

УДК 336.27

DOI: 10.21779/2500-1930-2024-39-1-79–86

А.З. Арсланбекова, А.Р. Толбоева

Становление системы бюджетного контроля в России

Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; tolboeva.aika@ya.ru

Аннотация. Развитие экономики и расширение сферы финансовой деятельности государства предполагают необходимость создания эффективной системы органов бюджетного контроля. Соблюдение субъектами финансового контроля финансовой дисциплины способствует обеспечению правопорядка в процессе создания, распределения и использования централизованных фондов денежных средств государства и муниципальных образований. Для обеспечения соблюдения установленных предписаний в бюджетной сфере в настоящее время сформирована система специальных органов финансового контроля. В статье авторы выделили исторические этапы становления системы бюджетного контроля, провели анализ функций и полномочий органов бюджетного контроля в различные исторические периоды. Делается вывод, что в становлении системы бюджетного контроля можно выделить четыре этапа, на каждом из которых ставились определенные цели и задачи.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный контроль, органы бюджетного контроля, контрольно-ревизионное управление, Счетная палата РФ, Федеральное казначейство.

Бюджет является основой экономики, вокруг которого формируются и реализуются основные направления жизнедеятельности государства, складываются публичные отношения, преследующие процесс создания, распределения и использования централизованного фонда денежных средств конкретного территориального образования. Формирование доходов и их распределение, как правило, не совпадают во времени, поэтому эффективность использования бюджетных механизмов способствует стабильному социально-экономическому развитию любого государства.

Соблюдение различными организациями финансовой дисциплины обеспечивает правопорядок в процессе создания, распределения и использования централизованных фондов денежных средств государства и муниципальных образований. В целях обеспечения соблюдения установленных предписаний в бюджетной сфере в настоящее время сформирована система специальных органов финансового контроля [1].

Бюджетный контроль представляет собой составную часть публичного финансового контроля, который включает совокупность контрольно-ревизионных мероприятий, организуемых в соответствии с нормами бюджетного права, с целью проверки законности, целесообразности, рациональности и обоснованности использования и распределения централизованных денежных фондов соответствующих публично-правовых образований.

Как отмечает О.В. Болтинова, бюджетный контроль существовал в различные периоды становления и развития нашего государства [7]. Общественно-экономический строй и цели государства отражают сущность и задачи бюджетного контроля, что свидетельствует о взаимосвязи и динамичности этих двух категорий. Россия в своем становлении прошла несколько этапов: эпоху феодализма, капитализма, советский и со-

временный период, поэтому рассмотрим систему органов бюджетного контроля на разных ступенях развития нашего государства.

С образованием в XVII веке централизованного Российского государства были сформированы центральные правительственные учреждения – приказы. Самостоятельного финансового приказа не существовало, однако действовавшие приказы делились на общегосударственные и областные, а также обладали финансовыми полномочиями. Четвертные приказы являлись центральными административно-финансовыми учреждениями рассматриваемого времени. Их основными задачами были: сбор прямых и косвенных налогов, денежных и натуральных повинностей; выплата жалованья высшим разрядам феодалов, верхушке провинциального дворянства («четвертинкам») и разовых выплат ратным людям, стрельцам, казакам, приказным людям; судебно-административное управление тяглым населением городов и уездов [9].

В дальнейшем было создано счетное учреждение – приказ Счетных дел. К его компетенции относилось осуществление расчетов, связанных с доходами и расходами государства. Далее он был преобразован в Ревизион-коллегию, которая расширила свои полномочия в части контроля за сбором налогов, отправления правосудия над чиновниками за финансовые правонарушения и ведения государственной доходовой отчетности. Ревизион-коллегия непосредственно подчинялась императору.

Следующим этапом в реформировании системы финансовых органов стало делегирование функций на места. Для этого были созданы казенные палаты – в губерниях, и казначейства – в уездах. К уже существовавшим функциям Ревизион-коллегии добавилась обязанность по обеспечению сохранности доходов. Необходимость введения этой функции была связана с нехваткой денежных средств для нужд на местах. Таким образом, объектом ревизионной деятельности финансовых органов становятся доходы империи и мероприятия по обеспечению их сохранности [5].

Подъем производительных сил, развитие товарных отношений, появление новых источников доходов, расширение внутреннего рынка привели к росту денежных средств государства и возникновению новых направлений расходов. Увеличение бюджета требовало не только наличия стабильной системы государственных органов, но и осуществления наблюдения с целью проверки исполнения законов, отслеживания результатов деятельности финансовых органов и проверки легальности действий подконтрольных объектов. Органам государственной власти того периода необходимо было предоставлять контрольные полномочия, в то время как на практике вплоть до XIX века создавались органы с исключительно расчетными функциями.

Расширение внутреннего рынка привело к сосредоточению в руках меньшинства средств производства и накоплению ими капитала. Захват новых колоний и географические открытия обеспечили налаживание экономических международных связей, что также привело к появлению новых источников накопления средств производства. Растущий спрос на товары требовал реорганизации административно-территориального устройства: трехстепенное деление заменили на двухстепенное – 50 губерний и уезды. Такой шаг позволил избежать дифференциации товаропроизводителей и способствовал дальнейшему развитию капитализма в России.

Эпоха капитализма сопровождалась формированием вертикальной системы государственных органов во главе с Министерством финансов. Все министерства были обязаны представлять свои сметы на будущий год Министерству финансов, которое составляло императору генеральную ведомость о доходах и расходах следующего года. Министерство финансов действовало в тесной связи с генеральным казначеем, в чьи обязанности входило исполнение росписи финансов. Интересным является тот факт,

что бюджетные росписи и отчеты о реализации доходов держались в тайне от высших государственных учреждений.

Большое значение для определения назначения бюджетного контроля имели работы государственного деятеля XIX века М.М. Сперанского, который сводил главную функцию финансового контроля к контролю за исполнением бюджета. Кроме того, он предложил новое устройство управления, которое состояло из законодательных (Государственная Дума), исполнительных (министерства, ответственные перед Думой) и судебных учреждений (Сенат). Координацию деятельности этих учреждений осуществлял Государственный совет. Помимо прочего реформа М.М. Сперанского определила такие направления совершенствования финансовой политики государства, как:

- повышение результативности методов осуществления контроля;
- расширение сферы применения ревизий на все виды государственных доходов, учреждений и должностных лиц;
- анализ практики расходования государственных доходов и обобщение практического опыта в целях прогнозирования более рационального способа управления финансами;
- сепарация государственного контроля в своих полномочиях и подотчетность его исключительно императору.

Резкое внедрение ранее неизвестных функций привело к сбору зачастую ложных, противоречивых данных от ведомств. Государственные финансовые органы не могли препятствовать расхищению казны, хотя создавали видимость реализации бюджетных контрольных мероприятий. Еще одним потрясением стало введение беспрецедентного для того времени принципа гласности – государственные поступления и расходования уже не составляли тайну для учреждений и должностных лиц.

Крымская война 1853–1856 гг. и отмена крепостного права в 1861 г. повлекли за собой дефицит финансов и потребовали проведения очередной финансовой реформы. Состояние казны требовало незамедлительного разбора, для этого был сформирован единый ревизионный орган – государственный контролер в лице В.А. Татаринова, по словам которого ревизия «всегда требует факта, подлинного документа» [3]. Документальная ревизия позволила наблюдать за хозяйственной деятельностью всех учреждений, делать выводы о результативности работы и степени рациональности использования финансов. Рост промышленности требовал затрат на строительство железных дорог, средств связи и обеспечение оборонного комплекса, следовательно, подотчетным ревизионным объектом стали и материальные блага, находящиеся в собственности государства.

К концу XIX века бюджетный контроль состоял в применении ревизионно-правовых мер, направленных на проверку законности операций, проводимых с финансами, осуществлении мероприятий по сохранности денежных и материальных ресурсов государства, составлении документальной отчетности использования ресурсов государства.

Советский период основывался на идеях марксизма о необходимости внедрения государственного контроля во все сферы общественной жизни страны. Социальная классовость того времени поделила общество на контролируемый и контролирующий классы. В руках последнего была сосредоточена власть. Государственная политика была направлена на централизацию органов финансового контроля: был создан Народный комиссариат государственного контроля (Наркомфин). В.И. Ленин в своих трудах отмечал важность рабочего контроля как инструмента наблюдения трудового коллектива за всеми сторонами деятельности предприятия.

Основным лозунгом работы Наркомфина В.И. Ленин определял: «Не будучи заинтересованным непосредственно, обязан установить действительный, реальный контроль и проверку» [10], а основной его задачей была фактическая ревизия финансово-хозяйственных операций в месте их совершения, с выборочной проверкой текущей документации.

В целях большей регламентации средств и методов осуществления финансового контроля в составе Наркомфина была создана финансово-бюджетная инспекция. Проверка целесообразности финансирования и рациональности использования государственных средств перешла в сферу деятельности инспекции. Помимо бюджетных организаций, подконтрольными объектами выступали предприятия и хозяйственные учреждения.

Прерогатива организации финансового контроля в полном объеме была передана Министерству финансов СССР и заключалась в проверке правильности составления проектов бюджетов союзных республик, финансовых планов министерств и ведомств СССР, а также бухгалтерских отчетов, смет и балансов министерств и других центральных учреждений СССР. Государственный банк СССР осуществлял финансовый контроль в банковской сфере.

Таким образом, в советский период бюджетный контроль разделился на государственный, общественный, рабочий и партийный, и заключался в контроле за составлением проектов бюджетов, за сбором установленных законом государственных доходов и налогов в рассмотрении финансовых планов и смет учреждений и предприятий, в анализе периодической и годовой отчетности предприятий и учреждений.

Важное влияние на дальнейшее развитие финансового контроля оказала централизация органов финансового контроля в части организации мероприятий по борьбе с расточительством, усилению контроля за результатами хозяйствования во всех звеньях экономики, совершенствования контрольно-ревизионной работы, повышения роли народного контроля, сохранности социалистической собственности и соблюдения режима финансовой дисциплины.

После распада СССР единственным органом, обладающим практическим опытом проведения контрольных мероприятий, выступало контрольно-ревизионное управление Минфина России. Для дальнейшего развития страны было принято решение о переходе к рыночной экономике и приватизации государственной собственности. Исполнение поставленной задачи привело к самому масштабному разграблению государственного имущества.

На формирование современной системы органов финансового контроля России оказал влияние международный опыт [8]. Так, была образована Счетная палата Российской Федерации, Федеральное казначейство в составе Минфина, а также стали возникать контрольно-счетные органы в субъектах Федерации.

Началось формирование современной правовой базы контроля. По инициативе Минфина РФ были приняты Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации", постановление Правительства РФ от 6 августа 1998 г. № 888 "О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов Российской Федерации".

С 1 октября 2011 года вступил в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», который закрепил унифицированную модель

организации контрольно-счетных органов и повлиял на дальнейшее развитие системы организации бюджетного контроля в Российской Федерации.

Большое внимание вопросам государственного финансового контроля, роли Министерства финансов в его осуществлении уделено в Бюджетном кодексе Российской Федерации, вступившем в действие с 1 января 2000 г.

В современной России осуществление бюджетного контроля является прерогативой Федерального казначейства, Счетной палаты РФ, финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований, главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств.

Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, осуществлению полномочий оператора системы казначейских платежей, казначейскому обслуживанию, казначейскому сопровождению, бюджетному мониторингу в системе казначейских платежей, кассовому обслуживанию исполнения бюджета Союзного государства, управлению остатками средств на едином казначейском счете и едином счете федерального бюджета, контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, проведению анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового аудита, проведению ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, ведению бюджетного учета отдельных органов исполнительной власти, а также по начислению выплат по оплате труда и их перечислению, внешнему контролю деятельности аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям, контролю (надзору) в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения в отношении аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям, осуществлению полномочий оператора государственных информационных систем в установленной сфере деятельности. Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации. Деятельность федерального казначейства регламентируется Постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 "О Федеральном казначействе".

Счетная палата РФ является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ, и подотчетным Федеральному Собранию. В рамках задач, определенных законодательством Российской Федерации, Счетная палата РФ обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Счетная палата обладает следующими полномочиями:

- 1) осуществляет контрольную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности;
- 2) направляет по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий соответственно представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения, информационные письма, а также при выявлении данных, ука-

зывают на признаки составов преступлений, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы;

3) осуществляет по обращениям органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований оценку деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

4) организует взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе по вопросам планирования и проведения на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

5) оказывает контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь, содействует в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

6) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

Под сферу распространения контрольных полномочий подпадают бюджетные учреждения по вопросам законного и целевого расходования денежных средств в рамках установленной сметы.

Таким образом, на основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. В становлении системы бюджетного контроля можно выделить четыре этапа: феодальный, капиталистический, советский и современный. На каждом этапе создавались идентичные органы, деятельность которых регламентировалась правительственными актами.

2. В феодальный период объектом ревизионной деятельности финансовых органов являлись доходы империи и мероприятия по обеспечению их сохранности.

3. Вплоть до XIX века создавались органы с исключительно расчетными функциями, лишённые контрольных полномочий.

4. Эпоха капитализма сопровождалась формированием вертикальной системы государственных органов во главе с Министерством финансов. Характерной особенностью этого периода стало также введение принципа гласности, то есть государственные поступления и расходования уже не составляли тайну для учреждений и должностных лиц.

5. В советский период бюджетный контроль разделился на государственный, общественный, рабочий и партийный и заключался в контроле за составлением проектов бюджетов за сбором установленных законом государственных доходов и в рассмотрении финансовых планов и смет учреждений и предприятий, налогов, в анализе периодической и годовой отчетности предприятий и учреждений.

6. В современной России осуществление бюджетного контроля является прерогативой Федерального казначейства, Счетной палаты РФ, финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований, главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств.

Литература

1. Арсланбекова А.З. Актуальные проблемы обеспечения единства системы бюджетного контроля в Российской Федерации // Вестник Дагестанского государ-

ственного университета. 2017. Т. 32., вып. 1. – С. 25–29.

2. Арсланбекова А.З. Противодействие коррупции в финансовой сфере // Юридический вестник ДГУ. 2019. № 2.

3. Арсланбекова А.З., Арсланбеков А.М. Проблемы межбюджетного регулирования в России // Вестник ДГУ. 2022. № 3.

4. Арсланбекова А.З., Менафова З.Э. Дотационное финансирование субъектов РФ (на примере Республики Дагестан) // Новый юридический вестник. Международный научный журнал. 2023. № 2 (41).

5. Арсланбекова А.З., Хизриев А.Ш. Основные характеристики бюджета Республики Дагестан на 2022 год и плановый период 2023–2024 годы // Юридический вестник ДГУ. 2022. № 2.

6. Атаева Н.М. Субъекты Российской Федерации как участники бюджетных правоотношений // Образование. Наука. Научные кадры. 2023. № 4.

7. Болтинова О.В. Проблемы развития бюджетного контроля в Российской Федерации // Финансовое право. 2021. № 7. – С. 10–32.

8. Ермасов Н.Б. Бюджетная система Российской Федерации: учебник / под ред. Н.Б. Ермасова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшее образование, 2013. – 138 с.

9. Земянская А.С. Исторический путь развития государственного финансового контроля в России // Молодой ученый. 2021. № 23. – С. 202–212.

10. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 54. – С. 151–155.

11. Родина Т.Е. Бюджетная политика Российской Федерации и механизм ее реализации // Международный научно-исследовательский журнал. 2018. № 1 (67). – С. 138–141.

12. Сорокина Л.В., Шеповалова М.С. Роль межбюджетных трансфертов в бюджетной системе Российской Федерации // Молодой ученый. 2014. № 1 (60). – С. 426–429.

References

1. Arslanbekova A.Z. Actual problems of ensuring the unity of the budget control system in the Russian Federation // Bulletin of Dagestan State University. 2017. Vol. 32, Iss. 1. – Pp. 25–29.

2. Arslanbekova A.Z. Combating corruption in the financial sphere // Legal Bulletin of the DSU. 2019. No. 2.

3. Arslanbekova A.Z., Arslanbekov A.M. Problems of inter-budgetary regulation in Russia // Bulletin of the DSU. 2022. No. 3.

4 Arslanbekova A.Z., Menafova Z.E. Subsidized financing of the subjects of the Russian Federation (on the example of the Republic of Dagestan) // New Legal Bulletin. International Scientific Journal. 2023. № 2 (41).

5. Arslanbekova A.Z., Khizriev A.Sh. Main characteristics of the budget of the Republic of Dagestan for 2022 and the planning period 2023–2024 // Legal Bulletin of the DSU. 2022. No. 2.

6. Ataeva N.M. Subjects of the Russian Federation as participants in budgetary legal relations // Education. Science. Scientific staff. 2023. No. 4.

7. Boltinova O.V. Problems of budget control development in the Russian Federation // Financial law. 2021. No. 7. – Pp.10–32.

8. Ermasov N.B. The budgetary system of the Russian Federation: textbook / edited by N.B. Ermasov. – 2nd ed., reprint. and additional. – M.: Higher education, 2013. – 138 p.

9. Zemyanskaya A.S. The historical path of development of state financial control in

Russia // Young scientist. 2021. No. 23. – Pp. 202–212.

10. Lenin V.I. Complete works. Vol. 54. – Pp. 151–155.

11. Rodina I.E. The budgetary policy of the Russian Federation and the mechanism of its implementation // International Scientific Research Journal. 2018. No. 1 (67). – Pp. 138–141.

12. Sorokina L.V., Shepvalova M.S. The role of inter-budgetary transfers in the budgetary system of the Russian Federation // Young Scientist. 2014. No. 1 (60). – Pp. 426–429.

Поступила в редакцию 14 февраля 2024 г.

Принята 25 февраля 2024 г.

UDC 336.27

DOI: 10.21779/2500-1930-2024-39-1-79–86

The Formation of the Budget Control System in Russia

A.Z. Arslanbekova, A.R. Tolboeva

*Dagestan State University, Russia, 367000, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a;
tolboeva.aika@ya.ru*

Abstract. The development of the economy and the expansion of the sphere of financial activity of the state implies the need to create an effective system of budget control bodies. Compliance by subjects of financial control with financial discipline contributes to ensuring law and order in the process of creating; distributing and using centralized funds of state and municipal funds. To ensure compliance with the established regulations in the budgetary sphere, a system of special financial control bodies has now been formed. In the article, the authors identified the historical stages of the formation of the budget control system, analyzed the functions and powers of budget control bodies in various historical periods. In conclusion, it is concluded that in the formation of the budget control system, four stages can be distinguished, each of which set certain goals and objectives.

Keywords: budget; budget control; budget control bodies; control and auditing.

Received 14 February, 2024.

Accepted 25 February, 2024