

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В МЕХАНИЗМЕ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Е.В. Сливинский, кандидат экономических наук.

Санкт-Петербургский государственный экономический университет.

Л.Г. Ворона-Сливинская, доктор экономических наук, профессор.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Анализируется проблема организации эффективной системы финансового контроля, основных моментов формирования и развития системы государственного финансового контроля в Российской Империи.

Ключевые слова: финансовый контроль, историко-юридические основы, финансовый поток

STATE FINANCIAL CONTROL IN THE RUSSIAN STATE MECHANISM

E.V. Slivinsky. Saint-Petersburg state economic university.

L.G. Vorona-Slivinskaya. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article analyzes the problem of organizing an effective system of financial control, the main points of the formation and development of the system of state financial control

Keywords: financial control, historical and legal basis, funds flow

Проблема организации эффективной системы финансового контроля остается актуальной для государственного управления России на протяжении уже нескольких столетий. В современных условиях постоянно меняющегося законодательства о финансах нашего государства осмысление историко-юридических основ развития системы государственного финансового контроля позволяет ответить на ряд вопросов, касающихся совершенствования этой важной части государственной системы управления.

Первые органы государственного финансового контроля в России

Расширение центрального аппарата управления, увеличение объема финансового потока государственных средств потребовали осуществления финансового контроля, который как общегосударственный институт начал формироваться с середины XVII в. с учреждения Приказа Счетного дела (с 1655 г. – Счетный приказ). Его функции определялись как «государевы счетные и сыскные и описные дела» [1].

Счетный приказ стал первым специализированным органом учета, осуществляющим финансовый контроль, создание которого способствовало усилению внимания административного аппарата к учету государственных средств и упорядочению финансов складывающейся абсолютной монархии.

Главной задачей Счетного приказа был «контроль сумм, которые поступали в приход и расход по разным учреждениям» [2].

По окончании года все приказы доставляли в это ведомство на ревизию свои приходно-расходные книги за истекший год. Помимо этого, на Счетный приказ возлагался надзор за проведением местных проверок сборщиков казны. С 1656 по 1667 г.г. Счетный приказ постепенно был преобразован в приказы Столовых и Счетных дел. Первый заведовал столовым делом, то есть проверял отчетность по содержанию царского стола, второй – счетным делом, проверял приходно-расходные книги других приказов за истекший год. В 1699 г. функции Приказа Счетных дел перешли к Ближней канцелярии, которая была органом финансового управления, объединяющим в общий свод разрозненные данные о состоянии государственных ресурсов.

С учреждением в 1711 г. Сената контрольно-ревизионные функции от Ближней канцелярии были переданы в его ведение (до 1713 г.), а в 1714 г. они вновь были возвращены Ближней канцелярии [3].

Неповоротливая административная система, отсутствие распределения полномочий между отдельными государственными учреждениями приводили к путанице и беспорядку в делах, что замедляло контрольно-ревизионный процесс и снижало его эффективность. Неоднократно с целью ужесточения финансового контроля издавались специальные указы, устанавливающие жесткие санкции за несвоевременную доставку документов в Ближнюю канцелярию – от штрафа до изъятия всего имущества в казну.

В период с 1718 по 1720 гг. в структуру финансового управления были введены три коллегии: Камер-коллегия (или Казенных сборов), занимавшаяся ведением доходной части бюджета, Штатс-Кантор-коллегия (Казенный дом), контролирующая расходную часть бюджета, и Ревизион-коллегия – для «счета всех государственных приходов и расходов». С этого времени в России формируется новая структура финансово-контрольной деятельности, высшим органом которой становится Ревизион-коллегия. В ее функции входило также судебное преследование чиновников всех прочих коллегий за преступления в области государственных финансов и отчетности. Эти полномочия повысили статус финансово-контрольного органа, так как страх ответственности в этой сфере государственной деятельности всегда являлся залогом успеха. В компетенцию Ревизион-коллегии входил также контроль казенного имущества, то есть финансово-хозяйственный контроль. Это позволило сделать контрольную деятельность более эффективной, так как финансовый и хозяйственный контроль (контроль за сохранностью государственного имущества) осуществлялся одновременно.

На местах финансовый контроль входил в обязанности воевод, которые контролировали деятельность сборщиков налогов, земских комиссаров, казначеев, подьячих, а также казенных заводов, «понеже немалые суммы денег на произведение казенных заводов из казны получают» в целях обеспечения эффективности государственных инвестиций [1].

Ревизион-коллегия проверяла отчетность с точки зрения законности и эффективности хозяйственных операций: «Все ли приходы и расходы надлежащим образом без всякого предосуждения и убытка казне Его Величества чинены». Однако в целом деятельность петровских органов финансового контроля была малоэффективной. Это обстоятельство

заставляло Петра I за время своего правления четырежды менять контрольно-ревизионный механизм, но добиться повышения эффективности ему так и не удалось. (Вследствие того, что финансовая отчетность должна была доставляться и в Сенат, и в Ревизион-коллегию именным Указом от 12 января 1722 г. последняя была подчинена Сенату («Ревизион-коллегии быть в Сенате, понеже едино дело есть, что Сенат делает ...»), а затем переименована в Ревизион-контору Сената. В 1725 г. Ревизион-коллегия была восстановлена в связи с губернской реформой).

Следующим важнейшим событием в развитии системы государственного финансового контроля России стала реформа Екатерины II, которая для успешности ревизии увеличила личный состав Ревизион-коллегии почти вдвое и разделила ее в 1763 г. на шесть департаментов [4].

Четыре из них находились в Петербурге, а два – в Москве. Каждому департаменту было предоставлено право действовать самостоятельно в ревизии, назначенной ему части. Пятому департаменту были поручены дела запущенные; шестой – заменил собой контору Ревизион-коллегии. При этом Ревизион-коллегии вменялось в обязанность наблюдать за правильностью не только прихода и расхода, но и назначения выдач. Для общего же надзора за ревизией ежегодно назначался особый сенатор.

В русле реформы административного управления Екатерины II и издания в 1775 г. Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи, также была проведена реформа системы государственного финансового контроля, суть которой заключалась в децентрализации финансового контроля и переносе контрольных полномочий на места. Казенным палатам было вверено управление всеми сборами казны губерний, главное ведение приходов и расходов. Им же были переданы функции финансового контроля: ревизия всех отчетов по губернии, составление общих ведомостей по доходам и расходам и представление их в Ревизион-коллегию. Ревизионная работа была поручена счетным экспедициям при Казенных палатах, которые подчинялись Сенату [1]. Ревизии в счетных экспедициях производились по подлинным документам, что давало возможность судить о реальном финансовом положении хозяйства губерний.

Указом от 31 декабря 1779 г. ревизия всех учреждений, подведомственных губернским правлениям, стала возлагаться на Казенные палаты [3].

Изменились и методы финансового контроля – вместо документального финансового контроля начало действовать свидетельство счетов. Для ревизии счетов столичных учреждений и ближайших к столице губерний при Сенате была учреждена в качестве центрального ревизионного ведомства Государственная экспедиция свидетельства счетов.

Указом 1779 г. при Экспедиции о государственных доходах была учреждена Экспедиция ревизии счетов, которой поручалась ревизия оборотов гражданских учреждений, за исключением подотчетных Казенным палатам. Положение об Экспедиции ревизии счетов получило дальнейшее развитие в Указе от 18 февраля 1781 г.: «... должность ее состоит в том:

- поверять;
- сличать;
- делать и за самыми Экспедициями счет, сколько за расходами каких денег осталось и все ли оные в целости;
- по начетам и недоимкам или по другим обстоятельствам взыскания требующим сообщать ...» [3].

Но и при новом устройстве центрального контрольного учреждения ревизия все же отставала, штат Экспедиции был усилен, для проверки запущенной отчетности за прежнее время учредили дополнительную Экспедицию, затем были упрощены и сокращены приемы ревизии.

С образованием в 1781 г. Государственной экспедиции свидетельства счетов Ревизион-коллегия была упразднена. Для «окончания старых счетов и дел» был оставлен только один из ее департаментов, действовавший вплоть до 14 сентября 1809 г. – целых 28 лет.

С учреждением Экспедиции для ревизии счетов и с упразднением Ревизион-коллегии изменился порядок ревизии счетов военного и морского ведомств. С 1704 г. приходные и расходные книги по содержанию полков доставлялись для свидетельства в Ревизион-контору, а с 1733 г. – в Ревизион-коллегию.

4 августа 1780 г. при Военной коллегии была учреждена Военно-счетная экспедиция, на которую возлагалась ревизия отчетности всех военных мест и частей.

Далее эта экспедиция была разделена на четыре отделения и в 1806 г. на нее была возложена ревизия отчетности с 1805 г. Для ревизии отчетности за предыдущее время была учреждена особая временная Счетная комиссия [4]. Однако реорганизация ревизионных органов не улучшила дела ревизии. Проверка военных расходов производилась так медленно, что отчетность скапливалась в большом количестве, вследствие чего в 1809 г. военный министр испросил разрешения на сокращение установленных правил ревизии.

Для ревизии морской отчетности в 1724 г. с изданием Морского устава была учреждена в Адмиралтейской коллегии Контролерская контора, которая в 1763 г. была преобразована в Счетную экспедицию. В апреле 1805 г. штат ее был увеличен до шести отделений и двух бухгалтерий.

В заключение отметим, что история становления государственного финансового контроля была своего рода подготовкой к качественному обновлению и совершенствованию государственных контрольно-финансовых органов.

Исторический опыт государственного финансового контроля в дореволюционной России является важным исходным материалом для выработки современных концепций контрольно-финансовой деятельности – фундаментальной функцией управления государственными финансами в финансовом и реальном секторах экономики в Российской Федерации.

Литература

1. Коняев А.И. Финансовый контроль в дореволюционной России (очерки истории). М., 1959. 163 с.

2. Сливинский Е.В., Ворона-Сливинская Л.Г. Концептуальные основы создания и развития единой системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. СПб., 2012. № 1 (21).

3. Белявский Ф.Н. Исторический очерк развития государственного контроля в России. Ф.Н. Белявский. М., 1919. 61 с.

4. Кремяновский М. Государственный контроль в России за сто лет // Вестник Европы. 1915. № 7. С. 113–142.