных результатов.

Также значимой вехой имплементации основополагающих принципов финансового контроля можно считать положения, закрепленные в ст. 92 Конституции СССР [4] и закрепляющей образование органов народного контроля Советами народных депутатов.

Система органов государственного финансового контроля советского периода не только закрепляет в своей организации основополагающие принципы финансового контроля, но и закладывает основу для формирования 2 видов контроля, получивших свое окончательное представление уже на современном этапе.

Стабильность имплементации основополагающих принципов финансового контроля в советский период указывает на формирование зрелой контрольно-ревизионной системы, отвечающей запросам действующего аппарата государственного управления, однако преобразования, имеющие место с 1991 г. показывают необходимость ее реорганизации (рис. 2).

независимость									
гласность									
объективность									
ответственность									
разграничение									
законность									
системность									
	Контрольно-бюджетный комитет при Верховном совете Российской Федерации	Счетная палата Российской Федерации как высший аудиторский орган аудита	1992г.	1995г.	1998г.	2001г.	2004г.	2016г.	
	Федеральное казначейство в составе Министерства финансов Российской Федерации				Департаменте государственного финансового контроля и аудита Минфина России	Департамент государственного финансового контроля	Федеральное казначейство, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (как контрольно-надзорные службы)		Федеральное казначейство как орган внутреннего финансового контроля на федеральном уровне

Градации степени соответствия организации деятельности контрольно-ревизионных органов основополагающим принципам финансового контроля:

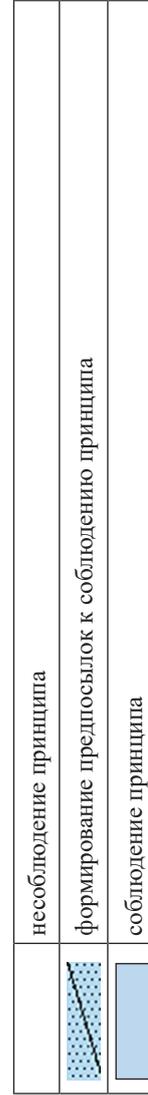


Рис. 2. Исторические этапы: Новейшая история государственного финансового контроля (1992 гг. – настоящее время) [8]

Реформа системы государственного управления не только ставит перед органами государственного финансового контроля новые цели и задачи, влекущие за собой изменение основ его организации, но и является катализатором перехода на новый этап развития.

С 2004 г. Федеральное казначейство как контрольно-надзорная служба начнет свою деятельность в сфере государственного финансового контроля, с 2016 г. став единственным органом внутреннего государственного финансового контроля на федеральном уровне.

В то же время, с 1995 г. свою деятельность начинает Счетная палата Российской Федерации как высший орган аудита, образованный для «осуществления контроля за исполнением федерального бюджета» [1] и в соответствии основополагающими принципами финансового контроля [2,3]. Как отмечает в своей работе Ванькович И.М., «одновременно происходит развитие системы органов финансово-бюджетного контроля со стороны исполнительной ветви власти. На данном этапе происходит развитие двух видов государственного финансового контроля, позволяющих эффективно управлять общественными ресурсами.

Имплементация основополагающих принципов финансового контроля на современном этапе находит свое отражение в деятельности каждого из видов государственного финансового контроля, как внешнего, так и внутреннего, позволяя определить степень исполнения основного предназначения данного элемента системы государственного управления» [7] как «выявление отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры» [6].

Трансформации форм и методов государственного финансового контроля на протяжении рассматриваемых периодов наглядно демонстрируют не только изменение целей, стоящих перед системой государственного управления, но и самих подходов к решению поставленных задач. Так, создание двух ветвей государственного финансового контроля в 1923 г. на основе НК РКИ и НКФ СССР, позволило не только заложить основы современной системы, но и распределить полномочия, повысив тем самым эффективность в целом.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе всероссийского голосования 01.07.2020). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 12.08.2024).
2. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 №41-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621/ (дата обращения: 14.08.2024).
3. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 №703 (ред. от 03.08.2023) «О Федеральном казначействе» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50565/db291c5e47ac2c8c220c6f7b0707974f32dcb201/ (дата обращения: 19.08.2024).
4. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/> (дата обращения: 19.04.2024).
5. Положение ЦИК СССР от 12.11.1923г. «Общее положение о народных комиссариатах Союза Советских Социалистических Республик». [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/72038396/89300effb84a59912210b23abe10a68f/> (дата обращения: 14.06.2024).
6. Лимская декларация // Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году. [Электронный ресурс]. URL: <https://ksp.mos.ru/documents/deklaratsii/limskaya-deklaratsiya/> (дата обращения: 19.04.2024).
7. Ванькович И.М. 7.1. Этапы реформирования государственного контроля в финансово-бюджетной сфере // Государственный контроль в финансово-бюджетной сфере. М.: Прометей, 2023. С. 449-470.
8. Ванькович И.М. Ретроспективный анализ этапов становления системы государственного финансового контроля // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 5-2. С. 182-189. URL: <https://vael.ru/ru/article/view?id=3460> (дата обращения: 19.06.2024).