

КОНТРОЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ФИНАНСОВ И ЕЕ ПРИМЕНЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Андрей Геннадьевич ЛУКИН

доктор экономических наук, профессор кафедры прикладного менеджмента,
Самарский государственный экономический университет (СГЭУ),
Самара, Российская Федерация
Lagufk@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0003-3347-2605>
SPIN-код: 9143-2689

История статьи:

Рег. № 485/2022
Получена 24.10.2022
Получена
в доработанном виде
07.11.2022
Одобрена 21.11.2022
Доступна онлайн
28.12.2022

УДК 336.018

JEL: G28, H11, H83

Ключевые слова:

финансы, функции
финансов,
финансовая система,
государственное
управление

Аннотация

Предмет. Сущность контрольной функции финансов, ее реализация в системе экономических отношений и применение в секторе государственного управления.

Цели. Обоснование тезиса о том, что необходима разработка теоретических подходов к реализации контрольной функции финансов в целях совершенствования государственного управления в Российской Федерации.

Методология. Использовались универсальные методы научного познания, такие как анализ, синтез, обобщение, абстрагирование, а также методы моделирования, индукции и дедукции.

Результаты. Обосновано существование и показаны формы реализации контрольной функции финансов в системе экономических отношений как возможности отражения результатов нефинансовой деятельности при помощи финансовых правил. Обозначены границы различия между аудитом и финансовым контролем. Показаны варианты использования возможностей, предоставляемых контрольной функцией финансов в рамках финансовой системы СССР, и финансовой системы современного демократического федеративного государства с рыночной экономикой. На примере провала реформы здравоохранения в РФ показана возможность отрицательного воздействия контрольной функции финансов при неправильном подходе к ее реализации.

Выводы. Реализация контрольной функции финансов в государственном управлении в России пока невозможна, так как не разработаны подходы к формулировке финансового результата деятельности учреждений, оказывающих государственные услуги. Применение методик при реализации контрольной функции в секторе государственного управления необходимо для выбора оптимальных управленческих решений, так как измерение эффективности деятельности государственных учреждений в натуральных показателях либо очень громоздко, либо невозможно. Предлагается использовать опыт СССР по разработке финансовых показателей результатов деятельности предприятий.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2022

Для цитирования: Лукин А.Г. Контрольная функция финансов и ее применение в государственном управлении // *Финансы и кредит*. — 2022. — Т. 28, № 12. — С. 2662 — 2680.
<https://doi.org/10.24891/fc.28.12.2662>

Введение

Преимущественно прикладной характер исследований в финансовой науке за последние десятилетия не может не вызывать тревогу. Отсутствие каких-либо серьезных теоретических работ заметно снижает как качество научных разработок, так и качество принимаемых финансовых решений на различных уровнях управления вплоть до государственного. И это не только мнение автора. Например, Т.Е. Бондарь утверждает, что сегодня мы определенно наблюдаем отставание теоретического познания категории финансов от эмпирического ее познания в отечественной науке¹. А профессор Ю.И. Будович прямо говорит, что функции финансов соответствуют целям их государственного регулирования, поэтому вопрос формирования адекватной концепции функции финансов есть вопрос эффективной организации регулирования финансовой деятельности в стране [1].

В процессе работы над данной статьей автор столкнулся с очень широким спектром мнений по заданной в названии теме, а именно по вопросу сущности контрольной функции финансов и ее реализации в секторе государственного финансового управления, среди которых были, например такие: «Но что есть контрольная функция финансов? С моей точки зрения, контрольная функция финансов и фактически, и терминологически — фантом, эфемерный идеал и одновременно с этим бесполезный рудимент, доставшийся нам от эпохи усиления роли финансовых органов в социалистическом соревновании... Нам, по сути, была оставлена лишь выдумка — контрольная функция финансов. Увы, но ей мы и довольствуемся до сих пор»². Или такие: «Правильнее было бы считать, что никаких функций у финансов нет, а просто они, как одна из форм денежных отношений, опираются на присущие деньгам функции. ...Введение в научный оборот термина «функции финансов» какого-то существенного значения ни для теории, ни для практики финансов не имеет, а, говоря

¹ Бондарь Т.Е. Дискуссионность финансовой науки и качество финансового образования // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия Д. Экономические и юридические науки. 2020. № 13. С. 20—25.

² Коростелев Д.А. Контрольная функция финансов: скромное обаяние догмата // Политический барометр. 2005.
URL: https://www.ksp-kam.ru/presscentr/stat_i/kontrolnaya_funkciya_finansov_skromnoe_obayanie_dogmata/

точнее, вносит даже определенную путаницу, поскольку вводит в оборот «избыточные сущности». А если попроще, то это — имитация науки, подмена реального анализа словесными новациями» [2]. Автора могут упрекнуть в том, что приведенные мнения относятся к достаточно давним публикациям, но вот мнения и более поздние: «Попытки признать наличие у финансов неких функций означают приписывание им свойств, которых у них быть не может. Их происхождение и распространение относятся к тем временам, когда выяснилось, что даже в условиях централизованного планирования построить социализм без денежных отношений и их вариаций (цены, кредиты, облигации и т.д.) невозможно. Появилось понятие «социалистические финансы». Их для создания видимости связи с объективными экономическими законами стали наделять различными функциями. Это была непродуктивная (ни в теории, ни на практике) попытка сращивания социалистического производства с рыночной экономикой» [3]. Или же: «Подход к пониманию финансов с позиции прикладной направленности представляется верным и в большей степени соответствующим рыночной экономике»³.

Авторов приведенных мнений и многих других, пытающихся разобраться в современных теоретических представлениях о финансовой науке, можно понять, так как после перехода страны на рыночные рельсы фундаментальные исследования сущности финансовых отношений практически прекратились и теория финансов в основном базировалась на советском наследии. В то же время, как справедливо заметил В.В. Ковалев, появилась новая терминология, многие привычные термины получили другое название или стали иначе трактоваться. Финансовый деловой словарь ученых и практиков изменился, расширился, обнажив проблему несоответствия сущностного наполнения отдельных понятий и терминов реальной действительности⁴.

Но это не означает, что все, что было создано раньше, неверно, не имеет научной ценности и не является научной истиной. Просто оно было описано для других условий и преследовало иные цели. Задача современной науки — разобраться, в какой степени эти теоретические положения подходят к сегодняшнему уровню развития общества, как они проявляются в иных условиях существования.

В качестве примера необходимости теоретических фундаментальных исследований в области финансов можно привести длившуюся очень

³ Бондарь Т.Е. Указ. соч.

⁴ Ковалев В.В. Эволюция категории «финансы» // Вестник ВЭГУ. 2011. № 1. С. 40—50.

давно дискуссию о различиях между финансовым контролем и аудитом. Непонимание сущности этих двух экономических категорий привело к путанице как в научных подходах к их исследованию, так и в практических решениях органов государственной власти и частных управленцев. Например, в бюджетном законодательстве Российской Федерации их разделили как внешний финансовый контроль (аудит), который проводится специально созданными контрольными структурами, и собственно внутренний финансовый контроль, осуществляемый в рамках иерархического контроля. И только после того, как удалось установить, что финансовый контроль и аудит реализуют разные функции финансов, появилась возможность четко разделять их функции и компетенции⁵.

Прежде всего хочется акцентировать внимание на термине «функция» в гуманитарных науках. Функция (в переводе с латинского — исполнение, деятельность) — роль, назначение отдельного элемента в системе, а также системы в целом⁶. При этом важно понимать, что под словом «роль» подразумевается отношение группы (двух) элементов системы, в котором изменение одного сопутствует изменению другого⁷. То есть под функцией можно понимать влияние одного элемента системы на другие. Путем объяснения предназначения элемента в системе, функции тем самым раскрывают его сущность, то есть внутренне содержание, ради которого этот элемент и создавался. Очень часто внутреннее содержание элемента со временем становится невидимым за его внешними проявлениями, особенно когда элемент, созданный для выполнения одних функций в конкретной системе, может выполнять аналогичные (или какие-либо иные) функции в других системах, пусть менее эффективно, чем в «материнской» системе, но зато более распространено. Нередко это приводит к тому, что ожидаемый эффект от применения элемента в других системах, не достигается. И тогда отношение к нему меняется, вплоть до полного отрицания его необходимости и может привести к отказу от его применения во всех системах, в том числе и в «материнской» (вспомним мартышку из басни И.А. Крылова «Мартышка и очки»). Задача науки — не потерять связь между «материнской» системой и ее элементами. Как точно выразился в этом отношении К. Маркс, «если бы форма проявления и сущность вещей непосредственно совпадали, то всякая наука была бы излишней»[4].

⁵ Лукин А.Г. Аудит или финансовый контроль? Новации в области выбора применения // *Финансы и кредит*. 2019. Т. 25. № 10. С. 2196—2206.

⁶ Словарь науки. Общенаучные термины и определения. 2008.
URL: <https://terme.ru/termin/funkcija.html>

⁷ Краткий энциклопедический словарь философских терминов.
URL: <https://terme.ru/termin/funkcija.html>

Поэтому для того, чтобы понять, какие функции выполняют финансы как экономическая категория и каким образом они влияют на окружающий мир, необходимо рассматривать их в рамках системы общественных отношений, где они формировались в качестве системы правил по управлению деньгами и денежными фондами. Необходимо отметить, что свои функции финансовые отношения выполняют и в системе общественных отношений рыночного толка и в командно-административной системе. Это лишний раз подтверждает их реальность, а не эфемерность. Ведь один из постулатов родоначальника функционального анализа Р. Мертона — постулат обязательности [5] — предполагает, что ряд обязательных функций исполняются при любом типе общественных отношений, но различными институтами.

К сожалению, в большинстве современных исследований финансовые отношения рассматриваются в отрыве от системы общественных отношений и применительно к другим системам отношений (например, к менеджменту) или вообще изолировано от каких бы то ни было систем. В результате появляются суждения, которые уже приводились или аналогичные им.

В более ранних публикациях мы обращались к вопросу функционального анализа финансовых отношений, некоторые выводы из этого анализа будут использованы и в этой статье⁸.

Контрольная функция финансов — это одна из двух функций, существование которой, с одной стороны, признается большинством исследователей наравне с распределительной, а с другой стороны, вызывает множество дискуссий и имеет внушительное количество трактовок.

В основном за контрольной функцией финансов закрепляются либо сразу два аспекта (что достаточно редко): в узком смысле как деятельность по организации финансового контроля, в широком — как контроль над распределением ВВП и национального дохода [6]. Либо какой-то из них исключительно.

Большинство исследователей, как правило, ставит знак равенства между исследуемой функцией и финансовым контролем в классическом его понимании, то есть в смысле проверки финансовой деятельности объекта управления в том или ином виде. Так, С.Н. Медведева и Т.Ф. Кутузова утверждают, что контрольная функция финансов проявляется в контроле

⁸ Лукин А.Г. Функциональный анализ финансовых отношений // *Финансы и кредит*. 2019. Т. 25. № 4. С. 740—754.

над распределением стоимости общественного продукта на различных стадиях его движения по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению и достижению заданного результата и реализуется через механизм финансового контроля⁹. Этой же точки зрения придерживаются многие исследователи (например, А.Н. Бондарев [7], Д.А. Бондарь [8], А.Н. Жилкина [9], А.С. Сидорина [10], С.Ф. Федулова [11], В.И. Щедров [12], и др.). По нашему мнению, этот аспект есть попытка каким-то образом адаптировать контрольную функцию финансов, сформулированную еще советской наукой, к современным условиям, правда, без попытки глубоко вникнуть в ее сущность, а с опорой в основном на название функции.

Широкий аспект также следует из выводов некоторых отечественных ученых. Так, Л.И. Сергеев, рассматривая контрольную функцию финансов, говорит о том, что контроль движения финансов присутствует в обобщении результатов предварительных этапов распределительных процессов в рамках сглаживания финансовых противоречий в обществе [13]. В.П. Шпалтаков также считает, что контрольная функция финансов проявляется в контроле общества над распределением национального дохода по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению [14]. Данный аспект оставляет советское понимание контрольной функции финансов с одновременной заменой термина «государственный» на «общественный».

Существует и такое прочтение контрольной функции финансов, как внутренне присущая им способность объективно отражать и тем самым контролировать состояние экономики организации, отрасли, всего народного хозяйства и активно воздействовать на их деятельность [15]. Тогда становится понятно возмущение Л.Н. Овсянникова, который пишет, что если в рамках движения финансовых потоков допускаемые их участниками нарушения выявляются сами по себе, а не в результате проверки соблюдения действующих законов, установленных норм и правил, то, значит, не нужны ни высшие, ни какие-либо иные ревизионные учреждения — финансы все сделают сами [3].

Как видно из приведенного обзора, отношение к функциям финансов в целом и к контрольной функции финансов в частности весьма противоречиво: от абсолютизации до отрицания. Соглашаясь с мнением профессора Ю.И. Будович, что лучшим способом решения вопроса о том, что понимать под функцией применительно к какому-то объекту, является

⁹ *Медведева С.Н., Кутузова Т.Ф.* Финансы: учеб. пособ. СПб.: ГУАП, 2017. 357 с.

изучение вопроса о том, что под ней действительно понимается, а лучше всего — что под ней понималось при появлении соответствующей концепции функций, так как в результате последующих споров трактовка функции могла ухудшиться [1], попробуем раскрыть содержание контрольной функции финансов.

Контрольная функция финансов возникла на основе реализации функции денег как меры стоимости. В системе экономических отношений при помощи названной функции денег появилась возможность приводить различные активы к одному знаменателю и тем самым отражать итоги деятельности хозяйствующего субъекта намного лаконичнее, чем в натуральных показателях. Это стало очень удобным, во-первых, для предпринимателей-собственников, для которых не важны были технические и производственные вопросы, но которым необходим был именно итог в денежном выражении. А во-вторых, для государства, которое постепенно переходило от натуральных к денежным налогам. Нужно было только сформулировать правила такого отражения. И эти правила в конце концов реализовались в правилах финансового (бухгалтерского) учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности, как наиболее удобном способе контроля за результатами деятельности (прежде всего нефинансовой, т.е. производственной, хозяйственной и т.д.).

Таким образом, контрольная функция финансов — это возможность выражения нефинансовых результатов деятельности хозяйствующего субъекта при помощи финансовых правил, на основе функции денег как меры стоимости.

Для успешной реализации данной функции финансов необходимо соблюдение следующего условия: у экономического субъекта все-таки должна быть сформулирована цель, выраженная в денежном выражении. Как правило, это получение прибыли или денежного дохода, погашения кредита и т.п. Эта цель достигается через экономический оборот, когда денежные ресурсы превращаются в нефинансовые активы (оборотные или внеоборотные), затем в готовую продукцию, и в итоге обратно в денежные ресурсы в виде выручки, откуда и выделяется вожделенный результат в виде прибыли. Контроль достижения этой цели на различных этапах превращения ресурсов при помощи исключительно финансовых правил и является реализацией контрольной функции финансов. Это не означает, что деньги контролируют сами себя, просто финансовые правила оптимизируют процесс контроля при соблюдении определенных условий.

С учетом того, что собственники, особенно с появлением корпораций, могли быть некомпетентны в финансовых правилах, появился инструмент, который расшифровывал для них финансовую отчетность, переводя ее на понятный для них язык, получивший название аудит¹⁰. Контрольная функция финансов позволяет отслеживать достижение и осуществлять корректировку стратегических целей и задач экономического субъекта его собственникам или учредителям с применением специфических функций финансового менеджмента. Но обобщенных финансовых показателей, которые оцениваются в рамках контрольной функции финансов, часто недостаточно для непосредственного управления финансовыми ресурсами предприятия или организации. Для этих целей реализуется управленческая функция финансов, позволяющая управлять фондами денежных средств и денежными потоками предприятия, в рамках которой осуществляется уже финансовый контроль¹¹.

Функционирование системы экономических отношений без контрольной функции финансов невозможно. Помимо лаконичности и оптимальности представления результатов, появляется возможность сопоставления нефинансовых результатов, выраженных в финансовых показателях, с финансовыми затратами, то есть исчисления финансового эффекта и эффективности опять-таки нефинансовой деятельности. Поэтому от создаваемых в рамках контрольной функции финансов финансовых правил учета, отчетности, анализа и т.д. зависит и эффективность производства, и эффективность управления, и собираемость налогов, и многое другое. Однако с момента появления, эта возможность рассматривалась в основном не как отражение нефинансовых результатов в финансовых показателях, а как учет потоков денег встречных движению нефинансовых активов. И со временем сущность контрольной функции финансов как бы растворилась в учете и отчетности.

Поэтому данную функцию финансов формализовали и начали исследовать только в советской финансовой науке. С учетом того, что главной особенностью советской финансовой системы было то, что деньги появлялись только на этапе распределения благ между работниками (то есть на этапе выдачи заработной платы), а до этого в экономике двигались фонды, необходимо было разработать особые методы использования функции денег как меры стоимости, не опосредованной встречным движением денег. И такой метод был найден в виде правил кредитования

¹⁰ Подробнее см.: *Лукин А.Г. Аудит или финансовый контроль? Новации в области выбора применения...*

¹¹ Там же.

государственных предприятий Государственным банком СССР. На *рис. 1* представлены основные денежные потоки в рамках финансовой системы государства с командно-административной экономикой советского типа¹². Утолщением выделен кругооборот ресурсов, который давал возможность государству контролировать достижение запланированных результатов государственных предприятий, а также колхозов и т.д. через поступление выручки от продажи продукции. Условно выделим большое кольцо, по которому вложенные государством средства в создание и иные капитальные вложения государственных предприятий (поток 4) возвращались через отчисления от чистого дохода (прибыли) производственных предприятий (поток 1.2) и налога с оборота предприятий торговли (поток 1.1). С учетом того, что названные отчисления исполняют функцию дивидендов в рыночной экономике, государство (как и частные собственники в рыночной экономике) имело возможность контролировать эффективность собственных капитальных вложений.

Малое кольцо движения денежных ресурсов позволяло осуществлять оперативный контроль деятельности предприятий. Все предприятия имели расчетные счета в Государственном банке СССР. Необходимое количество денежных средств для осуществления деятельности предприятия, покрытия кассовых разрывов и т.д. авансом в виде государственного кредита зачислялось на расчетный счет предприятия (поток 10).

Движение фондов опосредовалось записями на счетах предприятий в Государственном банке СССР в форме зачисления и выбытия безналичных денежных средств. Выплаты заработной платы рабочим и служащим до получения дохода также кредитовались через выдачу наличных денег. По мере достижения запланированных результатов через «продажу» готовой продукции предприятия кредит гасился на расчетном счете до полного его обнуления (потоки 2.1., 2.2., 2.3.). Таким образом, по соблюдению размеров и сроков погашения государственного кредита и по движению записей на счете государство имело возможность оперативно контролировать достижение государственными предприятиями заявленных целей.

Для функционирования этой системы была создана система ценообразования, очень похожая на систему трансфертных цен, применяемых современными монополиями. В цену сырья, передела (полуфабриката) или готовой продукции закладывалась себестоимость ее производства (добычи) и запланированный фиксированный объем прибыли, последний и выступал в качестве результата деятельности предприятия и рассматривался как один

¹² Политическая экономия: учеб. М.: Госполитиздат, 1954. 639 с.

из контрольных показателей наряду с погашением государственного кредита.

Такой контроль с использованием контрольной функции финансов в Советском Союзе назывался контроль рублем. Финансовый же контроль в СССР, то есть контроль движения средств в рамках исполнения государственного бюджета, финансового обеспечения исполнения функций государства, его социальных и иных обязательств через государственные учреждения, которые не предполагали оборота денежных средств и чей результат невозможно было выразить при помощи финансовых показателей, осуществлялся при помощи системы Народного контроля, Контрольно-ревизионного управления Минфина СССР, а также ведомственного финансового контроля в рамках реализации управленческой функции финансов.

Как видно из приведенного исследования, сферы реализации контрольной и управленческой функций финансов в СССР были четко разграничены.

Как же реализуется контрольная функция финансов в государственном управлении современной России? Для ответа на этот вопрос рассмотрим основные денежные потоки, которые генерирует финансовая система демократического федеративного государства с рыночной экономикой (*рис. 2*).

Как видно из *рис. 2*, с исчезновением из системы государственных предприятий исчезли и оборачиваемые потоки. Они остались в децентрализованном секторе у хозяйствующих субъектов, которые продолжают использовать контрольную функцию финансов, как было отмечено ранее. Предоставление бюджетного кредита (единственное, что создает оборот денежных средств) вне рамок межбюджетных трансфертов сильно ограничено¹⁵. Поэтому пока возможность применения контрольной функции финансов в системе современного государственного управления не видится.

Но у контрольной функции финансов есть один, но решающий плюс. Это его лаконичность и простота отображения нефинансовых процессов и их результатов в финансовых показателях. Поэтому попытки применения контрольной функции финансов продолжают и в условиях, когда ее применение невозможно.

¹⁵ Бюджетный кодекс РФ, ст. 93.2.

В настоящее время такое применение контрольной функции финансов, пусть и неосознанное, часто приводит к отрицательному влиянию на нефинансовые результаты в части качества предоставления государственных услуг. Это прежде всего касается государственных учреждений, предоставляющих государственные услуги в сфере здравоохранения, образования, культуры и спорта. Сегодня результаты деятельности этих учреждений выразить в финансовых единицах не получается. Результаты, выраженные в натуральных показателях, с финансовыми показателями, отражающими нефинансовые затраты, не сопоставляются. То есть затраты трудовых, материальных, коммунальных и иных ресурсов возможно привести к общему знаменателю по их стоимости и суммировать их как совокупные затраты, а полученный результат — количество и качество обучения, лечения, повышения культурного и спортивного уровня — нет. Оценка эффективности деятельности данных учреждений в натуральных показателях очень громоздка, если вообще возможна из-за сложности сопоставления данного вида показателей. А она необходима для получения возможности принятия оптимальных управленческих решений.

Поэтому для оценки эффективности решили воспользоваться возможностями, которые предоставляет контрольная функция финансов, а именно измерять эффективность в финансовых показателях. При этом воспользовались методикой измерения эффективности, предложенной М. Фареллом, в которой как вариант предлагается Allocative efficiency — состояние, при котором предприятие достигает минимального расходования ресурсов при заданном объеме выпуска продукции [16], получившая в России название «экономичность». При применении этой методики подразумевается, что изменение сумм затрат не влияет на результат, и он постоянен.

Применение этой методики на современном этапе в бюджетных учреждениях России обусловливается тем, что раз невозможно измерить результат в финансовых показателях, то мы его мерить не будем, а будем подразумевать, что он остается таким же, как тот, который был достигнут при текущем уровне затрат. Поэтому главным показателем эффективности деятельности бюджетных учреждений в нашей стране стало снижение расходов бюджетного учреждения без оглядки на результат, а его изменение, к сожалению, оказалось практически прямо пропорционально изменению затрат. То есть при уменьшении расходов учреждения ухудшается и качество предоставляемых услуг. Такой подход, например, в здравоохранении Российской Федерации, привел не к оптимизации затрат

на предоставление государственных услуг, а к катастрофическому снижению их качества и провалу реформы здравоохранения в стране, что признано было на уровне Правительства Российской Федерации¹⁴.

Таким образом, использование контрольной функции финансов, как возможности оценки достижения и улучшения результатов нефинансовой деятельности бюджетных учреждений в сфере государственного управления в Российской Федерации на современном этапе несостоятельно и способно привести к обратному результату. Но говорить о том, что ее применение в секторе государственного управления невозможно вообще, также нельзя. По нашему мнению, необходимо творчески переработать опыт Советского Союза, где была создана система финансовых показателей, отражающих результаты нефинансовой деятельности предприятий и организаций и успешно применялись возможности, предоставляемые контрольной функцией финансов как для оценки достижения ими запланированных результатов, так и для анализа и формирования стратегии их дальнейшего развития.

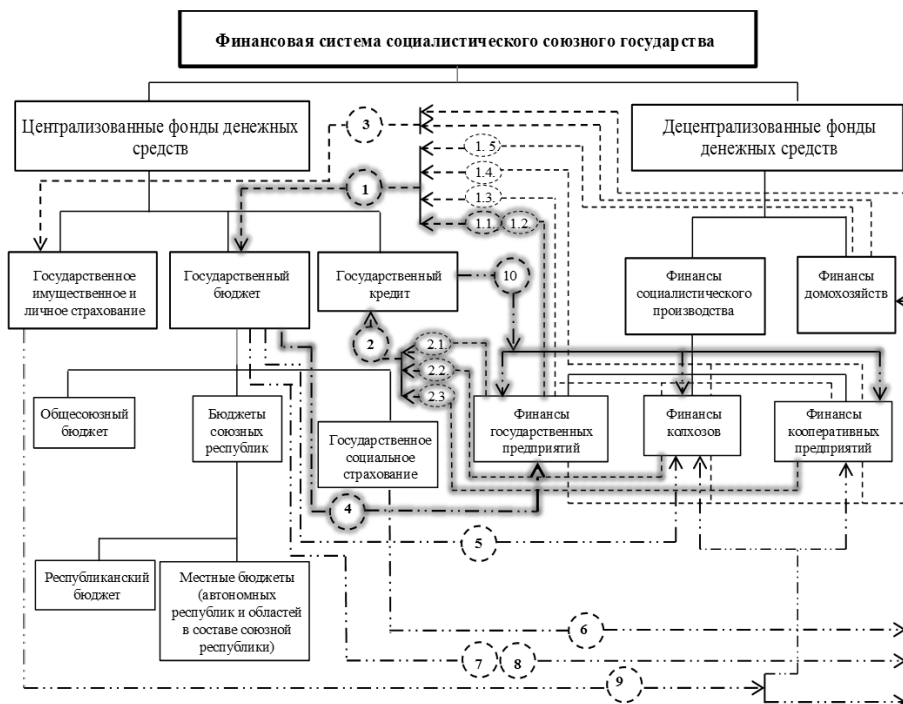
¹⁴ Подробнее см.: *Лукин А.Г., Черкасов С.Н., Сараев А.Ю.* Проблемы и противоречия современной модели финансирования практической медицины в Российской Федерации // *Финансы*. 2022. № 5. С. 49—57.

Рисунок 1

Основные денежные потоки в финансовой системе государства с командно-административной экономикой советского типа

Figure 1

The main cash flows in the financial system of a State with a command-and-control economy of the Soviet type



----- Движение денежных средств в рамках формирования централизованных фондов
 Движение денежных средств в рамках формирования децентрализованных фондов

Цифрами обозначено:

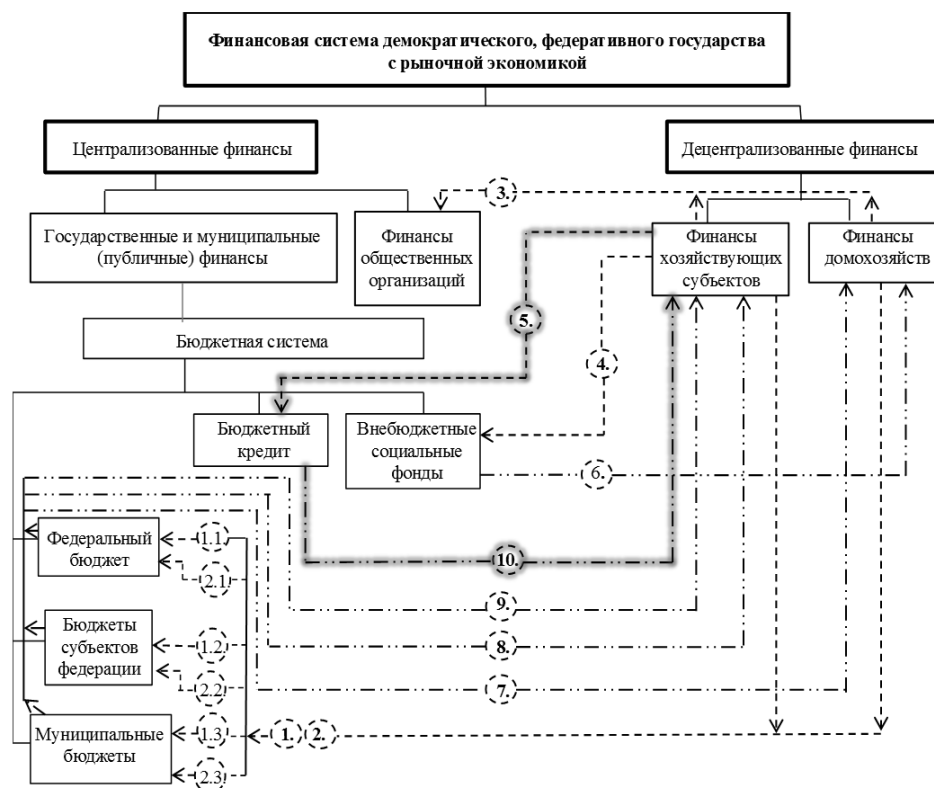
1. **Централизованный чистый доход государства.**
 - 1.1. Налог с оборота социалистических предприятий торговли.
 - 1.2. Отчисления от чистого дохода (прибыли) государственных предприятий.
 - 1.3. Начисления на заработную плату для нужд социального страхования.
 - 1.4. Подоходный налог с колхозов и других кооперативных предприятий.
 - 1.5. Налоги и займы населения.
2. **Временно свободные средства:**
 - 2.1. государственных предприятий
 - 2.2. колхозов
 - 2.3. кооперативных предприятий.
3. **Страховые платежи в государственное имущество и личное страхование.**
4. **Капитальные вложения в отрасли народного хозяйства (в строительство новых предприятий, а также в увеличение оборотных средств сверх сумм, оставаемых им из чистого дохода самих предприятий).**
5. **Финансовая помощь колхозному сектору (в развитие производства, в содержание школ, больниц, содержание социально-культурных учреждений).**
6. **Материальное обеспечение рабочих и служащих в случае временной или постоянной потери работоспособности.**
7. **Заработная плата служащих органов власти и государственных учреждений.**
8. **Возврат займов населения, а также выплата выигрышей в лотереи.**
9. **Возмещение потерь которые несут граждане, предприятия и организации от стихийных бедствий и несчастных случаев.**
10. **Покрытие временных кассовых разрывов государственных предприятий, колхозов и других кооперативных предприятий.**

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 2
Основные денежные потоки в финансовой системе демократического федеративного государства с рыночной экономикой

Figure 2
The main cash flows in the financial system of a democratic federal State with a market economy



----- Движение денежных средств в рамках формирования централизованных фондов
 Движение денежных средств в рамках формирования децентрализованных фондов

Цифрами обозначено:

1. **Налоговые и неналоговые доходы бюджетов от хозяйствующих субъектов.**
 - 1.1. Налоговые и неналоговые доходы, зачисляемые в федеральный (центральный) бюджет.
 - 1.2. Налоговые и неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты субъектов федерации.
 - 1.3. Налоговые и неналоговые доходы, зачисляемые в муниципальные (местные) бюджеты.
2. **Налоговые и неналоговые доходы бюджетов от домохозяйств.**
 - 2.1. Налоговые и неналоговые доходы, зачисляемые в федеральный (центральный) бюджет.
 - 2.2. Налоговые и неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты субъектов федерации.
 - 2.3. Налоговые и неналоговые доходы, зачисляемые в муниципальные (местные) бюджеты.
3. **Добровольные пожертвования юридических лиц и населения.**
4. **Страховые взносы работодателей в государственные социальные внебюджетные фонды.**
5. **Возврат бюджетных кредитов и процентов по ним.**
6. **Социальные выплаты в соответствии с законодательством из соответствующих внебюджетных социальных фондов (пенсии, пособия и т.д.).**
7. **Заработная плата государственных служащих и работников бюджетных учреждений, а также социальные трансферты из бюджетов бюджетной системы (стипендии, пособия, пенсии и т.д.).**
8. **Закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд.**
9. **Предоставление бюджетных субсидий в случаях, предусмотренных бюджетным законодательством.**
10. **Предоставление бюджетного кредита юридическим лицам за счет средств целевых иностранных кредитов, а также за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, для целей закупки и доставки топлива, муки и других товаров по перечню, утверждаемому нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, в соответствующие субъекты Российской Федерации.**

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. Будович Ю.И. О сущности и функциях финансов // Экономические науки. 2018. № 6. С. 16—24. URL: https://ecsn.ru/files/pdf/201806/201806_16.pdf
2. Лушин С.И. О функциях финансов. Исторический аспект // Финансы. 2005. № 7. С. 54—58.
3. Овсянников Л.Н. Природа финансового контроля // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2012. № 3. С. 101—110. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/priroda-finansovogo-kontrolya>
4. Маркс К. Капитал: в 3 т. Т. 3. Процесс капиталистического производства взятый в целом // Маркс К., Энгельс Ф. Полное собр. соч.: в 50 т. Т. 25. М.: Госполитиздат, 1962. 551 с.
5. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ; Хранитель, 2006. 873 с.
6. Беккуватова К.В. Сущность, функции и исторические предпосылки развития финансов // Наука через призму времени. 2018. № 1. С. 45—48. URL: <http://www.naupri.ru/journal/509>
7. Бондарев А.Н. Финансовый контроль. Правовые основы, принципы и сущность // Бухгалтерский учет и налоги в государственных и муниципальных учреждениях: автономных, бюджетных, казенных. 2013. № 1. URL: <https://dis.ru/library/602/28033/>
8. Бондарь Д.А., Старостина Т.Г. Финансы предприятия — формы и методы контроля // Академическая публицистика. 2020. № 6. С. 124—130. URL: <https://sci-article.ru/stat.php?i=1590603774>
9. Жилкина А.Н. Управление финансами: современность и перспективы // Вестник университета. 2016. № 6. С. 116—118. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-finansami-sovremennost-i-perspektivy>
10. Сидорина А.С. Финансы организации и система управления ими // Аллея науки. 2018. Т. 6. № 10. С. 404—408. URL: https://alley-science.ru/domains_data/files/NovJournal18/6_TOM_noyabr%20is.pdf
11. Федулова С.Ф. Дискуссионные вопросы и практические аспекты осуществления финансового контроля // Вестник Удмуртского университета. Серия: экономика и право. 2021. Т. 31. № 3. С. 403—408.

URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/diskussionnye-voprosy-i-prakticheskie-aspekty-osuschestvleniya-finansovogo-kontrolya>

12. *Щедров В.И.* К вопросу о сущности и функциях финансов // *Транспортное дело России*. 2011. № 5. С. 166—168. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-suschnosti-i-funktsiyah-finansov>
13. *Сергеев Л.И.* Противоречия контрольной функции финансов // *Экономическая наука современной России*. 2011. № 4. С. 51—59. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/protivorechiya-kontrolnoy-funktsii-finansov>
14. *Шналтаков В.П.* Характер и принципы функционирования финансов в России // *Инновационная экономика и общество*. 2022. № 1. С. 42—50.
15. *Бурдин К.К., Мартиросян Л.А., Пышков А.Ю.* Функции корпоративных финансов // *Аллея науки*. 2020. Т. 2. № 4. С. 233—236. URL: https://alley-science.ru/domains_data/files/Collection_of_journals/2%20Tom%20Aprel%20IS.pdf
16. *Farrell M.J.* The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*, 1957, vol. 120, no. 3, pp. 253–290.

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

CONTROL FUNCTION OF FINANCE AND ITS APPLICATION IN PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT

Andrei G. LUKIN

Samara State University of Economics (SSEU),
Samara, Russian Federation
Lagufk@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0003-3347-2605>

Article history:

Article No. 485/2022
Received 24 Oct 2022
Received in revised
form 7 November 2022
Accepted 21 Nov 2022
Available online
28 December 2022

JEL classification:
G28, H11, H83

Keywords: finance,
function of finance,
financial system,
public administration

Abstract

Subject. The article investigates the essence of control function of finance, its implementation in the system of economic relations, and application in the public administration sector.

Objectives. The aim is to substantiate the thesis that it is necessary to develop theoretical approaches to the implementation of control function of finance to improve public administration in the Russian Federation.

Methods. I employ universal methods of scientific knowledge, like analysis, synthesis, generalization, abstraction, and methods of modeling, induction and deduction.

Results. The study indicates boundaries of the difference between audit and financial control, demonstrates options for using the opportunities provided by the control function of finance within the financial system of the Soviet Union and the financial system of a modern democratic federal State with a market economy. Using the case of the health care reform failure in the Russian Federation, I show a possible negative impact of the control function of finance, if incorrect approach to its implementation is applied.

Conclusions. At present, it is impossible to implement the opportunities provided by the control function of finance in public administration in the Russian Federation, as there are no approaches to formulating the financial result of activities of institutions rendering public services. Nevertheless, it is necessary to apply certain methods to select optimal management decisions, since measuring the performance of public institutions in physical terms is either very cumbersome or impossible. I suggest using the experience of the Soviet Union in the development of financial indicators of enterprise performance.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2022

Please cite this article as: Lukin A.G. Control Function of Finance and its Application in Public Financial Management. *Finance and Credit*, 2022, vol. 28, iss. 12, pp. 2662–2680. <https://doi.org/10.24891/fc.28.12.2662>

References

1. Budovich Yu.I. [About the essence and functions of finance]. *Ekonomicheskie nauki = Economic Sciences*, 2018, no. 6, pp. 16–24.
URL: https://ecsn.ru/files/pdf/201806/201806_16.pdf (In Russ.)
2. Lushin S.I. [On the functions of finance. A historical aspect]. *Finansy = Finance*, 2005, no. 7, pp. 54–58. (In Russ.)
3. Ovsyannikov L.N. [Nature of financial control]. *Gosudarstvennyi universitet Minfina Rossii. Finansovyi zhurnal = State University of the Ministry of Finance. Financial Journal*, 2012, no. 3, pp. 101–110.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/priroda-finansovogo-kontrolya> (In Russ.)
4. Marx K. *Kapital. T. 3. Protsess kapitalisticheskogo proizvodstva vzyati v tselom. V kn. Marks K., Engel's F. Polnoe sobr. soch. v 50 t. T. 25* [Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie Dritter Band. Buch III: Der Gesamtprozess Der Kapitalistischen Produktion]. In: Marx K., Engels F. [Full Collection of Works in 50 volumes. Vol. 25]. Moscow, Gospolizdat Publ., 1962, 551 p.
5. Merton R. *Sotsial'naya teoriya i sotsial'naya struktura* [Social Theory and Social Structure]. Moscow, AST, Khranitel' Publ., 2006, 873 p.
6. Bekkuvatova K.V. [Essence, functions and historical prerequisites for the development of finance]. *Nauka cherez prizmu vremeni = Science through the Prism of Time*, 2018, no. 1, pp. 45–48.
URL: <http://www.naupri.ru/journal/509> (In Russ.)
7. Bondarev A.N. [Financial control. Legal foundations, principles, and essence]. *Bukhgalterskii uchet i nalogi v gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uchrezhdeniyakh: avtonomnykh, byudzhethnykh, kazennykh = Accounting and Taxes in State and Municipal Institutions: Autonomous, Budgetary, State*, 2013, no. 1. URL: <https://dis.ru/library/602/28033/> (In Russ.)
8. Bondar' D.A., Starostina T.G. [Enterprise finance: Forms and methods of control]. *Akademicheskaya publitsistika*, 2020, no. 6, pp. 124–130. (In Russ.) URL: <https://sci-article.ru/stat.php?i=1590603774>
9. Zhilkina A.N. [Financial management: Present and Future]. *Vestnik universiteta*, 2016, no. 6, pp. 116–118. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-finansami-sovremennost-i-perspektivy> (In Russ.)
10. Sidorina A.S. [Organization's finances and their management system]. *Alleya nauki*, 2018, vol. 6, no. 10, pp. 404–408. (In Russ.)
URL: https://alley-science.ru/domains_data/files/NovJournal18/6_TOM_noyabr%20is.pdf

11. Fedulova S.F. [Debatable issues and practical aspects of financial control]. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya: ekonomika i pravo = Bulletin of the Udmurt University. Series: Economics and Law*, 2021, vol. 31, no. 3, pp. 403–408. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/diskussionnye-voprosy-i-prakticheskie-aspekty-osuschestvleniya-finansovogo-kontrolya> (In Russ.)
12. Shchedrov V.I. [On the question of the nature and functions of the finance]. *Transportnoe delo Rossii = Transport Business of Russia*, 2011, no. 5, pp. 166–168. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-suschnosti-i-funktsiyah-finansov> (In Russ.)
13. Sergeev L.I. [Contradictions of the control function of finance]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii = Economic Science of Modern Russia*, 2011, no. 4, pp. 51–59. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/protivorechiya-kontrolnoy-funktsii-finansov> (In Russ.)
14. Shpaltakov V.P. [Nature and principles of the functioning of Russian finance]. *Innovatsionnaya ekonomika i obshchestvo = Innovative Economy and Society*, 2022, no. 1, pp. 42–50. (In Russ.)
15. Burdin K.K., Martirosyan L.A., Pyshkov A.Yu. [Functions of corporate finance]. *Alleya nauki*, 2020, vol. 2, no. 4, pp. 233–236. (In Russ.) URL: https://alley-science.ru/domains_data/files/Collection_of_journals/2%20Tom%20Aprel%20IS.pdf
16. Farrell M.J. The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*, 1957, vol. 120, no. 3, pp. 253–290.

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.