

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Выполнили: Старикова А.
Валиева Ю.

**ЭТАПЫ
ПРЕОБРАЗОВАНИЯ
УЧРЕЖДЕНИЯ СЧЕТНОГО
ПРИКАЗА В СЧЕТНУЮ
ПАЛАТУ РФ**

учреждение
Счетного
приказа (1654
г.)

Главное
управление
ревизии
государствен
ных счетов
(28.01.1811 г.)

Государствен
ный контроль
(1836 г.)

Контрольно-
ревизионные
управления

Ревизион-
коллегия
(Ревизион-
контора)
(1719 г.)

Государствен
ная
экспедиция
для ревизии
счетов
(20.02.1809 г.)

Министерство
финансов
СССР

Органы
народного
контроля
(30.11.1979 г.)

Счетная
палата РФ

1. Финансовый контроль в царской России.

С достаточной степенью условности можно считать, что возникновение финансового контроля на территории будущей России относится к X веку. История российских органов государственного финансового контроля берет свое начало с **1654** года — с момента учреждения Счетного приказа Алексея Михайловича Романова, созданного для контроля сумм, которые поступали в приход и расход по разным государевым учреждениям.

В начале XVIII века при Петре I была создана Ближняя канцелярия, ведавшая вопросами государственного хозяйства, финансов и контроля. В 1719 г. Ближняя канцелярия была преобразована в Ревизион-коллегию, которая позже была переименована в Ревизион-контору и составляла часть канцелярии Сената. При Екатерине II были организованы контрольные учреждения в губерниях. В 1780 г. при Сенате были учреждены экспедиции, которые находились под непосредственным управлением государственного казначея.

Указом Александра I от 20 февраля 1809 г. в Государственном казначействе была образована **Государственная экспедиция для ревизии счетов** первое в России самостоятельное учреждение.

**Государственная
экспедиция для ревизии
счетов**



В обязанности его входило наблюдение за правильностью и законностью поступления государственных доходов и производства расходов

28 января 1811 г. на базе этой экспедиции специальным манифестом Александра I было учреждено Главное управление ревизии государственных счетов.

В 1836 г. это Главное управление было переименовано в Государственный контроль.



На эти департаменты было возложено проведение ревизий, а утверждение их — на тогда же учрежденный Совет государственного контроля.

В 1856 г. за границу для изучения организации и деятельности государственного контроля в ведущих государствах Европы был командирован В.А.Татаринов. Полученные материалы легли в основу проведенных в 1863 — 1866 гг. преобразований как в кассовом устройстве (введение единства кассы), так и в организации, задачах и правах Государственного контроля в России. После этих преобразований Государственный контроль стал представлять собой самостоятельное государственное учреждение на правах министерства.

Ревизионная деятельность государственного контроля заключалась в рассмотрении генеральных отчетов министерств и составлении на основании этих отчетов мнений и замечаний о причинах увеличения расходов и уменьшения доходов. Отчеты министерств составлялись следующим образом. В состав губернских присутственных мест входили так называемые контрольные отделения, которые занимались ревизией отчетности этих мест по подлинным книгам и документам. Составленные на основании такой ревизии отчеты проверялись в соответствующих министерских департаментах, после чего каждое министерство составляло своды доходов и расходов, распределяло их по разрядам и полученные своды отправляло в Государственный контроль. Ревизия Государственного контроля заключалась лишь в подсчитывании и сличении цифровых данных.

Относительно доходов Государственный контроль должен был убедиться, что в казну поступили доходы в том именно количестве, которое требуется по закону, а по суммам, не внесенным своевременно, приняты необходимые меры к их взысканию.

В обязанности Государственного контроля входил также надзор за тем, чтобы все хозяйственные операции казны проводились с возможно большей для нее выгодой. Поэтому учреждениям Государственного контроля предоставлялись все заключаемые казной контракты, о которых он вправе был высказать свои соображения и замечания.

Деятельность Государственного контроля заключалась в следующем:

1. Государственный контроль проверял переданные ему к определенному сроку финансовые сметы всех подотчетных министерств. При рассмотрении сметы Государственный контроль наблюдал за тем, чтобы сметные предложения согласовывались с действующим законодательством, а также проверял сметные предложения путем сравнения их с действительным исполнением смет за прошлые годы. Замечания Государственного контроля по сметам сообщались одновременно Государственному совету и соответствующим министрам. В случае несогласия министров с замечаниями Государственного контроля смета рассматривалась в Государственном совете в присутствии государственного контролера.

2. В виде надзора за правильностью и законностью поступления государственных доходов и производства государственных расходов ревизии Государственного контроля подлежали:

а) все правительственные установления, за исключением чрезвычайных расходов, относящихся к канцелярии императорского двора, департаменту духовных дел, министерству иностранных дел и другим министерствам, тайне подлежащих и известных Его Императорскому Величеству;

б) в определенных законами случаях — земские, городские, сословные установления и деятельность частных предприятий в сферах их соприкосновения с казенными интересами. Надзор Государственного контроля выражался в документальной проверке отчетов государственных установлений о поступивших доходах и произведенных расходах (ревизия последующая), в предварительной ревизии и в фактической ревизии.

Последующая ревизия осуществлялась путем проверки отчетных ведомостей о доходах и расходах, предоставленных Главным казначейством и губернскими казначействами. При этом производились кассовая

При *кассовой проверке* проверялись лишь суммы, поступившие от плательщиков в доход казны, их своевременная запись в приход. Суммы расхода должны были соответствовать требованиям, поступившим от распорядителей кредитов.

Ревизия по существу была направлена на действия распорядителей кредитов и имела целью удостовериться в законности и правильности поступления государственных доходов и производства расходов. В этом случае Государственный контроль наблюдал за тем, чтобы доходы и расходы относились к числу разрешенных законодательной властью или лицом, ею на то уполномоченным.

Предварительная ревизия стала, применяться в России с начала 80-х годов XIX века. Предварительная ревизия заключалась в тех же ревизионных действиях, что и последующая, с тем лишь существенным различием, что выполнялась до производства расходов. При предварительной ревизии ни один платеж не мог быть совершен без визы Государственного контроля. Всякое требование о расходах со всеми оправдательными документами предварительно представлялось Государственному контролю на рассмотрение. Если он признавал предлагаемый расход неправильным, то отказывал в своем согласии с объяснением причин.

Право Государственного контроля на фактическую ревизию долгое время было ограничено. В 1863 — 1866 гг. Государственному контролю было предоставлено лишь право на внезапную ревизию казначейства и касс специальных сборщиков. Впоследствии задачи Государственного контроля по производству фактической ревизии постепенно расширялись, и он получил право на фактическую ревизию во всех случаях предварительной ревизии. Кроме того, он получил право участвовать во внезапных проверках наличности материалов на складах военного ведомства, проверять на месте таможенные досмотры товаров, участвовать в ревизиях строительных операций ведомства путей сообщения и т.п.

О всех обнаруженных при ревизии ошибках, упущениях или неправильных (незаконных) действиях подотчетных управлений Государственным контролем составлялся так называемый учетный реестр, в котором излагалась сущность замеченных недостатков и указывался размер понесенных казной убытков.

Учетный реестр предоставлялся соответствующему управлению, которое возвращало его со своими объяснениями. Если для ревизионного учреждения Государственного контроля этих объяснений было недостаточно, дело передавалось на рассмотрение общего присутствия ревизионного учреждения. Общее присутствие принимало окончательное постановление признать действия подотчетных управлений правильными или возместить понесенный казною убыток обращением его в *начет* тем лицам и учреждениям, неправильными действиями или упущениями которых данный убыток причинен. В случае злонамеренности действий Государственный контроль передавал дело в уголовный суд и определял сумму гражданского иска. При несогласии подотчетных управлений с заключением Государственного контроля дело передавалось на рассмотрение Совета Государственного контроля, который, если находил сделанное постановление о начете правильным, сообщал об этом соответствующему министру. Министр или делал распоряжение о немедленном приведении в исполнение постановления Совета Государственного контроля, или, не соглашаясь с ним, передавал дело на рассмотрение Сената, решение которого признавалось окончательным. О результатах ревизионной деятельности Государственного контроля за прошедший год с указанием важнейших его замечаний и начетов составлялся

3. Государственный контролер ежегодно, не позднее 1 октября, представлял Государственному Совету общий отчет об исполнении финансовых смет за минувший период, а к 1 ноября — объяснительную записку и приложения к отчету. В общем отчете Государственный контролер показывал, сколько в отчетном году предполагалось доходов и расходов, сколько средств в действительности поступило в доход казны и сколько израсходовано. В примечаниях к доходам и расходам указывались причины, которыми вызывалось их увеличение или уменьшение. В отчете показывались: сведения о поступивших в отчетном году доходах и произведенных расходах в счет росписей прежних лет; сведения о движении в отчетном году сумм Государственного казначейства; сведения о свободной наличности Государственного казначейства на 1 января отчетного года и на 1 января года, следующего за отчетным, и, наконец, сведения о состоянии в отчетном году долговых счетов Государственного казначейства. Объяснительная записка к отчету Государственного контроля содержала обозрение важнейших групп государственных доходов и расходов с указанием причин их увеличения или уменьшения.

4. На Государственный контроль было также возложено наблюдение за правильностью и целесообразностью сметной классификации всех отчетных перед ним капиталов.

5. Государственный контроль был обязан изыскивать меры к совершенствованию правил и форм счетоводства и отчетности.

В состав центрального управления Государственного контроля входили:

**Центральное управление
Государственного контроля**

Государственный контролер
контролера

Товарищ (заместитель) Государственного

Совет Государственного контроля
отчетности

Департамент гражданской

Департамент военной и морской отчетности

Центральная бухгалтерия

Канцелярия Государственного контроля и состоящий при ней архив
центральных учреждений Государственного контроля

Комиссия для проверки денежной и материальной отчетности
установлении Государственного контроля

Комиссия для проверки годовых отчетов частных железных дорог, при

До 1864 г. ревизия государственных доходов и расходов в губерниях России была возложена на особые отделения, состоявшие при казенных палатах.

С 1864 г., со времени преобразования кассового устройства и государственного контроля, обязанности по надзору за законностью и правильностью государственных доходов и расходов были возложены на контрольные палаты, подчиненные непосредственно Государственному контролеру и Совету Государственного контроля. К концу XIX века в России насчитывалось 59 контрольных палат. В обязанности контрольной палаты входили надзор за сохранностью казенных сумм путем внезапных проверок казначейств и касс специальных сборщиков и наблюдение с использованием последующей ревизии за законностью и правильностью поступления государственных доходов и производства расходов в губернии. Ревизии проводились контрольной палатой в тех же пределах и на тех же основаниях, что и центральными учреждениями Государственного контроля.

8 апреля 1892 г. утверждено новое Положение о Государственном контроле, которое уточнило его функции и организационную структуру. За Государственным контролем были закреплены



В 1901 г. Государственному контролю придаются функции ревизии расходов Государственного банка и его операций за счет казны, расходов Крестьянского земельного банка и других кредитных учреждений, кредитных операций Управления мелкого кредита и расходов по ведению страховых операций государственных сберегательных касс (с 1904 г.). Государственный контроль ревизовал годовые отчеты Государственного банка (с 1905 г.), проверял отчеты иностранного отделения Особенной канцелярии по кредитной части Министерства финансов (с 1910 г.). Экспедиции заготовления государственных бумаг, Монетного двора.

Таким образом, после реформ 1863 – 1866 гг. и до начала XX века в России проводилась эффективная финансовая политика и сложилась развитая система Государственного контроля. В частности:

- был установлен строгий порядок финансовой отчетности и ревизии документов, оправдывающих каждую статью расхода;
- открыты новые местные учреждения Государственного финансового контроля – контрольные палаты.

Введенные сметные кассовые правила создали предпосылки единства бюджета, обеспечили направление кредитов по их прямому назначению с передачей неизрасходованных остатков в общие государственные средства. Внедрена система единства кассы, по которой общей приходо-расходной кассой всех казенных управлений стала касса Министерства финансов. Активно проводились мероприятия по совершенствованию налоговой политики с учетом реализации как фискальной, так и регулирующей функций налогов.

С переходом к монополистическому капитализму сфера государственного хозяйства России существенно расширилась и в большей мере стала источником доходных статей бюджета.

Государственный контроль в тот период близко соприкасался со всеми отраслями государственного хозяйства. Публикуемые его органами ежегодные отчеты об исполнении государственной росписи были рассчитаны на то, чтобы внушать доверие к платежеспособности России в глазах ее иностранных кредиторов.

С образованием в октябре 1905 г. Совета министров Государственный контроль оказался включенным в его состав. Одновременно возник вопрос о преобразовании Государственного контроля на началах, которые приблизили бы его к типу контрольных ведомств тех стран, где представительным учреждениям обеспечено участие в законодательном процессе. При таком преобразовании участие Государственного контролера в составе Совета министров уже не являлось бы целесообразным, а с контрольного органа необходимо было снять административные обязанности. Проект преобразования Государственного контроля по западноевропейскому образцу в Счетную палату был отклонен, однако в Положение о Совете министров и в Положение о Государственном контроле было включено разъяснение, что ревизионная деятельность Государственного контроля ни в каком отношении не входит в компетенцию Совета министров.

20 февраля 1906 года были опубликованы манифест и новые положения о Государственном Совете и Государственной Думе. Согласно этому закону к компетенции Думы относилась государственная роспись доходов и расходов вместе с финансовыми сметами министерств и отчетом по исполнению росписи.

Ведущие фракции Думы стремились к тому, чтобы сделать бюджет России упорядоченным, устранить произвол бюрократии и организованное расхищение государственных средств, ввести элементы умеренности и аккуратности государственных расходов. Однако такая реформа не состоялась. Правительство приняло все меры, чтобы юридически и организационно закрепить за собой позиции в области бюджета и финансового контроля.

Тем не менее к компетенции Думы наряду с рассмотрением росписи стал относиться отчет Государственного контроля по ее исполнению. Отчет давал возможность наблюдать за правильным исполнением утвержденной росписи в бухгалтерском отношении. Кроме того, отчетом пользовались при составлении финансовых смет ведомств. Отчет по исполнению государственной росписи переводился на иностранные языки и распространялся за рубежом. Так правительство стремилось поддержать доверие к русским финансам за границей.

Таким образом, к 1917 г. функция государственного финансового контроля в России была организационно оформлена. Государственный контроль входил в структуру правительства, но обладал широкими полномочиями и определенными гарантиями самостоятельности.

В марте 1918 г. Государственный контроль был упразднен.

2. Организация финансового контроля в СССР.

Одновременно с развитием финансовой системы СССР проводилась работа по созданию и совершенствованию государственного финансового контроля.

Ведущая роль в государственном, в том числе в финансовом контроле, в СССР принадлежала Советам народных депутатов. Им были подконтрольны все другие государственные органы и их должностные лица. Конституция СССР 1977 года (ст. 93, 94)¹ обязывала Советы народных депутатов осуществлять контроль за проведением в жизнь принимаемых ими решений по руководству всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, а также регулярно заслушивать отчеты исполнительных, распорядительных и других создаваемых ими органов, в том числе по вопросам финансово-хозяйственной деятельности.

Другими важными элементами системы финансового контроля были органы народного контроля, которые сочетали в себе государственный и общественный контроль (ст. 92 Конституции СССР, ст. 88 Конституции РСФСР). Согласно Конституции органы народного контроля были уполномочены проверять выполнение требований законодательства, государственных программ и заданий, вести борьбу с нарушениями государственной, в том числе финансовой дисциплины, с бесхозяйственностью и расточительством, координировать работу других контрольных органов. Система, компетенция и порядок деятельности органов народного контроля определялись Законом о народном контроле в СССР от 30 ноября 1979 г. Комитеты народного контроля имели широкие права, в том числе право налагать на виновных должностных лиц взыскания, производить денежные начеты, отстранять от занимаемой должности. Однако, хотя органы народного контроля действительно реализовали некоторые функции финансового контроля, считалось, что эти функции не являются для них определяющими в социалистическом государстве. Органы народного контроля не имели даже специального аппарата финансового контроля. При очевидной массовости народный контроль не обеспечивал необходимого качества финансового контроля.

Основная нагрузка в сфере бюджетно-финансового контроля ложилась на Министерство финансов СССР, его контрольно-ревизионное управление, включая органы на местах.

Вопросы финансового контроля были регламентированы Положением о Министерстве финансов СССР, утвержденным Постановлением Совета Министров СССР от 16 февраля 1971 года. Одной из главных задач Минфина СССР был контроль за соблюдением государственной финансовой дисциплины, за выполнением предприятиями, учреждениями и организациями финансовых обязательств перед государством. Кроме того, Минфин СССР должен был проводить мероприятия в области обеспечения режима экономии и укрепления хозяйственного расчета, поступления всех предусмотренных в государственном бюджете доходов, в области экономного расходования бюджетных средств строго по целевому назначению, осуществлять контроль за точным и неуклонным исполнением государственного бюджета министерствами и ведомствами СССР, союзных и автономных республик, бюджетными учреждениями и местными органами

Права Минфина СССР



- ▣ право ограничивать и приостанавливать финансирование из бюджета учреждений, предприятий и организаций, нарушающих финансовую дисциплину
- ▣ право взыскивать с плательщиков своевременно не перечисленные налоговые и неналоговые платежи в бюджет
- ▣ право проводить документальные ревизии и обследования финансово-хозяйственной деятельности

Функции финансового контроля были приданы Минфину СССР, министерствам финансов союзных республик и низовым финансовым органам. Вместе с тем в министерствах финансов существовали специальные контрольные органы — контрольно-ревизионные управления (КРУ), которые осуществляли практическую работу с выходом на объекты с целью контроля за соблюдением финансовой дисциплины.

На уровне административно-территориальных единиц контроль проводился по годовым перспективным планам экономической и контрольной работы и по сводным квартальным планам инспекциями (по государственным доходам, бюджету, штатам и т.п.) в составе финансовых управлений или отделов соответствующих исполнительных комитетов Советов народных депутатов.

Кроме основных звеньев финансового контроля, определенные функции в этой области были закреплены за Госбанком СССР и Стройбанком СССР, за различными государственными комитетами, ведомствами и инспекциями. Наряду с межведомственным контролем действовала разветвленная система внутриведомственного контроля

3. Становление государственного финансового контроля в современной России.

Переход от административно-командных механизмов управления к рыночным и связанная с этим крупномасштабная децентрализация экономики и общественного устройства сузили сферу непосредственного государственного управления экономикой и обусловили переход к опосредованному государственному регулированию экономических процессов. В этих условиях управление экономическим развитием общества со стороны государства стало выражаться в первую очередь в определении стратегии и тактики экономической и финансовой работы, выработке на этой основе соответствующей экономической и финансовой политики и ее реализации посредством установления единых правил организации экономических и финансовых связей в обществе и неукоснительного контроля за их исполнением.

Переход к рыночным отношениям ослабил существовавшую ранее систему централизованного государственного финансового контроля. Опыт стран с развитой рыночной экономикой показывает, что интересы государства и общества в целом при децентрализованной экономике могут быть эффективно защищены только при условии соответствующего государственного контроля, особенно в налоговой и бюджетно -финансовой

Поскольку организация и функционирование эффективной системы финансового контроля — обязательный и неременный элемент финансовой политики, то в общей системе мер перестройки финансового механизма совершенствование системы финансового контроля стало важным элементом государственной политики.

Таким образом, новые политические и экономические отношения, сложившиеся в России за последние годы, потребовали создания развитой системы государственного финансового контроля, способной в условиях децентрализованного управления экономикой обеспечить соблюдение интересов государства и общества в целом. Построение такой системы должно было учесть опыт, накопленный в России до 1917 г. и в СССР, и опыт стран с развитой рыночной экономикой.

Децентрализация экономики, отчуждение государственной собственности в частное владение уменьшили прежние источники государственных доходов, что заставило искать источники пополнения государственной казны, более приемлемые для рыночных условий.

В первую очередь усилия государства были направлены на


Для обеспечения надлежащего контроля со стороны Правительства РФ за формированием государственных доходов и рациональным их использованием были сохранены и даже расширены функции контрольно-ревизионных органов Минфина России. Органы исполнительной власти субъектов Федерации также стали создавать контрольно-ревизионные органы для контроля за находящимися в их распоряжении финансовыми ресурсами.

Федеральным законом № 4-ФЗ от 18 января 1995 года «О Счетной палате Российской Федерации» был образован орган внешнего государственного финансового контроля в России — *Счетная палата Российской Федерации*. Одновременно аналогичные органы стали создаваться на уровне субъектов Федерации. Этим было положено начало созданию в России института внешнего государственного финансового контроля.

При создании органов внешнего государственного финансового контроля был учтен опыт организации такого контроля в демократических странах с развитой рыночной экономикой, согласно которому ключевая роль в проведении государственного финансового контроля отводится законодательным (представительным) органам власти и создаваемым ими органам высшего государственного финансового контроля.

Таким образом, построение системы органов внешнего государственного финансового контроля в современной России проводилось приблизительно по одной схеме как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. При этом в основном соблюдались основные принципы осуществления государственного финансового контроля.

Основные принципы осуществления государственного финансового контроля



- законность;
- объективность;
- разграничение деятельности органов государственного финансового контроля в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации разграничением функций и полномочий органов законодательной и исполнительной власти;
- подотчетность органам государственной власти Российской Федерации;
- функциональная, организационная и финансовая независимость;
- гласность.