

# ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИИ : ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Эльвира Аминова \*

*В статье рассматриваются основные этапы развития финансового контроля в России с XVII в. по настоящее время. Цель статьи - выявление основных тенденций развития финансового контроля и проблем в осуществлении этой деятельности на различных стадиях его развития в России.*

История существования финансового контроля в России насчитывает более 350 лет, в течение которых происходили различные организационно - правовые изменения в зависимости от особенностей общественно-экономической ситуации. Неизменными оставались его суть и цели. Институт финансового контроля в России всегда являлся базовым элементом в структуре государственного управления, способствуя укреплению правопорядка и стабильности России. Государственное значение этому событию было придано Президентом РФ, который 14 февраля 2006 г. вынес Распоряжение N 65-РП «О праздновании 350-летия установления государственного финансового контроля в России»<sup>1</sup>.

Финансовый контроль в своем развитии прошел несколько этапов: эпоха феодализма, капитализма, советский период и современный этап.

Зарождение системы государственного финансового контроля происходило в период образования централизованного государства XVII в. Формирование и расширение центрального аппарата управления, привело к сосредоточению в руках государства больших денежных средств, требующих осуществления финансового контроля. Требовалось четкое разграничение ведомственных функций, которого не могла обеспечить

действовавшая с XV в. Большая Казна. Созданный приказ Счетного дела, преобразованный в 1655 г. в Счетный приказ, стал специальным учреждением, осуществлявшим финансовый контроль. Его функции определялись как «государевы счетные и сыскные и описные дела»<sup>2</sup>. Главными источниками доходов были косвенные налоги, в том числе таможенные пошлины и кабацкие доходы<sup>3</sup>. Осуществление контроля за сбором косвенных доходов на местах регламентировалось правительством. Мирские выборные органы на местах являлись низшими представителями по сбору налогов и контролю за их своевременным поступлением. Высшая стадия контроля осуществлялась в центральном аппарате, куда воеводы с сентября по ноябрь представляли сметный список (отчет), содержащий сведения об остатках на начало финансового года, доходы и недоимки, произведенные за год, расходы и остатки к концу года. За непредставление отчетов предусматривался штраф или иное наказание. Таким образом, опираясь на выборных посадских людей и воевод, Счетный приказ способствовал росту доходов государства и укреплению государственной власти. Можно говорить о том, что в этот период начинает выстраиваться система государственного финансового контроля и один из основных принципов государственного

\* Аминова Эльвира Маиловна, кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО(У) МИД России

финансового контроля: независимость от местных органов власти.

Свое дальнейшее развитие государственный финансовый контроль получил в период петровских преобразований, которые привели к росту государственного бюджета, появлению новых статей доходов и расходов, увеличению управленческого аппарата и, как следствие, повышению роли финансового контроля. Именно в этот период закладываются основы финансового контроля абсолютной монархии. Актуальность этого процесса была обусловлена рядом факторов, таких как: необходимость централизации финансового управления, упорядочение учета государственных ресурсов, складывающиеся приемы ревизии, первые попытки законодательного регулирования финансового контроля. В 1711 г. был создан Сенат, одной из функций которого было управление финансами. В состав Сената входило девять коллегий, три из которых собственно осуществляли управление финансами: Камер - коллегия, Штатс - контор-коллегия, Ревизион - коллегия. Наибольшее значение в развитии финансового контроля имело создание Ревизион - коллегии - совершенно нового учреждения, осуществлявшего исключительно функции финансового контроля. Началось формирование системы надзора, в виде прокуратуры и фискалитета. Институт фискалов и само понятие были заимствованы Петром I из опыта некоторых европейских стран. Фискалы в европейских странах сочетали контрольно-финансовую и правоохранительную функции. В России фискалы также выполняли не только финансово-контрольную, но и правоохранительную функцию, которая в конце концов стала преобладающей. Тем не менее институт фискалов можно рассматривать как первый в России юридически оформленный централизованный государственный орган контроля в сфере финансов.

Возглавлял фискалитет генерал-фискал, назначаемый государем в качестве «надсмотрителя, дабы никто от службы не ухоранивался и прочего худя не чинил». Его помощника — обер - фискала назначал Сенат. Им были подчинены фискалы при коллегиях, провинциал - фискалы в губерниях и городские фискалы в городах.

Фискалам вменялось в обязанность «тайно проведывать, доносить и обличать» злоупотребления чиновников (как высших, так и низших), преследовать казнокрадство, взяточничество и «вообще безгласныя преступления явно противогосударственного и противообщественного характера»<sup>4</sup>. Зачастую только благодаря фискалам вскрывались факты злоупотреблений местных властей.

Так, жители Устюженского уезда подверглись невероятному насилию со стороны подьячих, назначенных уездным комиссаром для казенных сборов. Донос, ставший результатом проведенного расследования, в котором фискалы отмечали, что «от всего этого и неправого комиссарского суда запустело в Вахомской волости, в Вознесенском стану 150 дворов», был отправлен губернатору, оставившему это доношение без внимания. Тогда устюженские фискалы отправили дело к обер - фискалу в Петербург, для представления в Сенат. Очевидно, что фискалы, как и в данном случае, часто являлись единственными должностными лицами, которые могли вскрыть злоупотребления местных властей.

Для обеспечения независимости фискалов, необходимой для выполнения возложенных на них функций, в начале 1712 г. как сами фискалы, так и их имущество, деревни были изъяты из ведомства губернаторов и подчинены Сенату через государственного фискала. Таким образом независимость от местных властей и огромные права фискалов давали им возможность оказывать влияние как на должностных, так и на частных лиц. Это позволяет говорить об институте фискалов как о государственном органе центрального подчинения.

Видимо, с той же целью фискалы первоначально не подвергались никакому наказанию за неправый донос. Это могло приводить к значительным злоупотреблениям со стороны фискалов, что послужили основанием для издания Указа от 24 апреля 1713 г., в котором устанавливается запрещение фискалам вступаться в челобитчиковы дела, в случае же неправильного решения судьи челобитчик должен был сам приносить жалобу в Сенат. С запрещением фискалам вмешиваться в дела частных лиц ограничился одними казенными делами и теми уголовными, в которых нет истца.

Правовой статус института фискалов получил более четкое определение три года спустя, в Указе от 17 марта 1714 г., в котором закреплялись состав этого института, предметы ведомства, ответственность, порядок делопроизводства и способы вознаграждения.

С этого времени фискалы уже должны были нести ответственность за донос на невинного с умыслом, из страсти или злобы, а равно за неизвещение о краже казны и прочее из корысти или дружбы. В обоих случаях фискал должен был подвергнуться такому же наказанию, какое должен был нести обвиняемый или виновный.

К этому времени установлен окончательный запрет фискалам вмешиваться в дела частных лиц, а в большей степени заниматься финансовыми делами, что придавало их деятельности государственно-финансовый характер. Государственный финансовый контроль становится основной функцией фискалитета, что подтверждается в Указе от 29 апреля 1717 г. и в именном Указе от 22 декабря 1718 г., где прямо говорится, чтобы по делам о похищениях казны доносили фискалам, «понеже они для того устроены»<sup>5</sup>.

С учреждением коллегий в 1717 г. в функции фискалов входит обязанность «смотреть за ревностным и правильным исполнением указов и о каждом нарушении доносить». Хотя должности фискалов просуществовали еще около 10 лет и были учреждены по епархиям (1721 г.) и введены даже в военное ведомство (1716 г.), но с этого времени институт фискалов начал утрачивать функцию централизованного государственного органа в сфере финансов и становиться органом с сугубо правоохранительными обязанностями.

Однако в настоящую систему финансовый контроль оформился лишь в XIX в., в период так называемого «золотого века» государственного финансового контроля в России, когда был проведен ряд либеральных реформ. В 1802 г. было создано Министерство финансов, куда все министерства ежегодно в начале октября должны были представлять свои сметы на будущий год. Министерство финансов сводило все расходные сметы вместе с «генеральной ведомостью» и представляло их на рассмотрение и утверждение императору. После этого

роспись отсылалась государственному казначею для исполнения. Бюджетные росписи и отчеты держались в тайне и не подлежали рассмотрению высшими государственными учреждениями.

Дальнейшее совершенствование государственного управления в сфере финансов и финансового контроля, сыграла реформаторская деятельность М.М. Сперанского, в результате которой финансовый контроль, по существу, стал независимым. Ключевым выводом, сделанным им, заключался в том что, что главной функцией финансового контроля является контроль за исполнением государственного бюджета. Исходя из этого, в целях совершенствования контроля за государственными финансами М.М. Сперанский предлагает распространить ревизионную деятельность на все виды государственных и местных доходов и расходов, на все звенья государственного аппарата, должностных лиц; обобщить опыт, практику управления государственными средствами, с целью формулирования рекомендаций по ее усовершенствованию.

Знаковым моментом в истории развития финансового контроля можно считать учреждение Главного управления ревизии государственных счетов и введение должности Государственного контролера в 1811 г. В их функции входили ревизия доходов и расходов всех казенных средств, а также «усматривать выгоды, приобретенные казною при различных операциях», говоря современным языком проводить аудит эффективности<sup>6</sup>. В 1836 г. управление преобразовано в Государственный контроль. Таким образом, создание системы ревизии генеральных отчетов было завершено. Согласно установленному порядку до поступления в Государственный контроль отчетность проходила три инстанции, в результате чего ревизия отчетности на высшем уровне производилась не по подлинным книгам и документам, а по так называемым «генеральным отчетам», представлявшим собой выводы министерских департаментов и содержавших зачастую ложные сведения. Подобная ситуация не способствовала эффективности финансового контроля и не могла предотвратить хищение государственных средств.

Во второй половине XIX в. дальнейшее развитие капитализма, отмена кре-

постного права привели к необходимости проведения реформ, в том числе и в сфере финансов. Видную роль в развитии финансового контроля сыграл Генерал-контролер Контрольного департамента Валериан Алексеевич Татаринов, изучивший состояния дел в сфере финансового контроля в Австрии, Бельгии, Пруссии, Франции, в результате чего были проведены значительные реформы в этой сфере.

Проведение финансового контроля в армии во время Крымской войны выявило значительное количество злоупотреблений в расходовании государственных средств. В докладе Государственного контроля Александру II впервые обоснована недостаточность одной последующей ревизии отчетности. Для предотвращения и своевременного устранения злоупотреблений необходимо также проведение текущего контроля. С этой целью был создан полевой контроль, состоявший из полевого генерал-контролера и полевых контролеров. Полевой контроль имел право проверки сохранности и правильности использования всех денежных и материальных средств, внезапной фактической ревизии наличности в полевых казначействах и др. Опыт использования текущего контроля оказал большое влияние на дальнейшее развитие финансового контроля.

Еще одним важным шагом в становлении финансового контроля явилось внедрение предварительного контроля в сфере государственного железнодорожного транспорта. Интенсивное развитие промышленности в конце 19 в. вызывало необходимость, развития железных дорог, создания средств связи, а также системы государственного кредитования. Колоссальные средства, выделяемые из бюджета на строительство железных дорог, использовались без подлинного контроля, являясь источником хищений. В 1883г. Временными правилами о контроле над оборотами по эксплуатации железных дорог на Государственный контроль возлагалось участие в рассмотрении годовых смет по доходам и расходам дорог и предложений о сверхсметных кредитах, а также предварительная проверка ассигновок, по которым требуются суммы из казначейства<sup>7</sup>.

К 1 января 1866 г. контрольные палаты действовали во всех областях и

губерниях Российской империи. Вводилась новая система государственной отчетности, неразрывными звеньями которой являлись единство бюджета и единство кассы, что неизбежно предполагало установление принципа предварительного контроля, против которого и тогда ожесточенно возражало Министерство финансов. Кроме того, именно в эти годы для государственных органов устанавливались единообразные сметы по доходам и расходам, переносить кредиты из одного подразделения сметы в другое запрещалось. Таким образом, устанавливался целевой принцип при расходовании государственных средств. Кроме того, начал оформляться принцип «прозрачности» бюджета: роспись государственных доходов и расходов стала ежегодно публиковаться.

Опубликованный в 1892 г. Закон «Учреждение государственного контроля» представлял собой консолидированный акт ранее изданных постановлений о финансовом контроле. Несмотря на некоторые недостатки, Закон сыграл важную роль в развитии правового регулирования финансового контроля. В соответствии с ним возглавлял Государственный контроль Государственный контролер, которому подчинялись все центральные и местные учреждения контроля. Статус Государственного контролера приравнивался к статусу министра. Структура Государственного контроля состояла из центральных и местных органов, сформированных по отраслевому принципу. Центральные ревизионные учреждения состояли из департаментов гражданской, военной и морской, железнодорожной, кредитной отчетности. Местными учреждениями государственного контроля являлись контрольные палаты и специальные местные учреждения контроля за казенными железными дорогами, в коммерческих портах и др.

Первой инстанцией по ревизии отчетности являлись все центральные и местные учреждения.

Второй высшей инстанцией в составе Государственного контроля являлся Совет Государственного контроля, который руководил ревизионной деятельностью всех учреждений Государственного контроля, утверждал или отменял их постановления.

Высшей ревизионной инстанцией был Сенат, в лице его первого департамента, куда поступали дела против заключений Совета Государственного контроля.

Финансовый контроль на этом этапе развития играл заметную роль в управление государственным финансами, несмотря на то, что зачастую «не мешал» обогащаться различным ведомствам, чиновникам, предпринимателям за счет государственных средств<sup>8</sup>.

Оценивая финансовый контроль царской России, можно отметить, что он в значительной степени отличался от финансового контроля западноевропейских стран. Принципиальное отличие состояло в том, что финансовый контроль в России никогда не был независимым от правительства. Бюджет не утверждался и «не представлял собою акта, имеющего какую-либо формальную силу, не был актом ассигнования средств законодательными органами в распоряжение правительства на определенный период времени, а был простым исчислением доходов и расходов, их росписью»<sup>9</sup>. Отчет об исполнении бюджета также не утверждался парламентом как закон. Таким образом, финансовый контроль в России фактически осуществлялся исполнительными органами, в функции которых входило исполнения бюджета, т.е. носил ведомственный характер. Созданный Государственный контроль так и не стал государственным институтом, т.к. контроль осуществлялся различными ведомствами, что вело к бессистемности и бюрократизации.

В годы существования Советского государства система финансового контроля была трансформирована, исходя из задач, определенных партийным руководством страны, а ее характерной чертой стало одновременное наличие системы органов партийного, народного, а также общественного контроля в составе профсоюзных и кооперативных организаций. Исходя из поставленных перед ней задач, система в целом была достаточно эффективной.

С распадом СССР произошел и распад советской системы государственного финансового контроля. Образованной в 1995 г. Счетной палате Российской Федерации пришлось выполнить ответственную задачу восстановления системы и работоспособности независимого фи-

нансового контроля на новом витке российской истории в условиях рыночной экономики. Важнейшей составляющей финансового контроля стал независимый финансовый контроль, проводимый независимыми аудиторскими организациями.

При создании современной системы финансового контроля учитывались политическая и экономическая ситуация в стране, мировой опыт и требования международных стандартов, заложенных в Лимской декларации. Россия, являясь частью мирового экономического пространства, стоит перед необходимостью решения общих глобальных проблем, таких экология, противодействие распространению международного терроризма и отмыванию «грязных денег». В этой связи отличительной чертой государственного финансового контроля на современном этапе является тесное сотрудничество органов финансового контроля РФ с высшими органами финансового контроля зарубежных стран. Показательным в этом плане является международное сотрудничество Счетной палаты Российской Федерации, которое осуществляется в форме проведения совместных и параллельных проверок, обмен методическими и информационными материалами и др. Совместный аудит эффективности природопользования был проведен с Польшей, Литвой, Белоруссией, Азербайджаном и Казахстаном.

На современном этапе развития финансового контроля особенным и обязательным требованием к нему со стороны государственной власти является оценка эффективности и целесообразности использования бюджетных средств и государственного имущества. Современный аудит эффективности - это не просто особая методика проведения контрольных мероприятий, широко распространенная за рубежом. Это принципиально иная философия государственного аудита, которая ставит во главу угла качественные параметры и сущность проверяемых процессов. Согласно определению, данному С.В. Степашиним, государственный аудит - это система внешнего, независимого публичного аудита деятельности органов государственной власти по управлению общественными ресурсами (финансовыми, материальными, интеллектуальными) - является одним из

современных институтов социального контроля, который возникает в условиях распространения идей гуманизма и свободы как институциональный отклик на изменение представлений людей об иерархии взаимоотношений между государством, обществом и человеком<sup>10</sup>. Исходя из этого определения, понятие «государственный аудит» значительно шире понятия «финансовый контроль». Применение термина «аудит» в данном случае во многом связано с тем, что в последние десятилетия происходит сближение государственного и негосударственного финансового контроля (аудита) в части применяемых подходов и методов. Иллюстрацией этому может служить Приказ Минфина России от 25.12.2008 N 146н<sup>11</sup>, в котором утверждено Положение, устанавливающее требования к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля (контрольной деятельности), распространяющееся на деятельность федеральных органов исполнительной власти (субъект финансового контроля) при организации и осуществлении ими финансового контроля в соответствии с бюджетным законодательством РФ и нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения (за исключением финансового контроля, осуществляемого Федеральным казначейством и Федеральной службой финансово-бюджетного надзора в соответствии с бюджетным законодательством РФ и нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения).

Кроме новых форм и методов изменяются и задачи финансового контроля.

Важнейшей задачей, стоящей перед органами государственного финансового контроля, является координация действий контрольных органов всех уровней в рамках единой системы. Только координация действий контролирующих органов позволит повысить эффективность контрольной деятельности, избежать дублирования при осуществлении функции контроля, обеспечить успешность применения современных методов аудита.

В настоящее время в стране только в системе федеральных органов действует 66 контрольных служб и подразделений, обладающих широким кругом полномочий в области финансового контроля.

Большинство из них имеют представительство в федеральных округах и субъектах РФ. В настоящее время контрольные структуры в федеральных округах сформированы Генеральной прокуратурой РФ, МВД России, Минюстом России, Минфином России и целым рядом других органов государственной власти федерального уровня.

Однако отсутствие координирующего органа, эффективной координации в выработке общей политики контрольных органов, единого информационного пространства порождает дублирование контрольной деятельности, нерациональное расходование бюджетных средств, а также размывает ответственность контрольных органов.

Тем не менее, можно говорить о том, что сегодня в стране сформировалась система, финансового контроля, которая состоит из системы государственного финансового контроля и негосударственного финансового контроля. Для системы государственного финансового контроля характерны три составляющие. Ими являются Президентский финансовый контроль во главе с Контрольным управлением Президента РФ; внутренний финансовый контроль во главе с Министерством финансов Российской Федерации и внешний финансовый контроль, который от лица представительной власти осуществляют Счетная палата России и контрольно-счетные органы субъектов Федерации.

Нельзя также не упомянуть систему внешнего контроля в муниципальных образованиях. Задача обеспечения контроля за почти половиной средств федерального бюджета, которая будет направлена на муниципальный уровень, имеет свою специфику и должна решаться комплексно.

На уровне хозяйствующего субъекта большую роль играет независимый финансовый контроль, осуществляемый независимыми аудиторами. Новый Федеральный закон от 30.12.2008 N 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», одной из задач при разработке которого было снижение государственного регулирования аудиторской деятельности. Предусматривает отмену лицензирования аудиторской деятельности и при этом право выхода на рынок аудиторских услуг аудиторские организации и индивидуальные аудиторы получают через

членство в саморегулируемых профессиональных объединениях аудиторов. Отказ от лицензирования аудиторской деятельности, с одной стороны, может привести к ослаблению государственного контроля за аудиторской деятельностью и, как следствие, к некачественному проведению аудита и различным злоупотреблениям со стороны аудиторских компаний, с другой, - приведет к удорожанию аудиторских услуг (так как очевидно, что финансовый аспект вступления аудиторской организации в саморегулируемое объединение аудиторов будет намного более существенным, чем нынешняя плата за лицензию).

Важная роль отводится Общественной палате России в сфере контроля над расходами государственных средств, особенно на муниципальном уровне. Для повышения эффективности информационного взаимодействия с гражданами Счетная палата России подписала соответствующее соглашение с Общественной палатой России, а также сформировала общественную приемную, сотрудники которой будут вести личный прием граждан по вопросам, контроля за наиболее проблемными участками государственного сектора экономики и деятельностью органов исполнительной власти по достижению социально значимых целей.

Проводимая в стране работа по организационному и законодательному определению места и роли государственного финансового контроля не

завершена, не в полном объеме и недостаточно четко эти вопросы изложены в действующих законах, что отрицательно отражается на эффективности этого вида контроля.

Таким образом, несмотря на то, что в сфере финансового контроля существует множество органов, осуществляющих контроль, большое количество законодательных и нормативных актов, регламентирующих осуществление госконтроля, малоэффективная координация работы таких органов, можно говорить том, что для современного состояния государственного финансового контроля характерен процесс формирования единой системы финансового контроля, налаживания взаимодействия всех его составных частей, а также от сотрудничества с общественностью

Для успешного разрешения этого государству очень важно решительно покончить с первейшими источниками криминализации экономики: коррупцией, хищением и разбазариванием государственных средств, воплотить в жизнь демократические принципы управления общественной собственностью, совершенствовать законодательную базу регулирования государственного финансового контроля.

Формирование единого государственного института - института государственного финансового контроля, характеризующегося согласованностью своей работы и единством целей, - важнейшая задача современности.

## FINANCIAL CONTROL IN RUSSIA: HISTORY AND MODERN TIMES

The paper deals with the main stages of the development of financial control in Russia from the 17th century up to the present. The purpose of the article is to identify key trends in financial control and challenges in its implementation at various stages of its development in Russia.

E. Aminova,  
Candidate of Sciences (Law), Associate  
Professor, Department of Legal Support for  
Administrative Work, International Institute  
of Administration, MGIMO (University) under  
the Ministry for Foreign Affairs of Russia

### Ключевые слова:

финансовый контроль, история развития финансового контроля, современное состояние финансового контроля.

### Keywords:

financial control, history of financial control development, present-day state of financial control

**Литература:**

<sup>1</sup> Распоряжение Президента Российской Федерации от 14 февраля 2006 г. «О праздновании 350-летия государственного финансового контроля в России» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 8. Ст. 916.

<sup>2</sup> ПСЗ-И.Т. IV. № 2330. П. 9.

<sup>3</sup> Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Т. 13. М., 1878. С. 109.

<sup>4</sup> ПСЗ-И.Т. IV. № 2330. П. 9.

<sup>5</sup> Назаров В.Н. Институт фискалов – первый в России орган финансового контроля.

<sup>6</sup> Кучеров И.И. Налоговое право России: Курс лекций. М., 2006.

<sup>7</sup> Правила и формы сметного, кассового и ревизионного порядка. Составители: В. Сакович и Н. Широков. 6-е изд., Петроград, 1915. С. 985-990.

<sup>8</sup> Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е.А. Финансовый контроль. М., 2004. С. 50.

<sup>9</sup> Понтович Э.Э. Финансовый контроль. Л., 1928, С. 58.

<sup>10</sup> Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего. М., 2008. - 640 с.

<sup>11</sup> Приказ Минфина России от 25.12.2008 № 146-Н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» (вместе с Положением о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля).