

Секция «10.1 Публичный финансовый контроль (аудит): от исторических основ к новым трендам»

**Государственный финансовый контроль в России: реформы М. М. Сперанского и формирование риск-ориентированной модели**

**Научный руководитель – Баркова Ольга Николаевна**

*Давыдова Диана Денисовна*

*Студент (бакалавр)*

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Высшая школа государственного аудита, Студенческое научное общество ВШГА, Москва, Россия

*E-mail: davydovadianaschool@yandex.ru*

Государственный финансовый контроль в России прошёл длительный путь своего становления, для которого были характерны национальные особенности и специфика правового регулирования. В доктринальном плане под государственным финансовым контролем понимается совокупность действий и операций по проверке законности, обоснованности и эффективности использования государственных средств. К сожалению, в отечественном правоведении до сих пор отсутствуют единое понимание сущности финансового контроля, его функций и места в системе государственного управления.

История формирования системы финансового контроля в России берет своё начало в XI в., когда в первых законодательных актах древнерусского государства закреплялись нормы, регулировавшие финансовые отношения. Процесс становления финансового контроля развивался в несколько этапов, где особое место занимает эпоха преобразований Пётр I — время становление централизованной структуры финансовых учреждений и контрольных органов, а также хронологический отрезок XVIII — начала XIX вв., когда активно развивалась многоуровневая система ревизий, ориентированная преимущественно на проверку отчетности государственных ведомств и др. Параллельно с формированием административно - организационных структур финансового контроля, оформлялось его правовое регулирование, которое имело свою особенность.

Среди тех, кто внёс существенный вклад в развитие финансовой системы России и её реформирование, был выдающийся государственный деятель, новатор и правовед, стоявший у истоков модернизации системы государственного управления, в том числе в сфере бюджетной политики и финансового контроля — М.М. Сперанский (1772 — 1839).

Цель доклада — рассмотреть представления М. М. Сперанского о государственном финансовом контроле в России, выявив элементы риск-ориентированного подхода.

Известно, что М. М. Сперанский изначально позиционировал контроль как неотъемлемый элемент эффективного управления государственными финансами. Он считал, что даже наиболее продуманная бюджетная система не может функционировать полноценно без развитого механизма надзора: «ревизия счетов позволяет выявлять степень соблюдения финансового законодательства и эффективность расходования государственных средств». При этом основной задачей контроля Сперанский считал не только выявление нарушений, но и анализ причин их возникновения.

Особое значение Сперанский придавал вопросу о независимости контрольных органов от исполнительной власти, что, по его мнению, гарантировало объективность и достоверность проверок.

Данные принципы легли в основу финансовой реформы Сперанского, инициированной Манифестом от 2 февраля 1810 г. «О мерах к уменьшению государственных долгов; о прекращении выпуска в оборот новых сумм ассигнациями и о возвышении некоторых податей и пошлин».[2] Документ был разработан и утверждён Государственным советом на основе

«Плана финансов» М.М. Сперанского, состоявший из 238 параграфов по стабилизации финансовой системы, опубликованного в 1809 г. [3]

Важным элементом концепции Сперанского считается стремление к систематизации финансового управления в России, которое он предлагал разделять на три взаимосвязанных направления: формирование доходов, движение государственных капиталов и отчетность об их использовании.

Ключевое содержание предложений Сперанского составляли меры, направленные на преодоление системного кризиса в России по ликвидации бюджетного дефицита, который составлял 105 млн руб. при доходах 125 млн. и расходах 230 млн, курс ассигнаций упал до 33 копеек за один серебряный рубль. Было предложено: сокращение государственных расходов на 20 млн руб. за счёт упразднения «беспольных» статей (в первую очередь — финансирования придворных ведомств); прекращение эмиссии ассигнаций с признанием их государственным долгом; введение подоходного налога на дворянские имения (от 1 до 10% доходов). Журналы заседаний Комитета для сокращения издержек на 1810 г., где рассматривались данные меры, частично опубликованы в Полном собрании законов Российской империи (Т. XXXI. С. 68—69). [1]

Реализация реформы принесла ощутимые результаты достаточно быстро: если в 1809 г. расходы составляли 320 млн руб. при доходах 162 млн (дефицит 158 млн), то в 1811 г. доходная часть впервые превысила расходы на 83 млн руб. Однако глубина преобразований, затронувших фискальные интересы дворянства, и противодействие министра финансов Д.А. Гурьева привели к тому, что активная фаза реформы продлилась всего около двух лет. Политическим итогом финансового реформирования стала отставка М.М. Сперанского и его ссылка в 1812 г. Но заложенные принципы бюджетного управления легли в основу российского бюджетного права, а идея серебряного стандарта была реализована позднее в реформе Е.Ф. Канкринна 1839—1843 гг.

Несмотря на отсутствие в работах Сперанского современной терминологии, его взгляды содержали элементы риск-ориентированного подхода. Так, например, есть указания на необходимость сосредоточения контрольных усилий на наиболее уязвимых сферах государственного управления, где вероятность финансовых потерь и злоупотреблений была наиболее высокой. В частности, большое внимание уделялось анализу системных нарушений, сопоставлению плановых и фактических показателей бюджета, а также выявлению источников его неэффективности.

Сперанский подчёркивал, что именно предварительный анализ финансовых потоков позволяет выявлять «опасные места» в управлении казёнными средствами. Данный подход фактически соответствует современному принципу риск-ориентированного аудита, предполагающему концентрацию контрольных ресурсов на наиболее проблемных направлениях.

Более того, М. М. Сперанский писал об особом значении аналитической обработки контрольной информации. По его мнению, финансовый контроль должен не только фиксировать нарушения, но и способствовать совершенствованию управленческих решений. Именно поэтому финансовый контроль рассматривался им как инструмент профилактики финансовых рисков и повышения результативности государственного управления.

В результате предложенных им реформ по реорганизации системы управления государственными финансами, созданию самостоятельного органа ревизии и разграничению полномочий финансовых ведомств были созданы Государственный совет (1810 г.) и Главное управление ревизии государственных счетов (1811 г.), получившее статус самостоятельного финансового органа. Эти новые институты управления заложили основу профессионализации сферы финансового контроля и укрепления финансовой дисциплины в России.

Однако большая часть предложений Сперанского, в том числе о расширении полномочий ревизоров, обеспечении их независимости, предоставлении доступа к первичной документации и внедрении системного анализа отчетности, не были реализованы в полном объеме вследствие сопротивления бюрократического аппарата и политических ограничений того времени. Как, например, сохранившаяся система отчетности во многом зависела от информации, предоставляемой самими ведомствами, что снижало объективность проведения проверок. Это, во - первых. Во - вторых, контрольные органы часто не имели доступа к подлинным бухгалтерским книгам и финансовым документам, что весьма серьезно препятствовало выявлению масштабных злоупотреблений. В результате чего контрольные действия в ряде случаев носили часто лишь формальный характер и не обеспечивали эффективной защиты государственных ресурсов.

Тем не менее идеи М.М. Сперанского оказали существенное влияние на дальнейшее развитие финансового управления в России. В его трудах впервые были системно обоснованы цели, задачи и принципы государственного финансового контроля. Он заложил основы институционального подхода к аудиту, ориентированного на анализ рисков, эффективности и законности использования бюджетных средств.

В современных условиях многие положения, сформулированные Сперанским, находят отражение в деятельности органов государственного аудита Российской Федерации. Современный риск-ориентированный подход основан на оценке вероятности финансовых нарушений, прогнозировании возможного ущерба и приоритетной проверке наиболее уязвимых сфер бюджетной деятельности. Принципы независимости, аналитической направленности и профилактической функции контроля остаются актуальными и сегодня. И в этом смысле реформы М. М. Сперанского могут рассматриваться как важный этап становления риск-ориентированной модели финансового контроля и государственного аудита в России.

Таким образом, деятельность М. М. Сперанского в сфере управления государственными финансами представляет собой значимый этап в истории становления государственного контроля в России. Концептуальные положения Сперанского содержали элементы, опередившие свое время, и фактически заложили основы для формирования современной системы финансового контроля в нашей стране. Ретроспективный анализ и переосмысление его наследия способствуют более глубокому пониманию исторических традиций и перспектив развития государственного управления в России. Это, первое.

Второе. Реформаторская деятельность М.М. Сперанского заложила основы современных принципов аудита и контроля в России, таких как независимость, аналитическая направленность и профилактика нарушений, что подтверждает актуальность его идей. Обращение к опыту финансовых реформ начала XIX в. позволяет понять причины их ограниченной эффективности и использовать данный опыт для совершенствования современной системы финансового контроля в РФ.

### Источники и литература

- 1) Журналы заседаний Комитета для сокращения издержек на 1810 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. — Санкт-Петербург, 1830. — Т. XXXI. — С. 68–69.
- 2) О мерах к уменьшению государственных долгов; о прекращении выпуска в оборот новых сумм ассигнациями и о возвышении некоторых податей и пошлин: Манифест от 2 февраля 1810 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. — Санкт-Петербург, 1830. — Т. XXXI. — № 24116. — С. 53–58.
- 3) Сперанский, М. М. План финансов // Сборник Императорского Русского исторического общества. — Санкт-Петербург, 1885. — Т. 45. — С. 1–72.