

# О ПОДХОДАХ К ИСТОРИЧЕСКОЙ ПЕРИОДИЗАЦИИ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

УДК 336.025.2

**Андрей Юрьевич Волков**,  
д.э.н., доцент, зав. каф. Бухгалтерского учета,  
экономического анализа и финансов Ярослав-  
ского филиала Московского государственного  
университета экономики, статистики и инфор-  
матики (МЭСИ)  
Тел.: (915) 996-67-13  
Эл. почта: AYUvolkov@mesi-yar.ru

**Михаил Андреевич Волков**,  
аспирант Московского государственного универ-  
ситета экономики, статистики и информатики  
(МЭСИ)  
Тел.: (902) 334-45-13  
Эл. почта: a140869@yandex.ru

В статье затрагиваются несколько подходов к поня-  
тию «финансовый контроль». Сделан вывод о том,  
что финансовый контроль не что иное как вездесу-  
щий и незаменимый рычаг управления не только фи-  
нансовой системой, но и экономикой и государством  
в целом, причем основным субъектом управления  
финансовым контролем является государство. При  
этом положительные качественные эволюционные  
преобразования в системе финансового контроля  
не могут быть проведены без ретроспективного  
анализа, раскрывающего особенности системы  
финансового контроля на разных этапах форми-  
рования и развития на территории России. Далее  
исследуются различные подходы к периодизации  
финансового контроля

**Ключевые слова:** контроль, финансовый конт-  
роль, государственный финансовый контроль,  
финансовое право, периодизация финансового  
контроля.

**Andrey Yu. Volkov**,  
PhD in Economics, Associate Professor, Head of  
the Chair of Finance, economic analysis and book-  
keeping, the Moscow State University of Economics,  
Statistics and Informatics (MESI), Yaroslavl branch  
Tel.: (915) 996-67-13  
E-mail: AYUvolkov@mesi-yar.ru

**Michael A. Volkov**,  
Post-graduate student, Moscow State University  
of Economics, Statistics and Informatics graduate  
Tel.: (902) 334-45-13  
E-mail: a140869@yandex.ru

## APPROACHES TO HISTORICAL PERIODIZATION OF FINANCIAL CONTROL

Article contains several modes of interpretation the of  
"financial control" term. Concluded: financial control  
is omnipresent and indispensable way of managing  
– not only the financial system, but also the economy  
and the whole state generally. At that, state remains  
the main subject of managing. Moreover, positive qualita-  
tive evolutionary changes of the finance control system  
cannot be realized without retrospective analysis. It  
reveals the main features of financial control system  
at different stages of formation and development in  
Russia. Then different modes of periodization of finance  
control are explored.

**Keywords:** control, financial control, state financial  
control, financial law, periodization of finance control.

## 1. Введение

Развитие нашего государства сопровождалось развитием мно-  
жества его подсистем, к которым необходимо отнести и государ-  
ственное управление. Совместно с развитием государственного  
управления эволюционировал финансовый контроль, претерпевая,  
порой кардинальные изменения, затрагивающие институциональ-  
ные, организационные и методологические основы, при этом то  
смягчаясь, то усиливаясь, что связано с воздействием множества  
различных факторов, однако вне зависимости от периода развития  
государства (метода и способа государственного управления, в  
том числе уровня развития финансового контроля, его состояния)  
деятельность государства по регулированию финансового контроля  
была направлена на достижение государственных интересов, в том  
числе в экономике вообще и финансовой сфере в частности.

Существует масса научных трудов, посвященных исследованию  
финансового контроля вообще, его классификации и периодизации.  
Авторы уже также обращались к данной тематике [1, 2, 3, 4]. Резуль-  
таты и выводы публикаций по рассматриваемой теме достаточно  
широки, однако несомненно, что финансовый контроль является  
чрезвычайно многогранной, сложной и комплексной экономичес-  
кой категорией и требует дальнейшего исследования, в том числе  
в части периодизации.

## 2. Подходы к понятию «финансовый контроль»

Существует множество определений понятия «финансовый  
контроль» и подходов к его пониманию. Приведем лишь некоторые  
из подходов.

С точки зрения Д.М. Львова, такое понятие как «государственный  
контроль» употребляют в нескольких значениях: а) в смысле учреж-  
дения или места, где производится ревизия (совет Государствен-  
ного Контроля, Контрольные палаты); б) в значении ревизионного  
процесса или самой ревизии» [5, с. 221]. Причем А.А. Ялблуганов  
утверждает, что в период до революции 1917 года такое понятие,  
как «финансовый контроль» не использовалось ни в научной  
литературе, ни на законодательном уровне. В дореволюционный  
период используется только термин «государственный контроль»  
[6, с. 11]. Таким образом, исходя из вышесказанного под термином  
«государственный контроль» в дореволюционный период понимался  
и финансовый контроль.

С точки зрения Н.С. Малеина финансовый контроль это регули-  
руемая правовыми нормами деятельность финансовых, кредитных и  
хозяйственных органов (организаций), направленная на обеспечение  
финансовой, бюджетной, кредитной, расчетной и кассовой дисци-  
плины в процессе исполнения планов и заключающаяся в проверке  
законности, обоснованности и рациональности денежных затрат [7].

Н.И. Химичева считает, что «финансовый контроль – это конт-  
роль за законностью действий в области образования, распределения  
и использования денежных фондов государства и субъектов местно-  
го самоуправления в целях эффективного социально-экономического  
развития страны и отдельных регионов» [8, с. 83].

По мнению А.Г. Грязновой «Финансовый контроль представ-  
ляет собой систему методов, органов и мероприятий по проверке  
законности, целесообразности и результативности образования,  
распределения и использования денежных фондов государства и

местного самоуправления. Финансовый контроль является формой государственного контроля, способствующей обеспечению законности и рациональности использования бюджетных средств, сохранности государственной и муниципальной собственности, вскрытию нарушений финансовой дисциплины. Основная задача финансового контроля – обеспечение четкого соблюдения норм финансового права, предписывающих и устанавливающих порядок образования, распределения и использования средств федеральных и местных бюджетов, внебюджетных фондов, средств государственных и муниципальных унитарных предприятий» [9].

Одно из наиболее удачных, на наш взгляд, определений финансового контроля дано В.В. Бурцевым: «финансовый контроль – установленная законодательством деятельность органов государственной власти и управления всех уровней по выявлению, предупреждению и пресечению: 1) ошибок и злоупотреблений в управлении государственными денежными и другими материальными ресурсами (капиталами), а также используемыми в хозяйственной деятельности и отчуждаемыми государственной собственности, влекущих прямой или косвенный финансовый или материальный ущерб государству; 2) несоблюдения финансово-хозяйственного, в том числе бюджетного, законодательства; 3) недостатков в организации систем управления (в том числе внутреннего контроля) финансово-хозяйственной деятельности государственных органов, организаций с полным или частичным государственным участием» [10, с. 47].

Существует множество иных определений финансового контроля, причем весьма разноплановых, их анализ позволяет выяснить цели и объекты финансового контроля, современные и не очень взгляды авторов на понятие «финансы», и т.д. Не случайно К.К. Арабян указывает на то, что «финансовый контроль представляет собой разновидность контроля, предмет деятельности которого, является недостаточно

изученным. Причиной тому является то, что до перехода на рыночный путь развития экономики в России функционировал фактически один вид контроля – государственный» [6, с. 10].

Следует обратить внимание, что финансовый контроль как деятельность и как институт регулируется общей частью такой публичной отрасли права, как финансовое право, о чем свидетельствовала Р.О. Халфина, относя финансовый контроль к институтам общей части финансового права [11].

Предметом финансового права, как отрасли права являются финансовые отношения с участием государства и органов местного самоуправления, то есть отношения по поводу формирования, распределения и использования фондов денежных средств органов государственной власти и местного самоуправления в интересах осуществления ими своих задач и функций.

Таким образом, предмет финансового контроля, как института финансового права лежит в плоскости предмета финансового права и таким образом категории «финансовый контроль» и «государственный финансовый контроль» являются однопорядковыми.

Не случайно И.Х. Озеров отмечал, что изучение финансового контроля было подвержено воздействию двойственности финансовой науки, которая, «принадлежит, с одной стороны, к циклу экономических наук, с другой – к наукам правовым...» [12].

Так как позиция авторов опирается на положения Финансового права как отрасли: финансовый контроль – это комплекс контрольных мероприятий, осуществляемых уполномоченными органами государственной власти, местного самоуправления, соответствующими субъектами предпринимательской деятельности, иными участниками по проверке формирования, распределения и использования государственных и муниципальных фондов денежных средств.

Таким образом, финансовый контроль не что иное как вездесущий и незаменимый рычаг управления не только денежными средствами и

финансовой системой, но и экономикой и государством в целом. При этом положительные качественные эволюционные преобразования системы финансового контроля вряд ли могут быть проведены без ретроспективного анализа, раскрывающего особенности системы финансового контроля в разные периоды формирования и развития на территории России.

Существует множество проблем, воздействующих на эволюцию финансового контроля, и их необходимо ранжировать, в связи с чем возникает необходимость совершенствования классификации финансового контроля, его форм и методов, влияющих на развитие факторов, так как, несмотря на множество научных трудов, посвященных исследованию финансового контроля среди ученых не сформировано единого мнения в отношении классификационных признаков по проблемам финансового контроля, что, не способствует развитию финансового контроля, его методологии и практической сферы деятельности.

### 3. Подходы к периодизации финансового контроля

Одними из важнейших проблем, несомненно подлежащих детальному исследованию являются проблемы становления и развития, и связанная с ними периодизация финансового контроля.

Рассмотрение периодизации финансового контроля на территории современной России осуществлялось в трудах многих отечественных специалистов-практиков и ученых, например, В.Д. Андреева, Д.А. Аллахвердяна, Н.Д. Бровкиной, В.В. Бурцева, Э.А. Белобжецко-го, Н.Г. Гаджиева, Н.С. Малеина, А.Д. Ларионова, А.С. Наринского, В.П. Суйца, Г.А. Соловьева, Я.В. Соколова, А.А. Терехова и многих других. Они обосновывали и применяли разнообразные подходы к периодизации становления и развития финансового контроля в нашем государстве.

Если подходить к исследованию эволюции финансового контроля с точки зрения общего порядка и организации финансового контроля

государством, то достаточно показательно точка зрения О.Ю. Куприянова, предлагающего ряд концепций финансового контроля:

– либеральная концепция, основанная на децентрализации финансового контроля, делегировании контрольных функций нижестоящим звеньям управления, характеризуется не жестким финансовым контролем (представители: Е.Ф. Канкрин, Б.Д. Бруцкус, Б.Б. Кампенгаузен, П.Б. Струве, А.А. Абаз и др.);

– концепция централизованной организации финансового контроля характеризуется максимальной централизацией финансового контроля, как наиболее яркий пример приводится система государственного финансового контроля выстроенная в период СССР (представители: М.М. Сперанский, В.А. Татаринов, И.В. Сталин, В.И. Ленин и др.);

– центристская концепция, объединяющая в себе подходы к организации финансового контроля как представителей концепции централизованной организации государственного финансового контроля, так и представителей либеральной концепции (представители С.В. Степашин, А.Д. Билимович и др.) [13, с. 14 – 16].

Гораздо чаще формирование и эволюцию финансового контроля в государстве как системы рассматривают в историческом аспекте через развитие общества в целом, его экономики и финансов в частности, придерживаясь формационного подхода к развитию цивилизации. Развитие финансового контроля как системы на территории России в зависимости от смены общественно-экономических формаций исследовали С.Д. Бахишев [14, с. 26], В.М. Родионова, В.И. Шлейников [15, с. 103–155], кроме того, существует множество ученых исследовавших развитие финансового контроля в отдельных сферах и отраслях деятельности, например Н.П. Шелепугин [16], В.В. Тиванов [16, 17], Е.Д. Просветкин [18] и др. рассматривали эволюцию финансового контроля в Вооруженных силах.

Возможно рассматривать эволюцию финансового контроля и через призму цивилизационного подхода

к общественно-историческому развитию, исследуя его становление и развитие на основе стадий экономического развития общества.

Для периода традиционной экономики в Российском государстве (с середины XVII века по середину XIX века) характерно развитие финансового контроля как функции государственного управления, как государственного контроля, в эпоху непрерывной смены самодержцев, неустойчивого положения в стране и на ее рубежах, с ориентацией на имеющийся опыт зарубежных стран. К середине XIX века была выстроена более-менее стройная система государственного контроля, включавшая нормативно-правовую базу, субъекты и объекты контроля, формы, виды и методы государственного контроля, и имевшая ряд недостатков, влиявших на выполнение органами финансового контроля своих задач и функций, в частности отсутствовал единый законодательный акт, регламентирующий государственный контроль, контроль распространялся не на все государственные органы и учреждения, слабая нормативно-правовая регламентация документального контроля.

Для периода индустриального капитализма в России (с 1861 года по 1917 год) характерно усиление государственного, в том числе ведомственного и внутреннего контроля, первоначально связанное с проведением значительных преобразований в финансовой сфере Российского государства под руководством В.А. Татаринова, так, например, при нем законодательно, как основной вид финансового контроля был закреплен последующий документальный контроль с правом осуществления проверок кассовых операций и фактических ревизий чиновниками Государственного контроля. В дальнейшем, в законе 1892 года «Учреждения государственного контроля» контрольная деятельность государства была системно урегулирована, в том числе были определены ревизионная, административная и бюджетная функции государственного контроля с выделением ревизионной функции как основной, а также сформирована организаци-

онная структура государственного контроля. Как главное направление развития государственного контроля было выделено совершенствование методов осуществления последующей документальной ревизии. К окончанию периода индустриального капитализма государственный финансовый контроль как функция государственного управления был организационно и законодательно урегулирован с наделением государственного контроля определенной независимостью и значительными полномочиями.

Период командной (централизованной, плановой) экономики длился с 1917 года по 90 годы XX века. Развитие финансового контроля в этот период характеризовалось жесткой его централизацией, значительным вниманием к совершенствованию форм и методов финансового контроля в условиях планового ведения хозяйства. О серьезности отношения к финансовому контролю в период командной экономики говорит то, что декрет об образовании Народно-Комиссариата Государственного контроля был одним из первых опубликованных в 1917 году декретов молодого Советского государства.

С момента создания Советского государства вся сложившаяся ранее система государственного контроля подвергалась основательному преобразованию, по причине изменения самой сущности государства, основ его организации и экономического базиса. Так, в интересах ужесточения борьбы со злоупотреблениями и бесхозяйственностью в конце 1918 года были утверждены правила осуществления предварительной и фактической ревизии хозяйственно-финансовой деятельности предприятий, было проведено преобразование главного органа финансового контроля в Народный Комиссариат рабоче-крестьянской инспекции (Рабкрин). В дальнейшем, в процессе борьбы за повышение эффективности финансового контроля в систему государственного финансового контроля вносились неоднократные изменения, и к 1937 году в СССР окончательно сложилась сложная система государственного финансового контроля, включавшая в себя:



контроль в лице органов государственной власти, народный контроль, контроль финансово-кредитных органов, ведомственный финансовый контроль. Данная система государственного финансового контроля была отлажена в период Великой Отечественной Войны и просуществовала с незначительными изменениями до 90-х годов XX века.

Период современной нам смешанной рыночной экономики начался с 90-х годов XX века. Первоначально основой государственного финансового контроля являлась централизованная система государственного финансового контроля времен плановой экономики, но достаточно быстро такие ее составные части как народный контроль, контроль финансово-кредитных органов по объективным причинам перестали функционировать, а ведомственный финансовый контроль, первоначально претерпев заметное усиление со временем, был значительно ослаблен. Помимо контроля органов государственной власти (исполнительных) в этот период была создана система органов государственного финансового контроля, независимая от органов исполнительной власти – Счетная палата Российской Федерации и система государственных и муниципальных контрольно-счетных органов. Кроме того, составной частью финансового контроля в современной России является президентский контроль, который осуществляется Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации, входящим в состав Администрации Президента Российской Федерации.

Кроме того, ряд авторов подходит к исследованию развития финансового контроля с точки зрения личности и ее влияния на эволюцию контрольной деятельности, знаковых событий в сфере финансового контроля. Так, К.К. Арабян в монографии «Теория и методология финансового контроля» проводит «анализ формирования и развития системы финансового контроля в России» в Приложении [2].

Представленная в приложении к монографии информация раскрывает не формирование и развитие

финансового контроля, а анализ деятельности отдельных личностей и событий на трансформацию отношений финансового контроля. Рассматриваются влияние реформы М.М. Сперанского на систему финансового контроля, реформа первого государственного контролера В.А. Татаринова и ее влияние на систему финансового контроля, представлена периодизация становления и развития финансового контроля в советский период [2].

### Заключение

Финансовый контроль – это комплекс мероприятий, осуществляемых уполномоченными органами государственной власти, местного самоуправления, соответствующими субъектами предпринимательской деятельности, иными участниками по проверке формирования, распределения и использования государственных и муниципальных фондов денежных средств. Классификация финансового контроля должна учитывать предмет финансового права, так как именно финансовое право, с его предметом и методом регулирует финансовый контроль, поэтому с точки зрения правового регулирования «финансовый контроль» и «государственный финансовый контроль» термины одного порядка, и практически идентичные.

Подводя итог можно констатировать, что без учета эволюции и фактов исторического развития нельзя подвергать рассмотрению становление и развитие финансового контроля и его изменения. Рассматриваемые подходы к периодизации финансового контроля в совокупности позволяют осознать причины и основные направления трансформации нормативно-правового регулирования финансового контроля и в связи с этим – изменения финансового контроля, его видов, форм и методов, органов финансового контроля.

### Литература

1. Волков А.Ю., Волков М.А. О регулировании финансового контроля // Электронное научно-практическое периодическое издание

«Экономика и социум». – 2014. – № 2 (11). Сайт: <http://www.iupr.ru>. Режим доступа: [http://www.iupr.ru/http://iupr.ru/domains\\_data/files/zurnal\\_11\\_may/Volkov%20A.Yu.%20Volkov%20M.A.pdf](http://www.iupr.ru/http://iupr.ru/domains_data/files/zurnal_11_may/Volkov%20A.Yu.%20Volkov%20M.A.pdf)

2. Волков А.Ю., Волков М.А. Проблемы государственного финансового контроля // Экономика современного общества: актуальные вопросы антикризисного развития. Материалы III международной научно-практической конференции. Саратов, 2014. С. 12–14.

3. Волков А.Ю., Волков М.А. Финансовый контроль как функция управления // Кризис экономической системы как фактор нестабильности современного общества. Материалы III международной научно-практической конференции. Саратов, 2014. С. 30–31.

4. Волков А.Ю., Волков М.А. Об изменениях в государственном финансовом контроле // Современное общество, образование и наука. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 9 частях. 2014. С. 32–33.

5. Львов Д. Очерк развития кассовых и контрольных учреждений в России за истекшее 25-летие // Счетоводство. – 1889. – № 17. – С. 221.

6. Арабян К.К. Теория и методология финансового контроля: монография. – М.: МЭСИ, 2012. – 115 с.

7. Малейн Н.С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль. – М.: Наука, 1964.

8. Химичева Н.И. Финансовое право: учебник. – М., 1995. – С. 83.

9. Финансово-кредитный энциклопедический словарь. Колл. авторов под общ. ред. А.Г. Грязновой, 2004 г. <http://vocabulary.ru/dictionary/1049/word/kontrol-finansovyi>

10. Бурцев В.В. Государственный финансовый контроль: методология и организация. – М.: Информационно-внедренческий центр «Маркетинг», 2000. – 392 с.

11. Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. – М., 1952. – С. 182–213.

12. Озеров И.Х. Финансы // Энциклопедический словарь.

Т. XXXV-а. – СПб.: Изд. Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона, 1902. – С. 867.

13. Куприянов О.Ю. История государственного надведомственного финансового контроля в Российском государстве (1654–1928 гг.): Дис... канд. экон. наук. – СПб., 2003. – 245 с.

14. Бахишев С.Д. Финансовый контроль в системе управления государственным сектором экономики: Дис...канд. экон. наук. – СПб., 2003. – 149 с.

15. Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: учебник. – М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. – 320 с.

16. Тиванов В.В., Шелепугин Н.П. Развитие финансов Вооруженных Сил после Великой Отечественной войны. – М.: ВФЭФ при ФА, 1995. – 194 с.

17. Тиванов В.В. Финансы русской армии (XVIII век – начало XX века). – М.: Типография ВФЭФ, 1993. – 254 с.

18. Просветкин Е.Д. Финансовая деятельность в соединении Советской армии. – М.: ВФ при МФИ, 1958. – 152 с.

## References

1. Volkov A.U., Volkov M.A. On the finance control regulation // *Elektronnoe nauchno-prakticheskoe periodicheskoe izdanie «Ekonomika i socium»*. – 2014. – № 2 (11). <http://www.iupr.ru> <http://www.iupr.ruhttp://www.iupr.ru>

[iupr.ru/domains\\_data/files/zurnal\\_11\\_may/Volkov%20A.Yu.%20Volkov%20M.A.pdf](http://www.iupr.ru/domains_data/files/zurnal_11_may/Volkov%20A.Yu.%20Volkov%20M.A.pdf)

2. Volkov A.U., Volkov M.A. State financial control problems // *Ekonomika sovremennogo obshchestva: aktualnye voprosy antikrizisnogo razvitiya. Materialy III mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii*. Sarahotov, 2014. S. 12–14.

3. Volkov A.U., Volkov M.A. Financial control as a function of management // *Krizis ekonomicheskoy sistemy kak faktor nestabilnosti sovremennogo obshchestva. Materialy III mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii*. Sarahotov, 2014. S. 30–31.

4. Volkov A.U., Volkov M.A. On some changes in the system of state financial control // *Sovremennoe obshchestvo, obrazovanie i nauka. Sbornik nauchnyh trudov po materialam Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii: v 9 chastyakh*. 2014. S. 32–33.

5. Lvov D. Cash and control organizations development during last 25 years: essay // *Schetovodstvo*. – 1889. – № 17. – S. 221.

6. Arabyan K.K. Financial control theory and methodic: monographs. – М.: MESI, 2012. p. 115.

7. Malein N.S. Credit and settlement relationships and financial control. – М.: Nauka, 1964.

8. Khimicheva N.I. Financial law: textbook. – М., 1995. p.83.

9. Gryaznova A.G. Financial and credit encyclopedic dictionary, 2004 <http://vocabulary.ru/dictionary/1049/word/kontrol-finansovyi>

10. Burcev V.V. State finance control: methodic and organization. – М.: М.: Informacionno-vnedrencheskij centr «Marketing», 2000. – 392 s.

11. Halfina R.O. About the subject and system of Soviet financial law // *Voprosy sovetskogo administrativnogo i finansovogo prava*. – М., 1952. – S. 182–213.

12. Ozerov I.H. Finance // *Enciklopedicheskij slovar. T. XXXV-a*. – СПб.: Изд. Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона, 1902. – С. 867.

13. Kupriyanov O.U. The history of state supradepartmental control in Russian state (1654–1928): monographs. – Spb., 2003. p. 245.

14. Bahishev S.D. Financial control in the system of public sector management: monographs. – Spb., 2003. p. 149.

15. Rodionova V.M., Shleinikov V.I. Financial control: textbook. – М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. p. 320.

16. Tivanov V.V., Shelepugin N.P. Development of Armed Force's finances after the Great Patriotic War – М.: VFEFofFA, 1995. p.194.

17. Tivanov V.V. The finances of Russian army (XVIII cent – beg. of XX cent). – М.: VFEF 1993. p.254.

18. Prosvetkin E.D. Financial activity in squad of the Soviet army – М.: VF of MFI, 1958. p.152.