

Тема № 3 «Финансовый контроль в России»

1. Возникновение системы органов финансового контроля в России.
2. Развитие финансового контроля в России в период с 1861 по 1917 год.
3. Система органов финансового контроля в Советской России в период с 1917 по 1991 год.





1. Возникновение системы органов финансового контроля в России

Первый
общегосударственный
орган финансового
контроля - приказ Счетного
дела (Счетный приказ,
приказ столовых и счетных
дел) - был создан в 1654
году.

В течение всего XVII века единого финансового приказа не существовало.

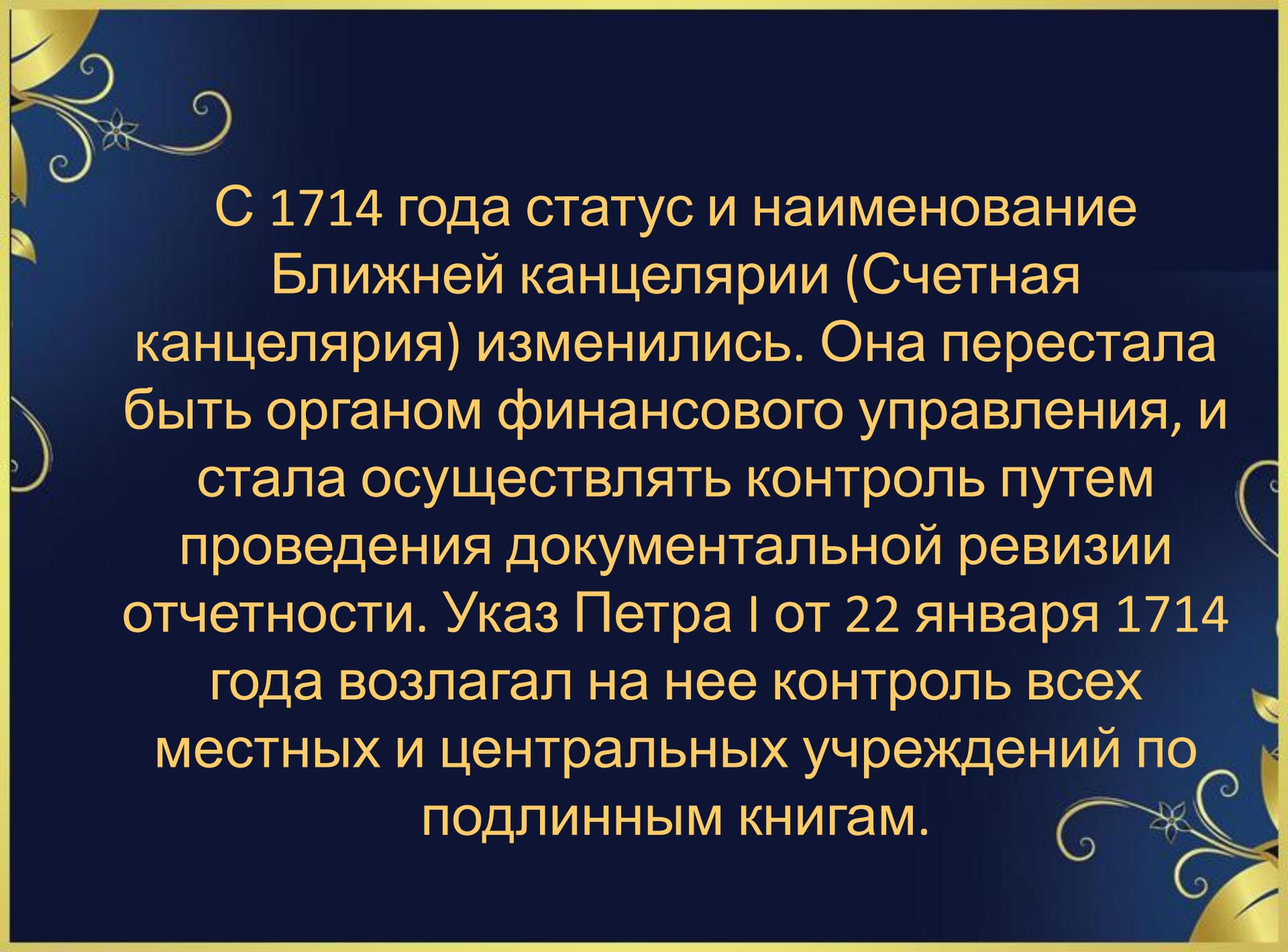
В конце 30-х годов был создан приказ Счетных дел, осуществлявший учет доходов и расходов центральных и местных учреждений.

Кроме того, к числу финансовых относились:

- приказ Большого прихода,
- приказ Новой четверти,
- приказ Большой казны,
- приказ Сбора пятинных и запросных денег,
- приказ Денежной раздачи и другие.

A decorative border in the top-left corner of the slide, featuring intricate golden floral and leaf patterns on a dark blue background. The design includes stylized flowers, leaves, and swirling vines.

Уже в начале XVIII века в России, при сохранившейся приказной системе, специального органа финансового контроля не существовало. Вопросами денежных и материальных ресурсов в период с 1699 (1701) по 1718 год ведала Ближняя канцелярия, учрежденная при Боярской Думе и подчинявшаяся непосредственно Петру I.



С 1714 года статус и наименование Ближней канцелярии (Счетная канцелярия) изменились. Она перестала быть органом финансового управления, и стала осуществлять контроль путем проведения документальной ревизии отчетности. Указ Петра I от 22 января 1714 года возлагал на нее контроль всех местных и центральных учреждений по подлинным книгам.

Учрежденный Петром I в 1711 году орган высшего управления - Сенат стал и органом контроля над управлением, в том числе и над финансовым управлением.

Поставленная перед ним задача «смотреть во всем государстве расходов, и ненужные, а особливо напрасные отставить» практически требовала выполнения контрольно-ревизионной работы.

Результатом реформ Петра I явилось создание новой системы отраслевого управления. Вместо старых приказов было образовано одиннадцать коллегий, с четко определенными функциями, зафиксированными в Генеральном регламенте коллегий 1720 года.



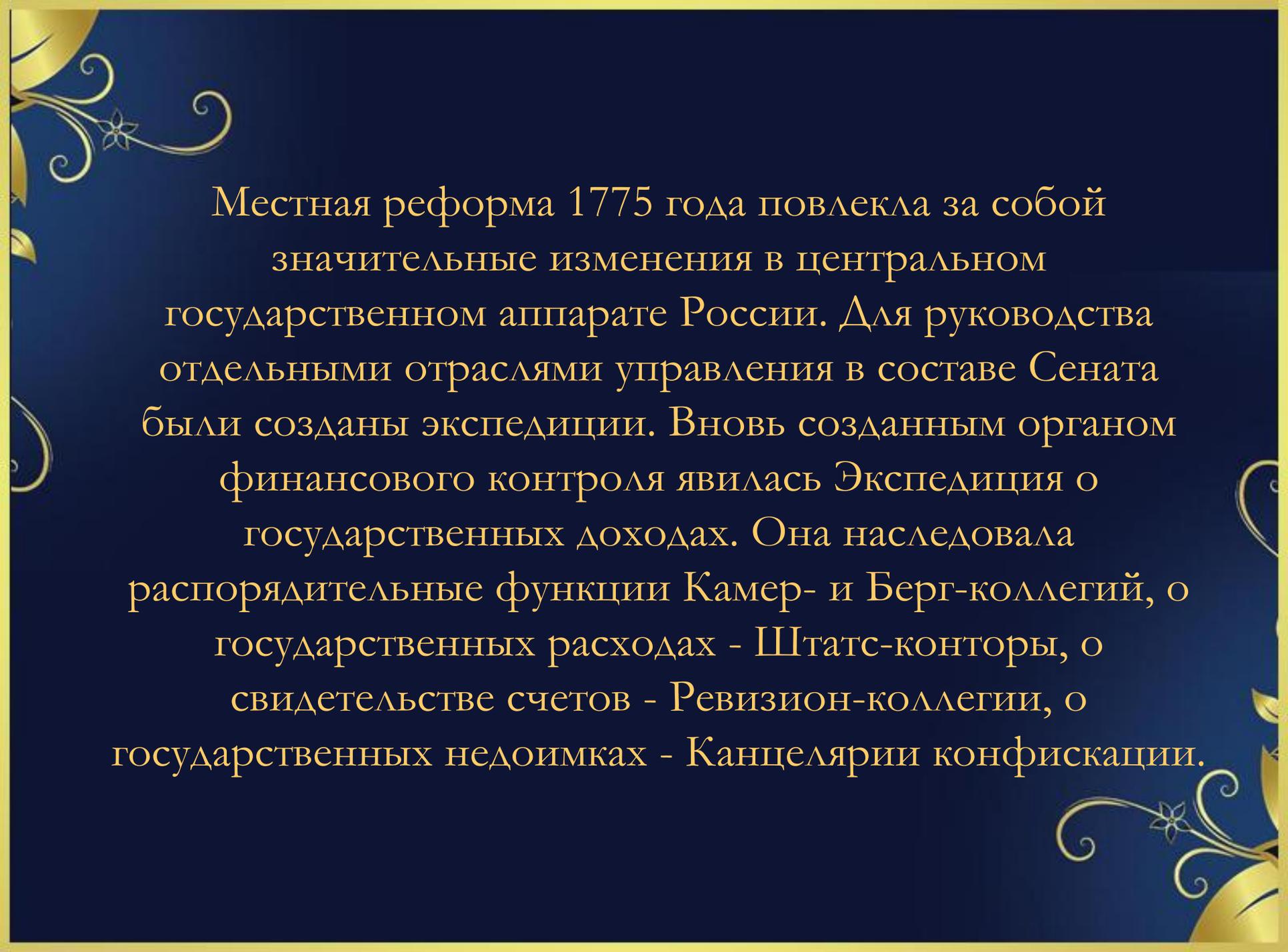
Проведенная Екатериной II в 1763 году реформа Сената коснулась и иных центральных учреждений.



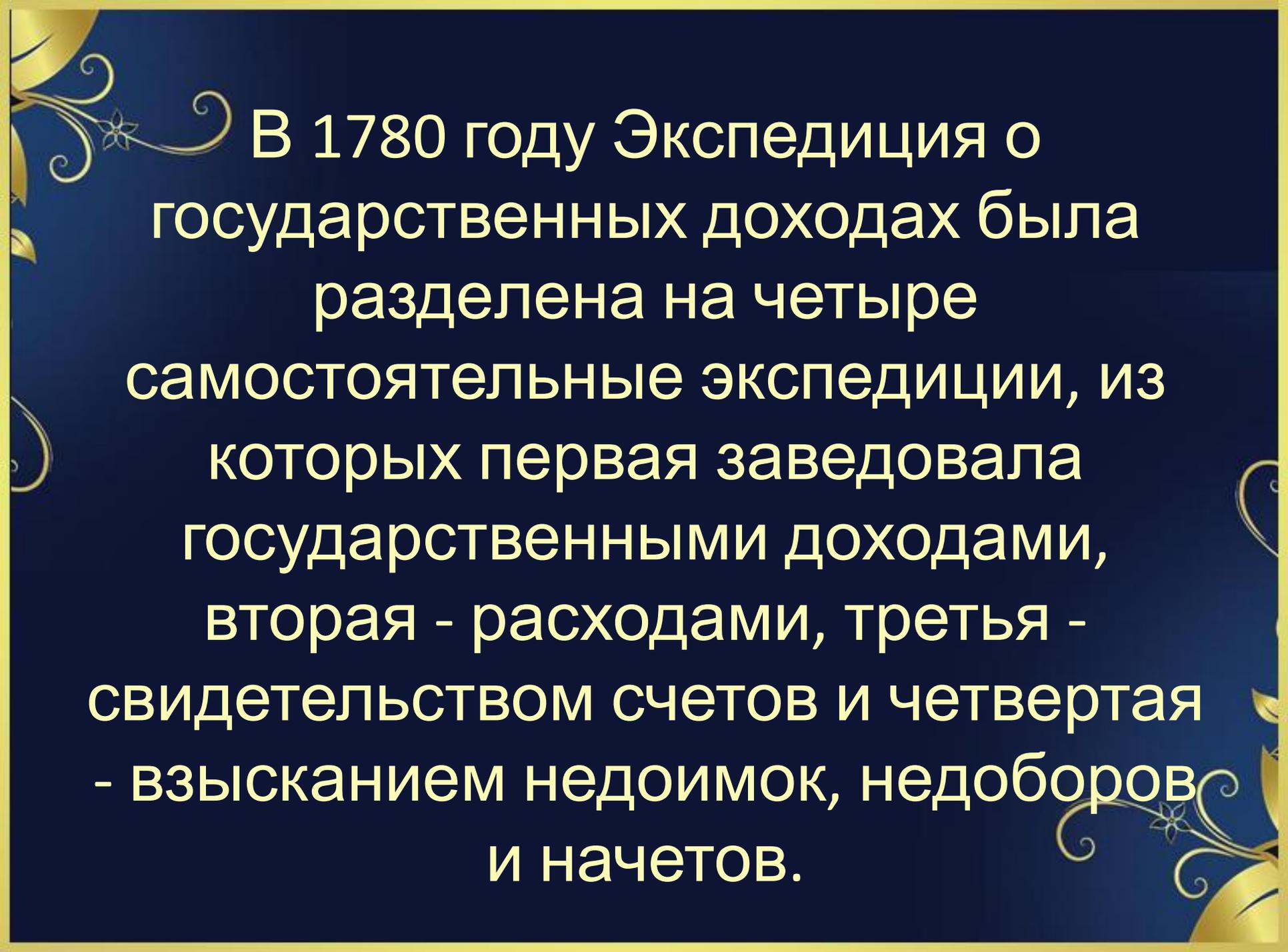
Единая до того времени Ревизион-коллегия была разделена на шесть департаментов, два последних из которых создавались временно для ревизии отчетности прежних лет.

Первым директором Ревизион-коллегии был назначен сенатор князь Я.П.Шаховский.

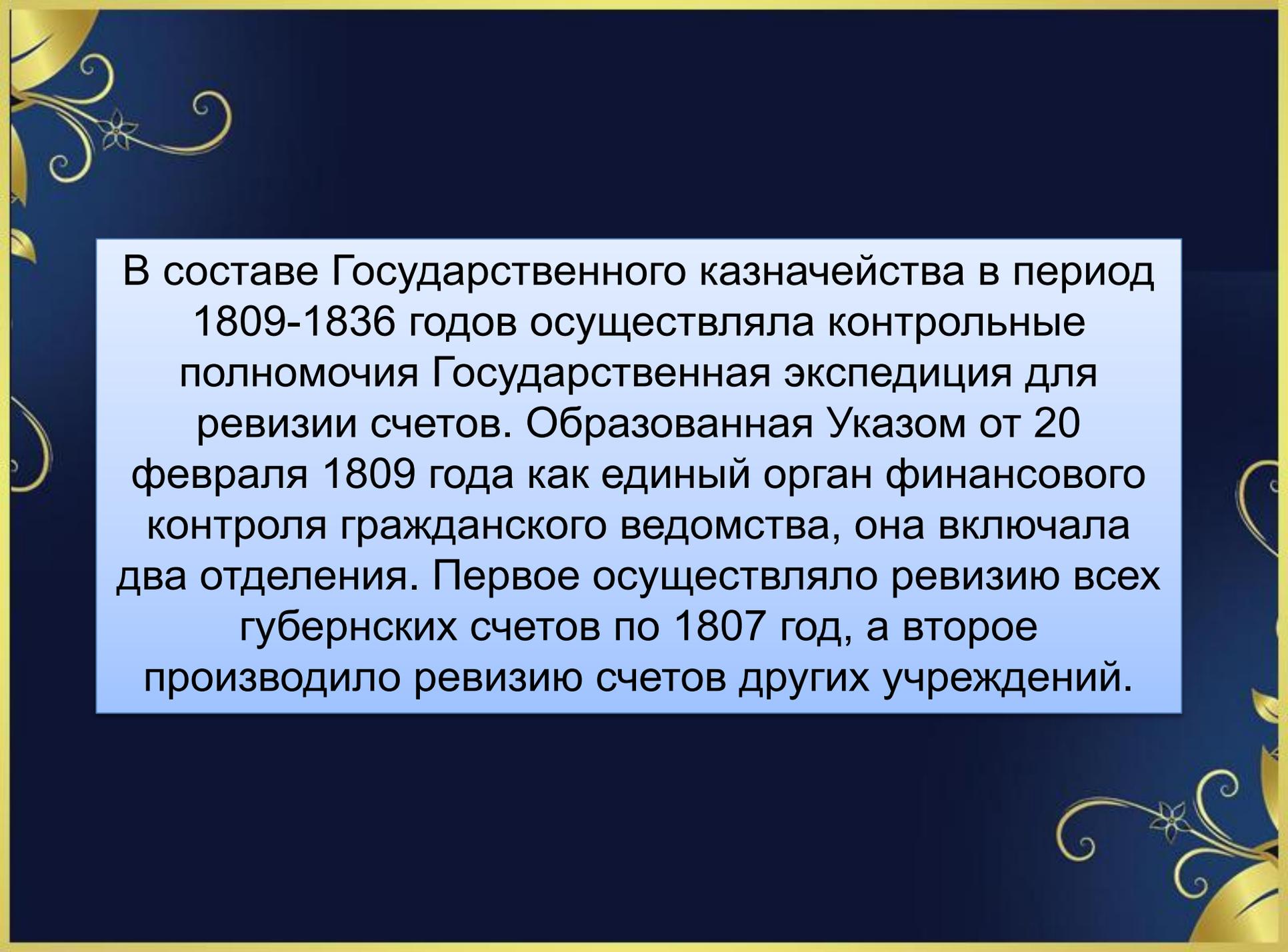
Казенные палаты, существовавшие в России с 1755 по 1918 год, выполняли перешедшие к ним функции Камер- и Ревизион-коллегий. Возглавляемые вице-губернаторами, Казенные палаты заведовали податным делом, осуществляли надзор за налоговыми поступлениями и функции финансового контроля. Они составляли данные о доходах и расходах губерний, проводили учетно-статистическую работу по ревизиям - переписям податного населения, ревизовали отчетность. Результаты работы казенных палат обобщала специально созданная правительством Экспедиция для свидетельства счетов.



Местная реформа 1775 года повлекла за собой значительные изменения в центральном государственном аппарате России. Для руководства отдельными отраслями управления в составе Сената были созданы экспедиции. Вновь созданным органом финансового контроля явилась Экспедиция о государственных доходах. Она наследовала распорядительные функции Камер- и Берг-коллегий, о государственных расходах - Штатс-конторы, о свидетельстве счетов - Ревизион-коллегии, о государственных недоимках - Канцелярии конфискации.



В 1780 году Экспедиция о
государственных доходах была
разделена на четыре
самостоятельные экспедиции, из
которых первая заведовала
государственными доходами,
вторая - расходами, третья -
свидетельством счетов и четвертая
- взысканием недоимок, недоборов
и начетов.



В составе Государственного казначейства в период 1809-1836 годов осуществляла контрольные полномочия Государственная экспедиция для ревизии счетов. Образованная Указом от 20 февраля 1809 года как единый орган финансового контроля гражданского ведомства, она включала два отделения. Первое осуществляло ревизию всех губернских счетов по 1807 год, а второе производило ревизию счетов других учреждений.

Вопрос об изменениях в организации финансового контроля в начале XIX века возник в связи с проектами внутренних реформ, разработка которых была поручена М. М. Сперанскому.

Взгляды М.М. Сперанского на задачи и организацию государственного финансового контроля получают развитие в его - «Плане финансов» 1810 года. Министерство финансов, по его мнению, должно было состоять из трех учреждений соответственно трем частям управления финансами.

М.М. Сперанский рассматривал контроль как составную часть управления финансами, при этом основным содержанием и функцией финансового контроля предстает проверка исполнения бюджета. Результатами преобразований в сфере управления финансами явилось создание Главного управления ревизии государственных счетов, приравненного в правах к министерству (образовано Манифестом Александра I от 28 января 1811 года). Государственный совет, специально созданный для рассмотрения вопросов, связанных с реорганизацией министерств, посчитал невозможным соединение всех трех функций управления финансами в одном органе, что предлагалось Сперанским.

Главное управление ревизии государственных счетов состояло из государственного контролера (с правами министра) и двух департаментов: департамента ревизии счетов по гражданской части и департамента ревизии счетов по части военной и морской. В его составе был создан Совет по главному управлению ревизии государственных счетов, или, как он иногда именовался, Совет государственного контролера.



Первый государственный контролер, барон Компельгаузен, первоначально отдавал предпочтение независимо организованной документальной проверке отчетности. В 1821-1823 годах вопросы ревизионной системы Главного управления активно обсуждались в Комитете по организации учета в министерствах.



Функции финансового контроля в рассматриваемый период выполнял еще один специальный орган - Департамент государственного казначейства Министерства финансов, образованный по «Учреждению Департамента государственного казначейства» от 2 февраля 1821 года. В его состав входила так называемая контрольная часть, занимавшаяся проверкой счетов Главного казначейства губернских и уездных казначейств и казенных палат.

Департамент был упразднен вместе с Министерством финансов 26 октября 1917 года.



Указом Николая I от 30 декабря 1836 года Главное управление ревизии государственных счетов было преобразовано в Государственный контроль. И снова возникает вопрос об изменении действовавшей системы контроля.

Государственный контролер А.З.Хитрово разработал проект положения о Государственном контроле, основанный на системе генеральных отчетов.

При его рассмотрении в Государственном совете член совета П. Д. Киселев выразил свое особое мнение о направлениях изменения ревизионной системы.





В 1836 году система генеральной отчетности получила свое законодательное закрепление и просуществовала до конца XIX века.

Государственный контроль не производил ревизии отчетности, поскольку не имел дело с подлинными книгами и документами. Генеральные отчеты готовились министерскими департаментами и направлялись в Государственный контроль, который практически был устранен от ведения проверок, и, таким образом, не имел представления о реальном положении финансов страны.



По Положению 1836 года основными задачами Госконтроля были:

- ревизия генеральных отчетов путем проверки книг и счетов;
- составление мнений О выгодах и убытках, понесенных казной при проведении финансовых операций;
- составление отчетов о ходе и результатах проверки капиталов учреждений.

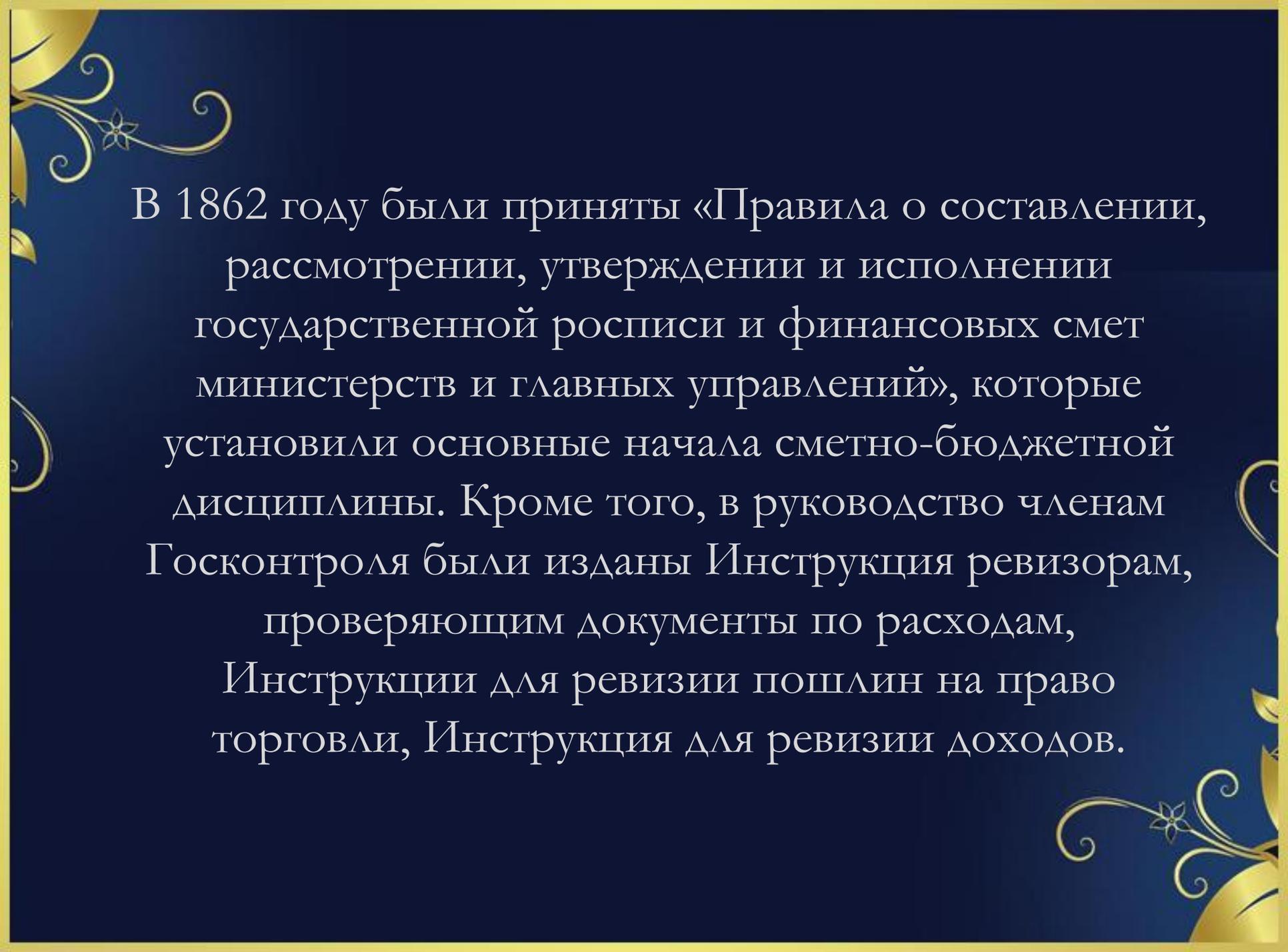
В результате Крымской войны 1853-1856 годов финансы страны пришли в критическое состояние.

Назрела настоятельная необходимость в проведении финансовой реформы, подготовка к которой активизировалась после окончания военных действий.

18 февраля 1859 года Александр II утвердил представленный проект преобразований, предложенный В.А. Татариновым. Теперь необходимо было разработать правила составления государственной росписи, кассовые правила и проекты законодательных актов о реформе финансового контроля.



2. Развитие финансового контроля в России в период с 1861 по 1917 год



В 1862 году были приняты «Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений», которые установили основные начала сметно-бюджетной дисциплины. Кроме того, в руководство членам Госконтроля были изданы Инструкция ревизорам, проверяющим документы по расходам, Инструкции для ревизии пошлин на право торговли, Инструкция для ревизии доходов.

В результате реформы Государственного контроля (1862-1868 гг.) он превратился в единый ревизионный орган, наделенный правом документальной ревизии всех государственных учреждений в центре и на местах. Государственный контролер входил в состав высших органов царского правительства: Государственный совет, Комитет министров и Комитет финансов.



В состав центрального аппарата Государственного контроля входили департаменты: гражданской отчетности, военной и морской, а впоследствии железнодорожный и кредитный.

Был образован особый контрольный орган для коммерческих портов. Местные органы государственного контроля состояли из 59 контрольных палат и 22 контрольных учреждений для казенных железных дорог.

Государственный контроль стал осуществлять предварительную проверку смет ведомств, а с 1866 года - составлять отчеты об исполнении государственной росписи и финансовые сметы министерств.





Положение о Государственном контроле от 28 апреля 1892 года определяло следующие его функции:

- ревизионные - ревизия отчетности, предварительный и фактический контроль финансово-хозяйственных операций;

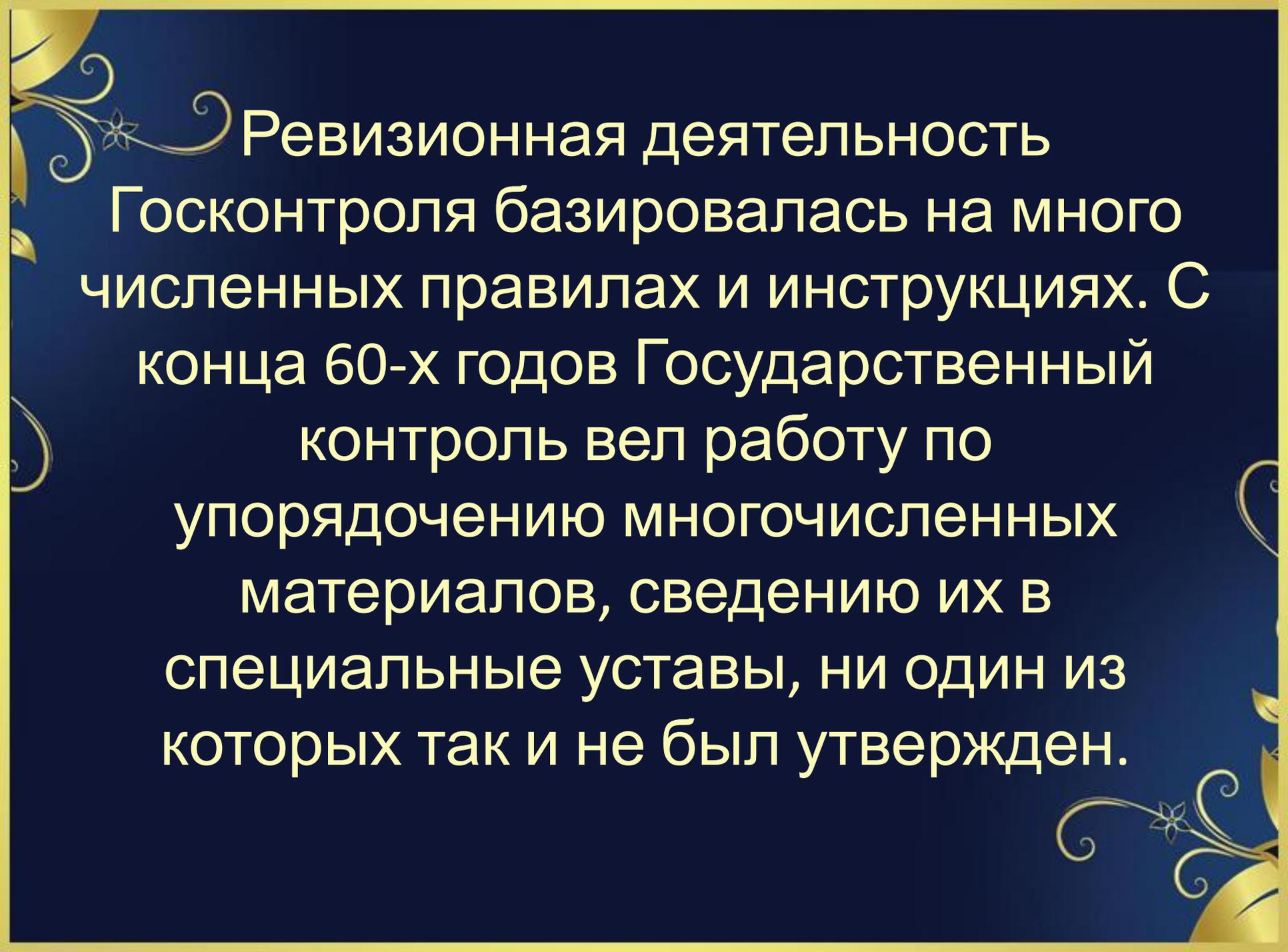
- бюджетные - проверка и составление финансовых смет, Подготовка отчета по исполнению государственной росписи доходов и расходов, совершенствование правил и форм счетоводства и отчетности;

- административные - участие представителей Госконтроля в коллегиальных учреждениях с правом решающего голоса.

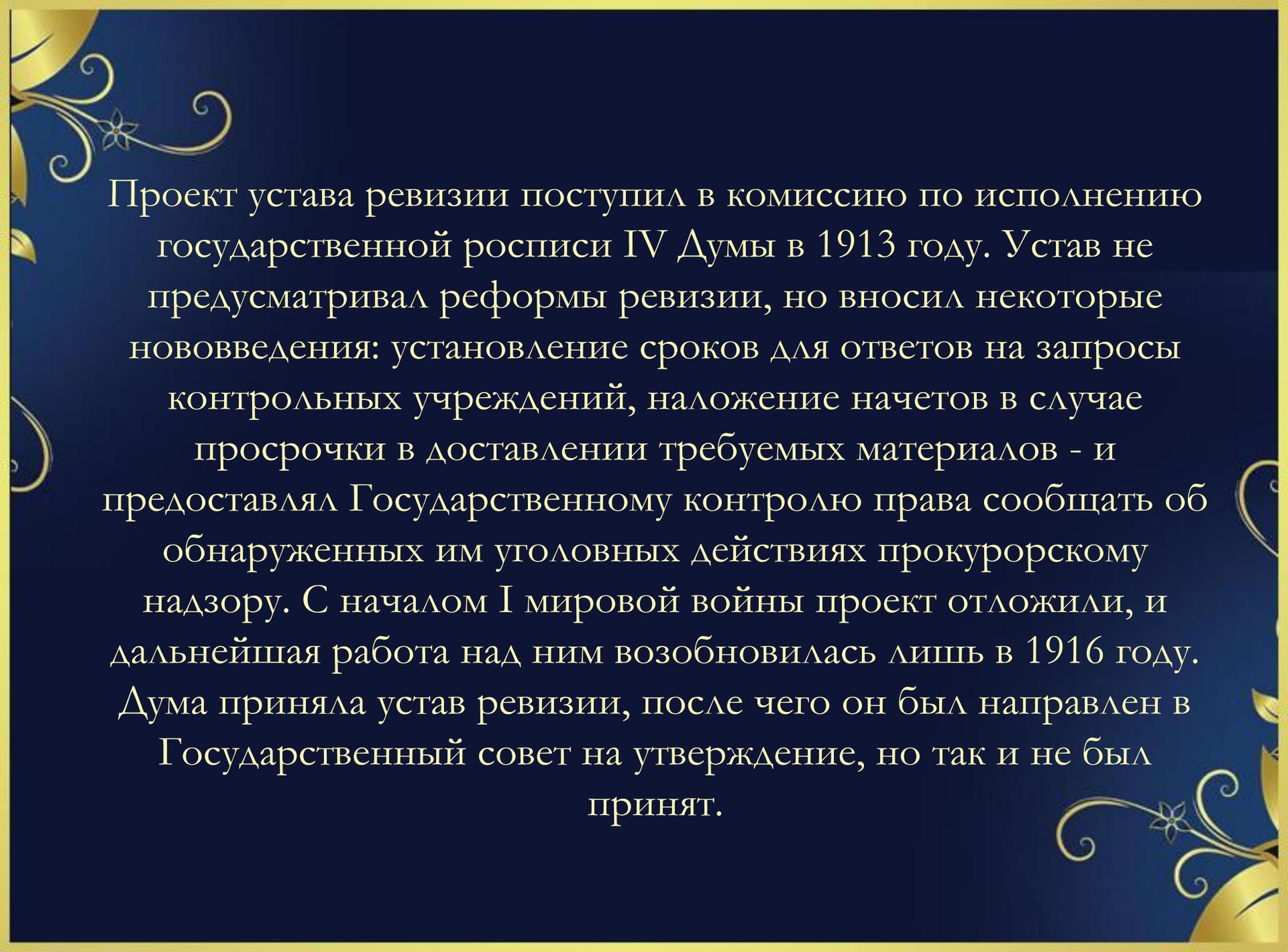




С января 1866 года во всех губерниях и областях империи были созданы независимые от местной власти контрольные палаты Государственного контроля. Они находились в непосредственном подчинении Государственного контроля и были обязаны отдавать отчет в своих действиях. На контрольные палаты были возложены задачи документальной ревизии - ревизии отчетности местных учреждений на основе первичных документов о расходах государственных средств, а также проверка подлинности операций с материальными ценностями.



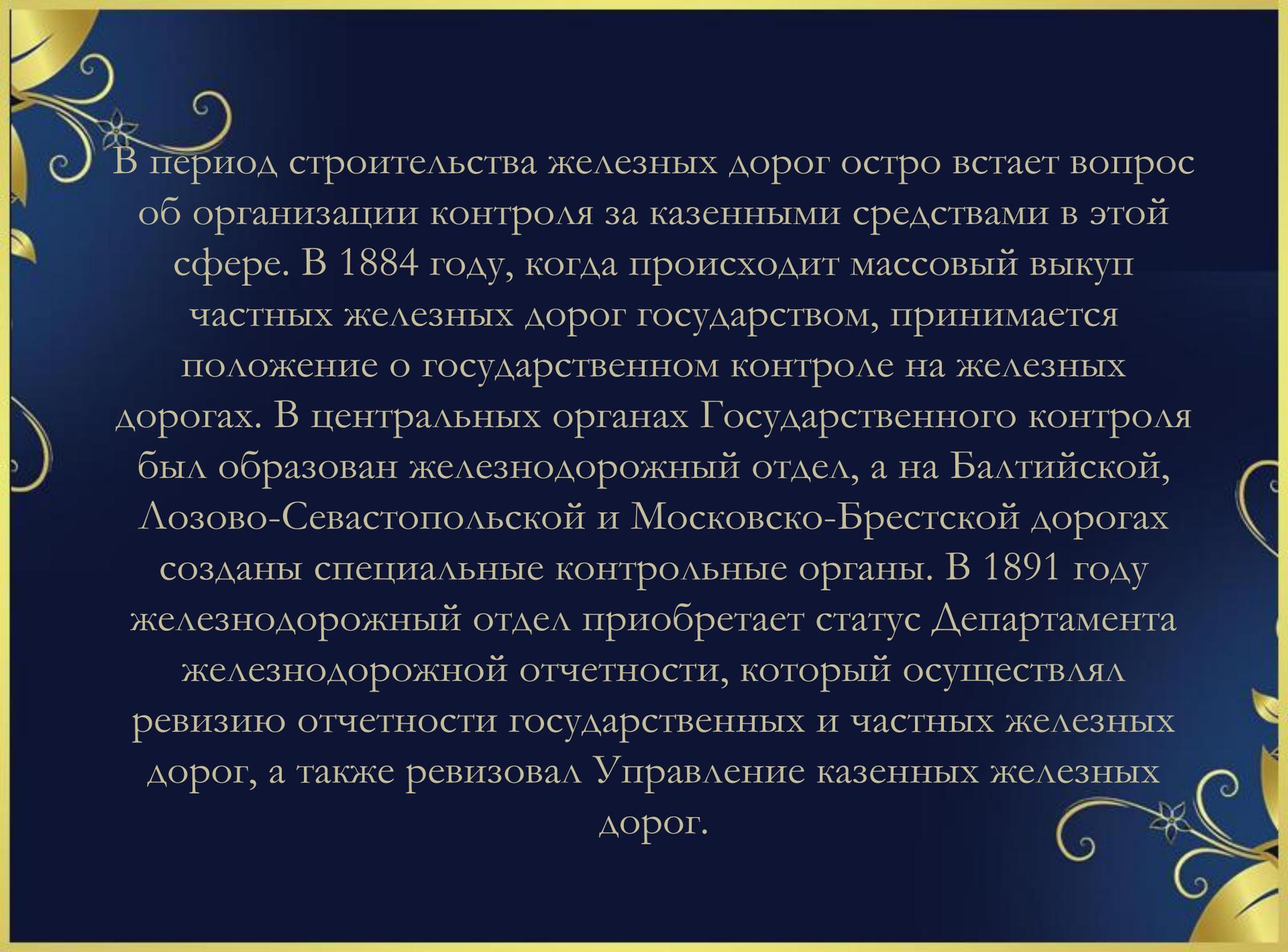
Ревизионная деятельность
Госконтроля базировалась на много
численных правилах и инструкциях. С
конца 60-х годов Государственный
контроль вел работу по
упорядочению многочисленных
материалов, сведению их в
специальные уставы, ни один из
которых так и не был утвержден.



Проект устава ревизии поступил в комиссию по исполнению государственной росписи IV Думы в 1913 году. Устав не предусматривал реформы ревизии, но вносил некоторые нововведения: установление сроков для ответов на запросы контрольных учреждений, наложение начетов в случае просрочки в доставлении требуемых материалов - и предоставлял Государственному контролю права сообщать об обнаруженных им уголовных действиях прокурорскому надзору. С началом I мировой войны проект отложили, и дальнейшая работа над ним возобновилась лишь в 1916 году. Дума приняла устав ревизии, после чего он был направлен в Государственный совет на утверждение, но так и не был принят.

4 июня 1901 года в составе Госконтроля создается Департамент кредитной отчетности, производивший ревизию расходов Государственного банка и его операций за счет казенных средств, расходов Крестьянского поземельного банка и других кредитных учреждений, кредитных операций Управления мелкого кредита.

С 1904 года ему стали подконтрольны страховые операции сберегательных касс, а с 1905 года Госконтроль начал осуществлять ревизию годовых отчетов Государственного банка. К подконтрольным объектам прибавились Особенная канцелярия по кредитной части Министерства финансов и Экспедиция заготовления государственных бумаг и Монетного двора.

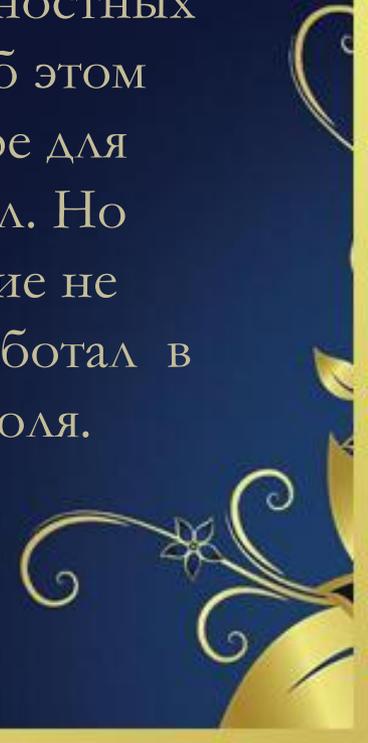


В период строительства железных дорог остро встает вопрос об организации контроля за казенными средствами в этой сфере. В 1884 году, когда происходит массовый выкуп частных железных дорог государством, принимается положение о государственном контроле на железных дорогах. В центральных органах Государственного контроля был образован железнодорожный отдел, а на Балтийской, Лозово-Севастопольской и Московско-Брестской дорогах созданы специальные контрольные органы. В 1891 году железнодорожный отдел приобретает статус Департамента железнодорожной отчетности, который осуществлял ревизию отчетности государственных и частных железных дорог, а также ревизовал Управление казенных железных дорог.



Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 года не внесла изменений в систему Государственного финансового контроля. Все прежнее законодательство было сохранено. Постановления Временного правительства о контроле предоставляли Государственному контролеру право устанавливать постоянный и фактический контроль по своему усмотрению.

В случае обнаружения злоупотреблений должностных лиц контрольные органы могли сообщать об этом соответствующему начальству и прокуратуре для расследования и возбуждения уголовных дел. Но практических результатов это постановление не возымело, Государственный контроль так и работал в русле старой системы финансового контроля.





3. Система органов финансового контроля в Советской России в период с 1917 по 1991 год



Становление государственного финансового контроля после революции 1917 года происходило под руководством В. И. Ленина.

Идеи марксизма о необходимости демократического контроля послужили основой для построения системы социалистического контроля в Советской России.

После революции 1917 года в России в рамках прежней компетенции продолжал существовать специализированный орган финансового контроля - Государственный контроль. Декретом от 5 декабря 1917 года были определены права Государственного контроля как Народного комиссариата и создана коллегия Госконтроля.



Новый этап в развитии финансового контроля связан с созданием при Народном Комиссариате финансов Финансово-контрольного управления, на которое возлагались следующие задачи:

- *последующий документальный контроль*: последующая документальная проверка доходов и расходов общегосударственного бюджета, проверка оборотов всех денежных средств и материальных ценностей, находящихся в подотчетных кассах и учреждениях по подлинным оправдательным документам;
- *фактический контроль*: фактическая проверка денежных и материальных ценностей, внезапное освидетельствование касс всех ведомств;
- *наблюдение* за правильной постановкой финансовой отчетности всех ведомств СССР;
- *составление отчета* по исполнению общегосударственной росписи доходов и расходов и сводки по исполнению местных бюджетов и др.



Состав органов финансового контроля СССР в рассматриваемый период был следующим:

- финансово-контрольное управление СССР;
 - финансово-контрольные управления союзных республик;
 - контрольно-бухгалтерские управления в автономных республиках, губерниях и областях (губернские и областные контроля);
 - специализированные контрольные части при управлениях или правлениях транспорта.
- 

Важную роль в осуществлении финансового контроля играл Госбанк СССР и банки долгосрочных вложений. Госбанк СССР осуществлял систематический контроль за расходованием фондов заработной платы, хранением и использованием наличных денежных средств, за своевременным и правильным осуществлением взаимных расчетов между организациями и учреждениями, выполнением ими своих финансовых обязательств перед бюджетом. Госбанку СССР было предоставлено право проводить ревизии и проверки, принимать меры по устранению выявленных нарушений, требовать отстранения от работы должностных лиц, виновных в серьезных нарушениях государственной финансовой дисциплины или хищениях государственных средств и других преступлениях, с передачей материалов в необходимых случаях следственным органам.

Документальная ревизия обеспечивала:

- проверку законности операций, произведенных подконтрольным объектом, и соблюдения финансовой и сметной дисциплины;
- выявление случаев хищений и незаконного расходования средств и материалов;
- проверку правильности постановки бухучета и материального учета складского хозяйства.

Для повышения роли и эффективности внутриведомственного финансового контроля были значительно расширены права и обязанности главных (старших) бухгалтеров в государственных и общественных организациях. Возложенные на них функции определили их роль как государственных контролеров, наделенных правами и обязанностями по организации учета и соблюдению финансовой и платежной дисциплины.

Общегосударственный и внутриведомственный финансовый контроль был тесно связан с общественным контролем, осуществляемым профессиональными союзами и другими общественными органами. При фабрично-заводских комитетах предприятий, при месткомах учреждений организовывались контрольные посты. В их задачи входила проверка отдельных участков финансовой работы учреждений и предприятий, участие в ревизиях, проводимых Контрольно-ревизионным управлением и органами внутриведомственного контроля, а также контроль за выполнением указаний контрольно-ревизионных органов.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 23 августа 1957 г. был образован новый орган финансового контроля - Комиссия советского контроля Совета Министров СССР, а Министерство государственного контроля СССР было упразднено.

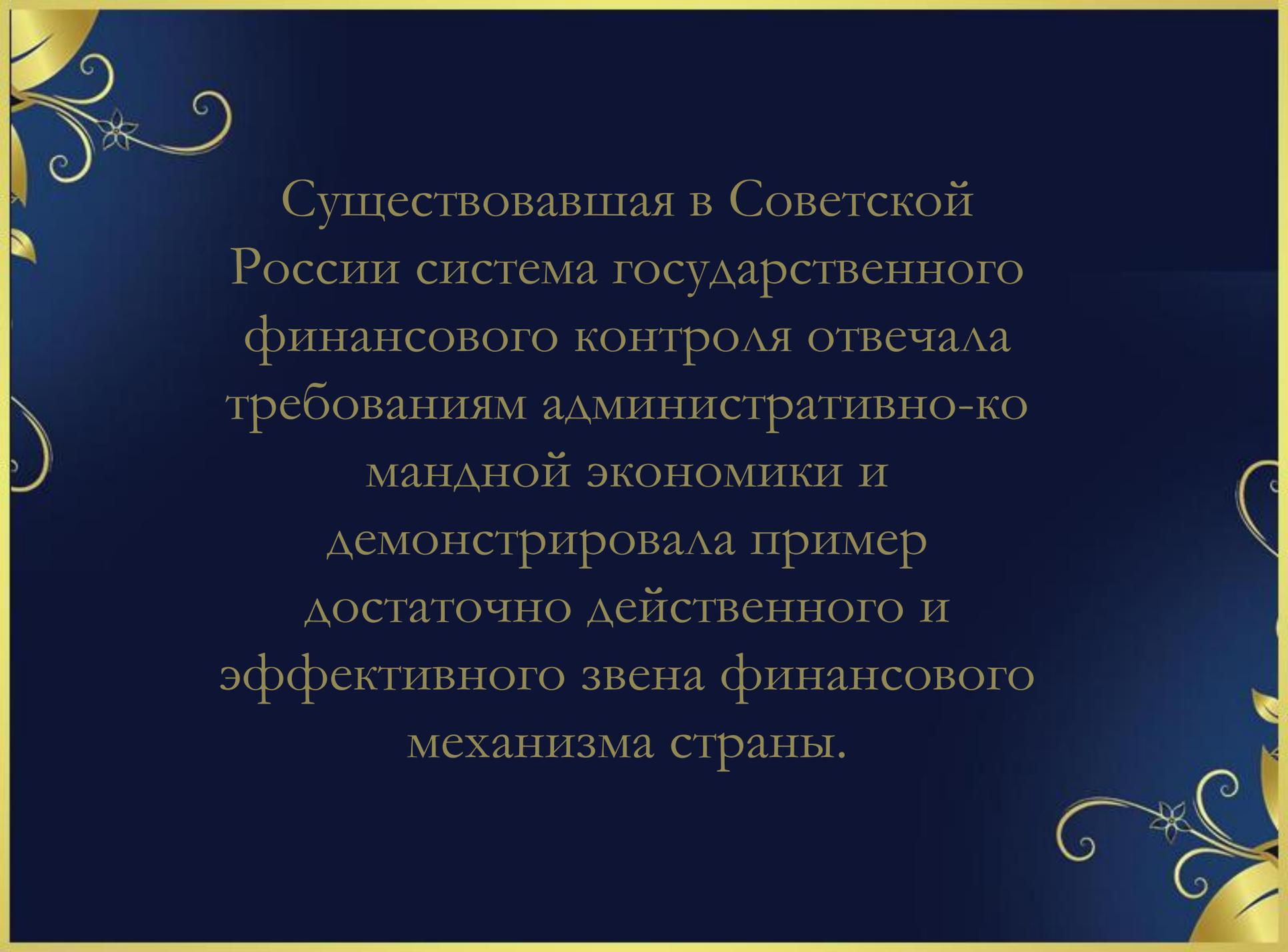
Органы народного контроля, сочетающие функции государственного и общественного контроля, были созданы в соответствии с Положением об органах народного контроля в СССР. Закон «О народном контроле в СССР» определил основные задачи и направления деятельности органов народного контроля, их права и обязанности.

На уровне городов и районов при Советах народных депутатов действовали комитеты народного контроля, при поселковых и сельских советах - группы народного контроля, на предприятиях, в колхозах и учреждениях, в воинских частях создавались группы и посты народного контроля.

Обширные контрольные полномочия в соответствии с Конституцией СССР 1977 года принадлежали Советам народных депутатов.

Функции финансового контроля осуществляли также Министерство финансов СССР, министерства финансов союзных республик и низовые финансовые органы. В рамках Минфина СССР, министерств финансов союзных республик непосредственную контрольную деятельность осуществляли Контрольно-ревизионные управления.

Контроль, осуществляемый органами кредитной системы - Госбанком СССР, Стройбанком СССР, Внешторгбанком СССР - неотъемлемая часть финансового контроля, существовавшего в Советском государстве.



Существовавшая в Советской
России система государственного
финансового контроля отвечала
требованиям административно-ко
мандной экономики и
демонстрировала пример
достаточно действенного и
эффективного звена финансового
механизма страны.