

Развитие институциональной модели контроля в России

О. С. Карпова,
 Кемеровский филиал РЭУ
 им. Г. В. Плеханова,
 oskar@yandex.ru



Развитие контроля в России происходит более 350 лет. В течение этого периода можно наблюдать значительные изменения организационно-правовой среды в зависимости от специфики общественно-экономической ситуации в стране.

На основании анализа научной литературы можно предложить следующую периодизацию становления финансового контроля в России:

1. 1656–1711 гг. — этап зарождения, становления первичных элементов контроля в России;
2. 1711–1810 гг. — этап формирования базовых элементов системы контроля;
3. 1810–1917 гг. — этап формирования полноценной системы финансового контроля в России, существенного совершенствования правового регулирования финансового контроля;
4. 1917–1991 гг. — период централизации функций по осуществлению контроля со стороны органов государственной власти;
5. 1991 г. — по настоящее время — этап становления современной системы контроля в условиях рыночной экономики.

Первый этап. До 1656 г. контроля практически не существовало. При слабо развитом управлении финансами учет и контроль денежных потоков осуществлял князь. Управление осуществлялось не на основании общих законов, а в соответствии с особыми приказами князя и уполномоченных лиц.

Общепризнанной датой основания первого института финансового контроля в нашей стране считается 10 марта 1656 г., когда появляется *Приказ счета Большой казны (Счетный приказ)*. К функциям этого органа относились в значительной степени не контрольные, а счетные мероприятия (учет государственных доходов и расходов), что является лишь составляющей финансового контроля.

Второй этап. Дальнейшая эволюция системы контроля в России происходит в период петровских реформ, приведших к значительному увеличению государственного бюджета, появлению в нем новых статей доходов и расходов, расширению управленческого аппарата и, как следствие, увеличению значимости финансового контроля. На этом этапе заложены базовые элементы системы финансового контроля монархического государства.

Контрольным органом была признана *Ближняя канцелярия*, учрежденная Петром I в 1699 г. Круг вопросов, подлежащих ведению *Ближней канцелярии*, не ограничивался собственно финансовой областью, а охватывал более широкую сферу административных деяний, в ней были сосредоточены сведения не только о состоянии денежных сумм, но и о количестве армии, ее содержании, количестве военных запасов и даже о состоянии городских укреплений.

Большую роль сыграло образование в 1711 г. *Сената* — органа высшего управления, который контролировал своевременность и хозяйственность государственных расходов. В него входило девять коллегий, но наибольшее значение в развитии системы финансового контроля имело учреждение *Ревизион-коллегии* — качественно нового органа, выполняющего только функции финансового контроля.

Третий этап. В XVIII веке организация контроля не достигла серьезных успехов: менялись названия, разделялись функции, но отсутствие независимости у контрольных органов тормозило их развитие. В полноценную систему финансовый контроль в России оформился только в XIX веке, в эпоху "золотого века" государственного финансового контроля, когда активно осуществлялись либеральные реформы.

Мощный виток в развитии контроля произошел в период реализации реформ М. М. Сперанского. Для совершенствования финансового контроля он вы-

двигает предложения распространить контрольную деятельность на все статьи государственных (местных) доходов и расходов, а также структурные элементы государственного аппарата и должностных лиц. В числе прочих рекомендаций М. М. Сперанский отмечал необходимость обобщить опыт и практику управления государственными средствами для выработки рекомендаций по ее совершенствованию.

Одной из ключевых вех в ходе развития системы финансового контроля является создание *Главного управления ревизии государственных счетов*, а также учреждение должности государственного контролера в 1811 г. В функции нового органа входила ревизия доходов и расходов всех средств бюджета и выявление выгоды для казны. Главный контролер был фактически независим и обладал правами и обязанностями наравне с другими министрами. Впоследствии в 1836 г. *Главное управление ревизии государственных счетов* было преобразовано в *Государственный контроль*, устройство которого было изменено, а права расширены.

Введение новой контрольно-ревизионной системы позволило создать в губерниях в 1866 г. независимые от местных властей *контрольные палаты*, целью которых являлась ежемесячная проверка государственных доходов и расходов. При этом вводился механизм государственной отчетности, неразрывным элементом которого являлось единство бюджета и кассы, что, как следствие, презюмировало принятие принципа предварительного контроля. С этого же года роспись государственных доходов и расходов стала ежегодно публиковаться. Постепенно общественное мнение по-новому стало воспринимать значение контрольного финансового органа для улучшения управления финансами и предотвращения финансовых нарушений.

В 1892 г. издается закон об учреждении *Государственного контроля*, представлявший собой акт, объединяющий ранее изданные постановления о контроле. Высший орган государственного финансового контроля — *Государственный контроль* был самостоятельным и равноправным государственным ведомством.

Структурно он включал центральные (состоявшие из департаментов гражданской, военной и морской,

железнодорожной, кредитной отчетности) и местные органы. К высшей ревизионной инстанции относился *Сенат* с его первым департаментом, в который поступали дела против заключений *Совета Государственного контроля*.

На данной стадии развития контроль играл значимую роль в управлении казенными средствами, мешая при этом реализовывать злоупотребления различным чиновникам и предпринимателям. Уже в начале XX века возникла идея о необходимости приблизить финансовый контроль к *Думе*, нежели к *Правительству*. Депутаты требовали контроля не цифр, а целесообразности расходов и качества хозяйственной деятельности. С целью обеспечения подлинной независимости государственного контроля вводилась система несменяемости контролеров, усиливалась их социально-правовая защита.

Четвертый этап. С появлением Советского государства система государственного финансового контроля претерпела существенные изменения. Административно-командное хозяйствование, основанное на государственной собственности, определяло необходимость других подходов к теории и практике государственного финансового контроля. Считается, что в дореволюционный период понятие "финансовый контроль" не применялось ни на уровне законодательных актов, ни в научной литературе. В этот период используется исключительно термин "государственный контроль".

Положение о рабочем контроле утверждается 27 ноября 1917 г. Для управления сектором государственной экономики создается *Высший совет народного хозяйства*, на губернских и других уровнях — *совнархозы*.

Представители местных Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов проверяли законность действий всех участников трудового процесса, сохранность имущества и собственности. После проведения расследования рабочие контролеры имели право привлечь к уголовной ответственности лицо, виновное в нарушениях, хищениях и злоупотреблениях.

В советское время реорганизация контрольных органов проводилась неоднократно. Централизация

финансового контроля со стороны общегосударственных органов являлась характерной чертой советского периода в лице *Верховного Совета, Министерства финансов, Контрольно-ревизионного управления и Комитета народного контроля*. В целом государственная система контроля включала: партийный, государственный, народный и общественный контроль.

Особому контролю подвергались финансовая дисциплина субъектов хозяйствования, экономия ресурсов, правильность определения и поступления доходов, законность и обоснованность расходования бюджетных средств, а также выполнение обязательств перед бюджетом. Финансовый контроль был ориентирован на наиболее действенное использование денежных, материальных и трудовых ресурсов. Системе финансового контроля потребовалась реорганизация, когда в экономике стали появляться хозяйствующие субъекты, не являющиеся собственностью государства и не имеющие вышестоящих органов управления. И как следствие этой экономической реформы в 1987 г. появилась независимая форма контроля или аудит.

Пятый этап. В 1995 г. была учреждена *Счетная палата Российской Федерации*, которой было необходимо выполнить важную задачу восстановления механизма независимого финансового контроля в новых условиях управления.

Первым нормативным актом, регламентирующим организацию государственного финансового контроля в Российской Федерации после распада Советского государства, был Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации".

Ключевым событием в становлении и развитии контроля является принятие Федерального закона от 07.02.11 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований", который устанавливает общие принципы организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В настоящее время по функциям управления система финансового контроля включает в себя государственный, независимый, внутрихозяйственный и общественный контроль.

Для российских организаций понятие внутреннего контроля является относительно новым. Так, деятельность компаний, созданных в форме акционерных обществ, контролируется ревизионной комиссией (ревизором) общества. Проверка (ревизия) финансово-хозяйственной деятельности акционерного общества осуществляется по итогам его деятельности за год, а также во всякое время по инициативе ревизионной комиссии (ревизора), решению общего собрания акционеров, совета директоров (наблюдательного совета) общества или по требованию акционера (акционеров) общества, владеющего в совокупности не менее чем 10 % голосующих акций общества.

Деятельность компаний, созданных в форме обществ с ограниченной ответственностью, контролирует ревизионная комиссия (ревизор) общества, которая избирается общим собранием участников общества на срок, определенный уставом общества. Однако обязательным избрание ревизионной комиссии является только в обществе, имеющем более 15 участников.

Отметим, что, несмотря на наличие в законодательных актах предписаний о необходимости осуществлять внутренний контроль, к данному вопросу экономические субъекты зачастую подходят достаточно формально. В особенности данное утверждение касается субъектов малого и среднего предпринимательства.

Закрепление понятия внутреннего контроля Федеральным законом от 06.12.11 № 402-ФЗ "О бухгалтерском учете" с 2013 г. дало новый виток в эволюции контроля в России. С этого момента внутренний контроль должен стать неотъемлемой частью финансовой политики любой организации ■

Литература

1. Арабян К. К. Теория и методология финансового контроля. Монография / К. К. Арабян. — М.: МЭСИ, 2012. — 115 с.
2. Носкова Ю. С. Внутренний контроль в системе финансового контроля: история и современность / Ю. С. Носкова // Российское предпринимательство. — 2011. — № 10 Вып. 1 (193). — С. 10–18.
3. Трубников В. М. Становление финансового контроля в России [Электронный ресурс] / В. М. Трубников // Финансовое право. — 2013. — № 7. — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 11.03.2014).
4. Чай В. Т. Контроль и аудит: история становления, этапы развития в России и Абхазии / В. Т. Чай, К. А. Гогия // Аудит и финансовый анализ. — 2011. — № 3. — С. 245–257.