

История развития государственного финансового контроля в России от основания государства до наших дней

Создание единого Древнерусского государства дало толчок к росту торговли и развитию денежного обращения. До создания Древнерусского государства, да и позже, финансовое хозяйство осуществлялось на содержание князя, военных предприятий, княжеское управление и суд. Удовлетворение этих потребностей совершалось за счет повинностей и натуральных сборов. В Древнерусском государстве при реализации финансового хозяйства Законодательство устанавливало в качестве органа, осуществляющего функции денежного контроля, князя.

Так, в статьях 35, 36, 37 "Русской Правды" (XI в.) определялся порядок взъясания в пользу князя штрафа, который хранится в казне. Вместе с этим "Русская Правда" была направлена на обеспечение справедливого, с точки зрения народных традиций, решения проблем, возникающих в жизни, обеспечение баланса между общинами и государством, осуществление регулирования организации и оплаты труда по выполнению общественных функций (строительство укреплений, дорог, мостов). А это нельзя было решить без налаженного учета и контроля, организация которого была возложена на князя.

В эту эпоху специальные финансовые учреждения отсутствовали; управление финансов, слабо развитое в то время, сосредоточилось в учреждениях, осуществляющих общее управление государством, а именно в Боярской Думе – постоянном Совете князя, стоявшего во главе управления государством.

В этот период существование государства обеспечивали три вида финансовых органов:
органы, собиравшие подати и наблюдавшие за исполнением повинностей (прямые налоги);
органы, взимающие заставные пошлины;
органы, взимающие торговые пошлины.

Как известно, русское государство, как единое целое с царем во главе, начало складываться со второй половины XV в.

Во второй половине XV в. начался новый этап в становлении централизованного Русского государства.

Новое Русское государство, собранное московскими князьями, было государством бедным, доходы великих князей были очень невелики, населения было мало, мало было городов и промыслов, не было денег содержать войско. Поэтому, объединяя страну, московское правительство в то же время ломало и видоизменяло прежнее разнохарактерное управление.

Усложняется политическая структура государства: кроме боярской Думы, власть начинают осуществлять дьяки, по тому времени высокообразованные администраторы, которым князь приказывал ведать определенными отраслями управления. Да и сама боярская Дума, хотя и сохранила прежнее свое значение, но практически полностью изменила свой состав по сравнению с Думой удельного периода.

Самый главный элемент прежней Думы, состоявший из высших сановников дворцового управления, теперь стал мало заметен. Дворцовые управители уступили свое место в Думе начальникам появившихся новых учреждений – приказов.

Приказы занимали среднюю ступень между Думой и местными органами управления. Практически все приказы имели отношение к финансовому управлению. Одни из них были чисто финансовыми и ведали финансовым управлением (наблюдение за сбором податей, исполнением повинностей и т.д.) на всей или значительной части государства; другие, управляя определенной частью территории России, заведовали в ней также финансовой частью; третьи, имея в полном своем, в том числе финансовом, ведении определенную часть территории, ведали, кроме того, некоторыми отраслями финансового управления и в других частях государства.

Проблемы организации контроля за действиями власти так же сложны и многообразны, как и проблемы жизни и организации общества и государства. Эти проблемы всегда возникали вслед за изменениями в жизни общества и государства и требовали к ним соответствующей поднастройки.

На этом историческом фоне в 1654 г. в структуре государственной власти России под кураторством царской Думы учреждается Счетный приказ, или Приказ Счетных дел.

Первоначально перед приказом ставилась сравнительно узкая задача – проверить раздачу полкового жалования во время войны с Польшей 1653–1654 гг., а затем обревизовать деятельность Приказа Большой казны за 50 лет. В дальнейшем в ведении Счетного приказа находились доходы и расходы российского государства, а также остатки по книгам за многие годы.

Счетный приказ считал государственные доходы и расходы по книгам других центральных приказов и земельных учреждений; в некотором роде выполнял функции казначейства, куда поступали недоимки прошлых лет и остатки из ассигнованных по разным ведомствам сумм, если они оставались; обращался в другие Приказы с запросами по исполнению ассигновок, данных должностным лицам, послам, полковым воеводам; вызывал к отчету из городов земских целовальников с их приходно-расходными книгами.

Местного контроля в то время не существовало, поэтому ревизия и контроль проводились следующим образом.

Начальники специальных финансовых органов (кабацких, таможенных и т.д.) по окончании срока их службы представляли книги для счета или главному местному начальнику - воеводе, или выборным Земским властям.

По существу, местное финансовое управление с наместниками царя во главе не изменялось до середины XVI в.

Царь Иван IV Грозный (1533–1584), сознавая неэффективность системы местного управления, приведшей к запустению городов, сел и деревень, значительному снижению налоговых поступлений в государственную казну, сохранив политический институт наместников, предоставил городам и волостям самоуправление.

Основные черты самоуправления заключались в выборе пользующихся доверием старост, осуществляющих местную власть. В помощь старостам давались выборные целовальники и дьяки.

В ведении старост и их помощников сосредоточилось все местное финансовое управление.

Безусловно, что новый порядок управления длительное время существовал рядом со старым, но все же до конца XVI в. и вплоть до “смутного времени” он был преобладающим.

Вместе с этим, в целях укрепления центральной власти, в конце XVI в. рядом с самоуправлением стал вводиться институт управления воевод. От посылки воевод во второй половине XVI в. в места, нуждающиеся в военной защите, государство перешло к воеводскому управлению повсеместно в течение XVII в..

Вместе с тем система местного самоуправления не была вытеснена, а, став рядом с воеводским управлением, претерпела некоторые изменения и ограничения в своей деятельности в пользу центральной власти.

Таким образом, начиная с конца XVI в., местное финансовое управление стало проводиться двумя ветвями власти: воеводами, с одной стороны, и выборными властями, с другой.

Отношение этих двух властных ветвей друг к другу в финансовом управлении не всегда отличалось постоянством: выборные власти находились то в большем, то в меньшем подчинении у воеводы, а во многих случаях были от него совершенно независимы.

Вступление на русский престол Петра I (1682-1725) и его реформы стали важнейшим этапом в истории России. Они были подготовлены всем предшествующим развитием страны. Петр, тщательно изучая государственный опыт передовых стран Европы, неутомительно требовал от дворянства знаний, необходимых для осуществления реформ.

Петр I радикально изменил систему управления государством. Старые управленческие структуры были заменены на новые, соответствовавшие системе управления государств Западной Европы. Реформы Петра I, вызвавшие рост производительных сил и увеличение бюджета, образование всероссийского рынка и расширение внешнеторговых связей настоятельно требовали качественного улучшения контрольной работы. Поэтому в ходе реформ Петр I дает основание государственному счетоводству и контролю.

Обязанности государственного контроля возлагаются на учрежденный 22 февраля 1711 г. Правительствующий Сенат, ставший высшим финансовым учреждением в России, при котором в качестве параллельных и отчасти подчиненных органов состояли Ближняя Канцелярия (до 1719 г.) и Ревизион-коллегия (начиная с 1720 г.), проверявшие ведомости о приходе и расходе сумм, поступивших после проверки их Камер- и Штатс-конторами.

Указы Сената имели такую же силу, как указы Петра I. На Сенат были возложены, в частности, вопросы контроля за государственными расходами, максимально возможного сбора доходов с целью укрепления армии, организации и содействия торговли с Китаем и Персией. Сенат выбирал для присутствия в нем обер-фискала, “человека умного и доброго независимо от чина”. Обер-фискал обязан был тайно наблюдать за правильным поступлением государственных доходов.

Позднее, в 1718 г., изучив практику и опыт административных учреждений Швеции, с которой Россия вела многолетнюю войну, Петр I в целях укрепления центрального аппарата государственной власти, вводит коллегиальную систему управления. По этой системе все приказы упразднялись и вместо прежнего, негибкого и лишнего структурной ясности приказного управления возникли новые центральные учреждения отраслевого типа.

В числе девяти созданных коллегий три были финансовые:

- Камер-коллегия для сбора доходов;
- Штатс-контор-коллегия для заведования расходами;
- Ревизион-коллегия для контроля за доходами и расходами.

В связи с возложением контроля и ревизии на Ревизион-коллегию, Ближняя Канцелярия была упразднена. Таким образом, высшим контрольным учреждением России становится Ревизион-коллегия, начавшая свою деятельность вместе с другими коллегиями в 1720 г.

В обязанности Коллегии входило заведование счетами всех государственных доходов и расходов и суд над лицами, изблеченными в злоупотреблениях по части собирания доходов и использования расходов.

Таким образом, Петр I четыре раза менял устройство ревизионного органа, настойчиво изыскивая наиболее эффективные и действенные формы его деятельности и организации. Одновременно с этим Петр I упразднил земское самоуправление, Земские Соборы и свойственные им элементы общественного контроля.

На протяжении первых двух десятилетий после смерти императора-реформатора Петра I Россия пережила несколько дворцовых переворотов, в результате которых на русском престоле сменилось пять государей. В этот период система централизованного государственного контроля реорганизовывалась вслед за общими изменениями в

системе государственного управления. При этом снижение или повышение роли Сената понижало или повышало роль государственного контроля, с одной стороны, осуществляемого самим Сенатом, с другой стороны, в сугубо финансовой части, подчиненной ему Ревизион-коллегией.

В административной сфере Екатериной II было проведено отделение власти административной от судебной и финансовой. В соответствии с Манифестом от 7 ноября 1775 г. для управления делами в Российской Империи были учреждены Казенные палаты по одной в каждой губернии: «для домостроительных дел и управления казенных доходов Императорского Величества».

Из этого определения истекали все обязанности Казенной палаты. Она собирала ведомости о численности населения, сведения о приходах и расходах, свидетельствовала счета, управляла соляными и питейными сборами и откупами, наблюдала, чтобы в ее губернии не были собираемы незаконные сборы, чтобы законные сборы поступали своевременно, сохранялись в целостности и доставлялись куда следует, она доставляла, наконец, в Экспедицию по государственным доходам и в Сенат сведения о доходах и расходах ее губернии.

24 марта 1781 г. было утверждено наставление по производству дел в Казенной палате. Для удобства исполнения возложенных на нее дел Казенная палата была разделена на семь экспедиций. Одной из них была Экспедиция свидетельства счетов, которая осуществляла контрольные функции.

Таким образом, от полной децентрализации государственного управления и контроля, проводимого в начальном периоде правления Екатерины II (1775 г.), через пять лет (1780 г.) в Российской Империи начались проводиться реальные действия по сочетанию деятельности центральной власти и власти на местах (самоуправления), включая деятельности органов центрального и местного финансового контроля.

Однако после смерти Екатерины II, при Павле I (1796–1801), была вновь проведена централизация государственного управления: коллегии и их функции были восстановлены, а обязанности Казенных палат значительно сужены. При них были упразднены все экспедиции и оставлены только отдельные части для местного управления сборами, получившие название «камерных».

Вступление на престол Александра I (1801–1825) было ознаменовано широкими преобразованиями в государственном управлении. Александр I во многом завершил просветительские начинания Екатерины II (1762–1796). Необходимость реформ диктовалась тем, что действовавшая в то время система государственного управления не могла вывести Россию, ее экономику и финансы из крайне тяжелого состояния. На долю Александра I выпали все коалиционные войны с Наполеоном 1805–1815 гг. включительно, причем только Отечественная война 1812 г. носила национальный характер. Но, несмотря на то, что все эти войны застали Россию врасплох, несмотря на то, что военные силы были разбросаны на четырех театрах действия, удаленных друг от друга на тысячи километров, несмотря на острую нехватку денежных средств - Россия не только победила, но и принесла освобождение народам Европы.

В немалой степени победам России способствовала предшествующая оптимизация системы ее управления и усиление функций государственного финансового контроля.

Манифестами от 25 июля 1810 г. и 25 июня 1811 г. управление государственными доходами и расходами было разделено на 3 части, из которых первая была вверена Министру финансов, вторая – Государственному казначею, третья – Государственному контролеру. Государственному контролеру были даны все права министра Российской Империи, и поручено высшее наблюдение за проверкой счетов по всем военным и гражданским департаментам. Обычно Государственный контролер присутствовал на заседаниях Сената. Большое значение имело и то, что Государственный контролер получил право непосредственного доклада императору.

Таким образом, в России, по сравнению с законодательствами Западной Европы, идея независимого Государственного контроля в это время получила наиболее широкое развитие. Государственному контролеру были даны полномочия не только следить за правильностью оформления доходов и закономерностью расходования финансовых средств, но и вменено в обязанность сообщать Государственному Совету свои заключения по всем сметам, представляемыми другими министерствами на утверждение Государственного Совета, а также представлять императорской власти отчеты, в которых произведенные расходы должны были рассматриваться с точки зрения правильности и хозяйственной эффективности.

Под руководством Государственного контролера Манифестом от 25 июля 1810 г. было учреждено Главное управление ревизии государственных счетов, состоящее из двух департаментов. Первый департамент был образован из Экспедиции для свидетельств счетов и контролировал счета по гражданской части; второй департамент состоял из счетных экспедиций, существовавших при Военной и Адмиралтейской коллегиях, и контролировал счета по военной части.

Все юридические и частные лица, имеющие в своем ведении какие-либо казенные суммы, должны были представлять отчет об их использовании Главному управлению ревизии государственных счетов.

В 1827 г. при Министерстве императорского двора был учрежден особый контроль, независимый от Государственного контроля.

В свою очередь начался новый этап в деятельности Главного управления ревизии государственных счетов. Новый Государственный контролер А.З.Хитрово (1827–1854) пытается в известной степени улучшить технику и

методику контроля и разработать подробные правила проверки и соответствующие инструкции о проведении ревизии. В марте 1836 г. он представляет императору проект некоторых преобразований государственного контроля. Проект предусматривал только внешнее упорядочение ревизионного дела, в основу его была положена "система генеральной отчетности".

В итоге обсуждения проекта реформы на Государственном совете Главное управление ревизии государственных счетов было преобразовано в Государственный контроль. Наряду с этим были установлены правила отчетности для министерств и главных управлений, а в 1836 году окончательно сформировалась так называемая "система генеральной отчетности", которая просуществовала до первых лет царствования Александра II (1855–1881).

В этом же 1836 г. было утверждено новое положение о Государственном контроле, которое изменило его устройство и расширило права.

Государственный контроль теперь состоял из Совета Государственного контроля, контрольных департаментов для ревизии счетов гражданского, военного и морского ведомств, канцелярии Государственного контроля, контрольного архива.

Совет состоял из четырех членов, назначенных Императором, и трех генерал-контролеров, управляющих контрольными департаментами. Председательствовал в Совете Государственный контролер Российской Империи.

На Совет были возложены права и обязанности Государственного контролера. Совет возлагал ревизии на контрольные департаменты, рассматривал результаты ревизий и подготавливал отчет для представления императору. Кроме этого, на основании законов Совет решал все затруднения, возникавшие при ревизии счетов, проводил мероприятия по совершенствованию счетоводства и отчетности.

В целях повышения статуса Государственного контроля для его сотрудников удалось добиться тех же преимуществ по производству в чины, какие были присвоены служащим военного и морского ведомств, а также право носить мундир с бархатом яхонтового цвета. Несколько расширены были и штаты.

Сразу же после коронации 26 августа 1855 г. Александр II приступил к широкой преобразовательной деятельности, снискавшей ему имя "Царя-освободителя". Крепостное право было уничтожено, был учрежден суд "скорый, милостивый и равный для всех". Значительные преобразования произошли в области просвещения и народного образования, в государственном управлении, особенно в государственном контроле, в армии и других государственных сферах.

Александр II очень интересовался проблемами организации контроля в России и создавал соответствующие предпосылки для его более эффективного функционирования. Крымская война, начавшаяся в 1853 г. в еще большей степени указала на отсталость России в области экономики, техники, организации армии, на произвол и бесконтрольность в управлении. В сложившейся обстановке правительство Александра II сделало некоторые шаги в преобразовании финансово-контрольной системы.

В 1855 г. для изучения постановки контрольного дела в Западной Европе и возможности использования опыта европейских контрольных систем в России за границу был направлен генерал-контролер Контрольного департамента гражданских отчетов Государственного контроля России В.А.Патаринов.

Изучив опыт Пруссии, Австрии, Бельгии и Франции, он подробно изложил в записках и докладах сущность и отличительные черты практиковавшихся в этих странах контрольных систем, а также на основе этого опыта подготовил проект реформирования государственного контроля в России.

Проект В.А.Патаринова требовал введения новых начал как в финансовой, так и в ревизионной системах.

В финансовой системе он считал необходимым:

1. Ввести единообразное составление финансовых смет по государственным расходам для всех органов управления, а также обеспечивать их точное исполнение в соответствии с ежегодным бюджетным законом.
2. Ввести единство кассы, то есть сосредоточить все денежные бюджетные средства исключительно в кассах Министерства финансов.

В ревизионной системе В.А.Патаринов предлагал:

1. Учредить самостоятельное, вполне независимое от исполнительной власти ревизионное учреждение с правом производить по подлинным документам всестороннее наблюдение за движением капиталов, принадлежащих казне, и обсуждать действия и хозяйственные операции не только исполнительных, но и распорядительных управлений.
2. Ввести "предварительный контроль", то есть проверки правильности расходных предписаний распорядителей кредитов, предшествующие самому расходу.

18 февраля 1859 г. Александр II утвердил разработанные В.А. Патариновым и представленные Высшей контрольной комиссией "коренные начала" преобразования государственной отчетности, в том числе и введение предварительного контроля. 22 мая 1862 г. были введены в действие "Правила составления, исполнения и заключения финансовых смет министерств и главных управлений".

В результате этого в государственную роспись стали включаться все расходы и источники их покрытия. Бюджет 1863 г. впервые представил относительно полную картину доходов и расходов государства. Государственная роспись составлялась из финансовых смет министерств и главных управлений. В рассмотрении смет должен был принимать деятельное участие Государственный контроль, в его обязанность стала входить сверка сметных

предположений с действительным исполнением предыдущих смет. С 1862 г. роспись государственных доходов и расходов стала ежегодно опубликовываться.

С введением документальной ревизии Государственный контроль получил возможность входить во все детали, связанные с движением государственных средств, и изучать все стороны хозяйственной жизни государства. При этом первым условием ревизии считалось тщательное ознакомление с хозяйством ревизуемых учреждений, проверка хозяйственной целесообразности и выгодности операций. Поэтому В.А. Патаринов требовал, чтобы каждый ревизор независимо от проверки правильности оборотов ревизуемого управления обращал внимание и на существующие в данном управлении способы производства хозяйственных операций и их результаты.

В результате преобразований, вместо прежней системы рассмотрения общих министерских отчетов, не дававших оснований для конкретных и обоснованных выводов, органы Государственного контроля получили теперь доступ к первичным документам. Кроме этого в практической деятельности органов Государственного контроля было обращено серьезное внимание на организацию ревизии государственных доходов, которые до 60-х годов XIX в. Государственным контролем не проверялись.

В эти годы под руководством В.А. Патаринова началась разработка правил ревизии важнейших отраслей государственных доходов. В свою очередь в качестве руководителя Государственного контроля В.А. Патаринов в своих приказах и инструкциях разъяснял служащим контроля задачи новой ревизионной системы, ее принципы и методы.

В.А. Патаринов полагал, что ревизия одних денежных средств, как бы хорошо поставлена она ни была, всегда будет односторонней, если она не связана с документальной ревизией имущественных ценностей. На эту сторону дела было обращено самое серьезное внимание, так как до этого материальные ценности Государственным контролем не ревизовались. В свою очередь материальное счетоводство и отчетность были поставлены в ведомствах крайне неудовлетворительно. Учитывая это, Государственным контролем были выработаны общие правила материальной отчетности, которые нашли применение на интендантских складах, в портах, на горных заводах и т.д.

Со второй половины 60-х годов на казенных железных дорогах стал вводиться, правда, в ограниченных размерах, фактический контроль.

В дальнейшем контрольные палаты на основании первичной документации и своих контрольных мероприятий создали возможность составлять годовой отчет Государственного контроля по исполнению бюджета. С 1868 г. эти отчеты начали публиковаться. Государственный контроль принял участие в рассмотрении финансовых смет министерств.

В целом проведение реформ сделало реальными начинания В.А. Патаринова, которые в конечном итоге состояли в том:

– чтобы при правильном развитии ревизионной работы Государственный контроль, сосредоточивая у себя данные о государственном хозяйстве, представлял правительству свои соображения о необходимости тех или иных изменений и дополнений к действующим законоположениям;

– чтобы рационально организованный контроль имел своей целью не столько преследование, сколько предупреждение неправильных действий, в связи с чем результаты ревизии должны были выражаться не в количестве сделанных замечаний и начетов, а в предупреждении неправильных действий (эта цель могла быть достигнута при условии, если распорядительные управления будут знать, что всякое их неправильное действие в распоряжении государственными средствами будет обнаружено контролем).

В дополнение к этому В.А. Патаринов выдвигал требование единства направления деятельности всех учреждений Государственного контроля, которое может быть достигнуто, помимо общности руководства, лишь при условии, если каждый местный орган Государственного контроля, каждая контрольная палата будут знать об общем направлении и главнейших практических результатах деятельности всех прочих учреждений Государственного контроля.

Следует отметить, что контрольная реформа того времени находилась в неразрывной связи со всеми финансовыми реформами. Без контрольной реформы все ограничения прав распорядительных управлений, предусмотренные сметной и кассовой реформами, не получили бы практического осуществления. Но, с другой стороны, и сама контрольная система не могла быть изменена без преобразования всего сметно-кассового дела.

В 1883 г. был учрежден Департамент гражданской отчетности, который заменил Временную ревизионную комиссию. Департамент морских отчетов в этом же году был преобразован в Департамент военной и морской отчетности.

В 1884 г. был организован в составе Центрального управления Государственного контроля, на правах департамента, железнодорожный отдел для ревизии оборотов железных дорог, подчиненных ревизии Государственного контроля.

В 1888 г. была образована Центральная бухгалтерия Государственного контроля для составления отчетности по исполнению государственных росписей.

На этом принципиальный процесс преобразования органов Государственного контроля вплоть до революции 1905 года и созыва первой Государственной Думы завершился.

На основании более, чем двадцатилетнего опыта совершенствования и укрепления органов Государственного контроля, опыта и истории финансового и административного права за эти годы, была выработана система основополагающих положений деятельности Государственного контроля, которые определились в следующем:

1) Государственный контроль, по мнению современников, должен быть учреждением вполне самостоятельным, независимым от других министерств и подчиненным лишь непосредственному высшему центральному государственному управлению, которому, в качестве высшего блюстителя общегосударственных интересов, Контроль должен представлять свои отчеты и доклады о результатах ревизии, служа вместе с тем целям объединения и единообразного направления хозяйственных действий всех подотчетных распорядительных управлений.

2) Ревизия расходов и доходов, то есть проверка действий всех подотчетных распорядительных управлений, должна быть поручена отдельным местным органам, непосредственно подчиненным Центральному контрольному управлению.

3) Государственный контроль, удовлетворяя указанным выше задачам, должен быть организован и осуществлен в наиболее простейшей системе счетоводства – такой, которая бы отнюдь не замедляла и не стесняла действия распорядительных управлений, но давала бы Контролю возможность своевременно следить за закономерностью действий и распоряжений подотчетных учреждений, и представлять о результатах этих распоряжений и о последствиях своих ревизионных действий своевременные и ежегодные отчеты.

В конечном итоге к началу двадцатого века отечественный Государственный контроль, стремясь достигнуть наиболее совершенных методов ревизии и счетоводства, выработал следующие системы национального контроля:

1. Систему наблюдательного контроля, состоящую в проверке ежемесячных, годовых и “генеральных” книг и отчетов, составляемых как самими министерствами, так и подчиненными им ведомствами и учреждениями.

2. Систему последующего или документального контроля, заключающуюся в ревизии оборотов по подлинным документам, в проверке действий не только исполнителей, но и главных распорядителей кредита, в проверке финансовых смет, в составлении отчетов по исполнению смет и, наконец, в составлении отчетов о ревизии.

3. Систему предварительного контроля, заключающуюся в рассмотрении смет, проектов, правил, инструкций и положений, планов, некоторых наиболее важных договоров, в проверке по существу ордеров и ассигновок по каждой оплате, в участии в производстве торгов, заготовок, покупок и продаж.

4. Систему фактического контроля, заключающуюся в присутствии представителей контроля при приеме и освидетельствовании материалов и имуществ, в осмотре и обмере работ, в ревизии наличности касс, в сверке с натурой и подсчете платежных документов.

Государственный контроль Российской Империи близко соприкасался со всеми отраслями государственного хозяйства, исторически стоял на защите экономических интересов страны. Поэтому публикуемые его органами ежегодные отчеты об исполнении государственной росписи были направлены в первую очередь на внушение доверия в платежеспособность России со стороны ее иностранных кредиторов.

Как правило, бюджет Российской империи в начале XX в. исполнялся с превышением доходов над расходами. Этому способствовала деятельность государственного контроля, направленная в первую очередь на соблюдение равновесия государственной росписи и недопущения или ограничения сверхсметных ассигнований путем предварительной проверки государственных расходов всех министерств и ведомств, воспитания большей бережливости в расходовании средств государства, большего уважения к финансовому и хозяйственному законам.

Местные учреждения Государственного контроля, проверяя предоставленную им отчетность казенных предприятий, имели возможность судить о состоянии отдельных отраслей государственного хозяйства. Опираясь на данные с мест, центральный аппарат Государственного контроля составлял обстоятельные обзоры всех отраслей государственного хозяйства, которые держались в тайне и представлялись только верховной власти. Большое значение при этом играл предварительный контроль.

Бесперывная борьба контроля со злоупотреблениями в ведомствах создала в контрольных учреждениях России оппозиционный дух, критическое чутье к мероприятиям, идущим от ведомств и правительства. Этот критический дух выгодно выделял контрольные учреждения и их сотрудников в рядах российской бюрократии. Именно это качество сотрудников, а также их государственный подход, определенный исторической и определяющей ролью Российского государства во всех сферах деятельности, позволили в кратчайшие сроки и в новом виде восстановить государственный контроль в Советской России после Октябрьской революции 1917 г.

В России накануне Революции 1905 года собирались громадные налоговые средства, но эти средства часто не воспроизводились в интересах страны и народа, а значительная их часть расходовалась вопреки их целевому назначению.

Правительство постоянно стремилось к фальсификации бюджета. Доход бюджета исчислялся не в полном объеме. При этом практиковалась так называемая система преуменьшенных исчислений доходов С.Ю. Витте. Эта система давала в конце года повод Министру финансов говорить о блестящем исполнении бюджетной росписи, о хорошем финансовом положении страны. С другой стороны, это давало возможность с меньшими поправками со стороны Государственного Совета или даже без него распорядиться избытками доходов.

В связи с этим Государственный Совет не раз обращал внимание Министра финансов на необходимость более точного исчисления сметных предположений, то есть такого исчисления доходов, чтобы предположения возможно более соответствовали действительным поступлениям.

В связи с этим острая необходимость реформирования государственного контроля и повышения его действенности нарастала.

Наступил 1905 год. События этого года повернули правительство лицом к народу.

В Манифесте от 17 октября 1905 г. "О Государственной Думе" Николай II закрепил правило, чтобы "...никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы и чтобы выборным от народа была облегчена возможность участия в надзоре за законностью действий назначаемых царем властей".

Со своей стороны декабрьское восстание 1905 г. ускорило процесс ограничения монархической власти в России.

20 февраля 1906 г. в России были опубликованы закон и новые положения о Государственном Совете и Государственной Думе. К компетенции Думы стали относиться государственная роспись доходов и расходов вместе с финансовыми сметами министерств и отчет по исполнению росписи.

Первое место в указанных актах занимали "Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных".

Соответственно этим правилам Министерство финансов внесло одновременно в Государственный Совет и Государственную Думу проект государственной росписи и финансовых смет министерств и ведомств.

Правительство издало Основные законы в области бюджета и одновременно с этим стало создавать финансовый контроль, соответствующий характеру вводимых законов. Так, с образованием в октябре 1905 г. Совета Министров Государственный контролер был включен в его состав. В этих условиях Государственный контроль должен был определить свое место в системе управления. Поэтому Государственный контролер Д.А.Философов (1905–1906) поставил перед Советом Министров вопрос о переустройстве Государственного контроля "в соответствии с законодательными установлениями Империи".

Февральская революция 1917 года, свергнув самодержавие, также не внесла ничего нового в совершенствование организации и укрепление деятельности Государственного контроля.

В целом Государственный контроль России, в отличие от контрольных учреждений стран Запада, деятельность которых ограничивалась только ревизионными обязанностями, играл исторически весьма важную роль в выработке законодательных предположений, а также в рассмотрении и решении вопросов государственной важности.

После Октябрьской революции 1917 г. государственному финансовому контролю уделялось видное место в осуществлении экономической политики новой власти. При этом финансовый контроль никогда не отделялся от учета.

Первым шагом в реформировании контроля стало образование в конце октября 1917 г. при старом Государственном контроле Коллегии Государственного контроля и назначение Советом Народных Комиссаров временного заместителя Народного комиссара по государственному контролю. В состав Коллегии вошли лица, избранные Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (ВЦИК).

Правовое регулирование деятельности органов государственного контроля проводилось в законодательном порядке. 5 декабря 1917 г. декретом был образован Народный комиссариат государственного контроля, осуществляющий проверку финансовой деятельности государственных учреждений. В этот же день был принят декрет Совнаркома "Об образовании Коллегии Государственного контроля".

Следующий шаг в направлении слома старого аппарата государственного контроля был сделан 18 января 1918 г. В этот день Совет Народных Комиссаров издал декрет "О Центральной контрольной коллегии и местных учетно-контрольных коллегиях и комиссиях". Этим декретом старые органы Государственного контроля были отстранены от осуществления контроля. Устанавливалась новая система контрольных органов, центральным звеном которой стала Центральная контрольная коллегия, созданная ВЦИК.

8 марта 1918 г. Центральная коллегия государственного контроля издала Временное положение о государственном контроле. Это положение сделало некоторый шаг вперед в конкретизации задач и структуры государственного контроля. Одновременно положение внесло изменения и в структуру центрального аппарата Государственного контроля. Оно предусматривало, в частности, создание Организационной коллегии, которой была поручена работа по дальнейшему совершенствованию организации государственного контроля.

В связи с началом гражданской войны и исходя из новых задач государственного строительства, Постановлением ВЦИК от 2 мая 1918 г. и Постановлением СНК от 11 мая 1918 г. Государственный контроль был преобразован в Народный комиссариат государственного контроля во главе с Народным комиссаром и Коллегией. При этом преобразование Государственного контроля было определено ст. 47 Конституции РСФСР 1918 г., в которой определялось, что народный комиссариат государственного контроля в лице своего Народного комиссара и Коллегии всецело был ответственен перед Советом Народных Комиссаров РСФСР и ВЦИК.

Вместе с этим даже весьма короткий промежуток работы Народного комиссариата государственного контроля в условиях гражданской войны, разрухи и саботажа указал на необходимость дальнейшей перестройки

работы Государственного контроля. Страна остро нуждалась не только в системе финансового контроля, но и в сильном государственном контроле за деятельностью лиц и организаций, в контроле за исполнением решений государственной власти.

Работа по созданию государственного контроля с широкими полномочиями была поручена И.В.Сталину. В короткие сроки им был подготовлен проект декрета о реорганизации государственного контроля, который был утвержден ВЦИК 9 апреля 1919г.

Перед государственным контролем декрет поставил задачу эффективной борьбы с «бюрократизмом, косностью, бесхозяйственностью и расхлябанностью». В декрете подчеркивалась необходимость обеспечить «действительный фактический контроль», быстрое, неуклонное и целесообразное осуществление декретов и постановлений. Деятельность контроля, указывалось в декрете, не должна ограничиваться наблюдением за финансовой стороной работы подконтрольных учреждений, а должна распространяться на все области хозяйства.

Декрет предоставил Государственному контролю право осуществлять наблюдение за работой «всех народных комиссариатов, их отделов на местах и всех вообще органов Советской власти». Это положение в значительной мере определило место государственного контроля в системе органов власти и его властное преимущество.

В качестве организационных мер, обеспечивающих выполнение поставленных перед органами государственного контроля задач, декрет указывал на необходимость слияния всех существующих при отдельных организациях и предприятиях контрольных органов с органами государственного контроля под началом последнего.

Для укрепления Наркомата государственного контроля во главе его в марте 1919 года был поставлен И.В.Сталин.

7 февраля 1920 года Наркомат государственного контроля был преобразован в Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции (НКРКИ), руководителем которого был также назначен И.В. Сталин. На этом посту он оставался до 1922 г.

Деятельность Рабкрина в 1920 г. началась, с одной стороны, в обстановке восстановления экономики и развертывания хозяйственного строительства, с другой стороны – при фактическом развале управления, учета и отчетности. В этих условиях Рабкрин направил свою деятельность в первую очередь на наведение порядка в учете, на борьбу с растратами и хищениями. На решение этих задач были направлены проводимые им фактические ревизии.

Фактические ревизии проводились в виде:

- обследований отдельных учреждений, предприятий или организаций, а иногда и целых отраслей управления;
- проверки работ и оборота материальных ценностей, участия в приемках, выдачах, освидетельствованиях, учете товаров.

На контролера, участвовавшего в фактической ревизии возлагались обязанности:

- всегда быть в курсе хозяйственных планов контролируемого учреждения (или предприятия), наблюдать за всеми его хозяйственными действиями, следить за порядком и способом их выполнения, оценивать достигнутые при этом результаты, как в техническом, так и в экономическом отношении;
- отмечать неправильности, упущения, злоупотребления в деятельности агентов и недостатки в организации хозяйственного механизма и фиксировать их путем отобрания письменных справок, составления актов и включения оговорок в акты, составленные по инициативе представителей администрации;
- выяснять причины неправильностей и упущений, а также недостатков в организации хозяйственного механизма путем наблюдения, опроса агентов или устройства совещаний;
- изыскивать меры к устранению замеченных неправильностей и недостатков, к исправлению их и к предупреждению повторения их в будущем, а также и к уничтожению причин, их вызвавших;
- стремиться к быстрому осуществлению этих мер посредством сношений с местной или, когда потребуется, с центральной администрацией, а также с органами инспекции и их отдельными представителями;
- проверять правильность предполагаемых и произведенных расходов;
- устанавливать и фиксировать с помощью актов или оговорок в актах размер убытков, причиненных государству неправильными действиями агентов;
- производить расследования для выяснения лиц, виновных в неправильностях, упущениях и злоупотреблениях, причем в случае необходимости обращаться к соответствующим организациям с требованием их задержания;
- привлекать виновных к суду через соответствующие органы;
- принимать меры путем воздействия на судебные или административные учреждения (непосредственно или через высшие органы) к тому, чтобы переданные им для разбора дела завершались в кратчайший срок.

При этом «Общая инструкция по Рабоче-крестьянской инспекции» заостряла внимание на проведение ревизии технической и административной деятельности подконтрольных органов. В ней отмечалось, что «при ревизии центр тяжести работ ревизоров должен лежать в области фактического, а не документального контроля: без фактического контроля ревизия работ не только не дает существенных результатов, но и технически невыполнима, например, нельзя удостоверить правильность количества исполненных строительных работ по представлению на ревизию счета, не проверив последнего на месте производства работ».

В обязанность Рабкрину вменялось также представительство для участия в комиссиях по проверке и приему выполненных объектов (построенных зданий и сооружений и т.д.)

Фактической ревизии обычно сопутствовала документальная ревизия. Документальная ревизия как самостоятельный вид применялась РКМ для контроля за денежными и материальными расходами. Проверки хозяйственных планов, ревизии исполненных работ и израсходованных материалов являлись одновременно и фактическими, и документальными.

Со временем центр тяжести работы РКМ стал перемещаться с чисто финансового контроля в сторону всесторонней оценки деятельности органов управления, особенно в области административно-хозяйственной. Чисто документальная ревизия в связи с этим стала утрачивать то место, которое она занимала ранее, до образования Рабкрин.

Вместе с этим дальнейшее развитие стала получать предварительная ревизия.

В условиях восстановления экономики предварительная ревизия, как показала практика 1920–1921 гг., проявила себя достаточно действенным средством против злоупотреблений и бесхозяйственности, явилась важным инструментом упорядочения учета и налаживания работы государственного аппарата.

С начала 1922 г. наметилось новое направление в деятельности Рабкрин. Это направление, получившее название “нормализации”, представляло собой одну из разновидностей деятельности по внедрению научной организации труда и управления. Возложение этой работы на Рабкрин было обусловлено тем, что он являлся единственным наркоматом, осуществляющим наблюдение за деятельностью государственного аппарата в целом и который в связи с этим мог изучать опыт и условия работы различных государственных учреждений.

В 1921 г. был составлен единый план деятельности государственного контроля. План был рассчитан на вторую половину 1921 г. и касался не только объема и характера предстоящих инспекционных работ, но и методов их осуществления. План значительно облегчил координацию различных видов деятельности Рабкрин, направил основные его силы на важнейшие участки народного хозяйства.

Конец 1922 г. был отмечен событием исторического значения – образованием Союза Советских Социалистических Республик. В процессе формирования общесоюзных органов государственного управления СССР весь центр тяжести переместился из НК РКМ РСФСР в НК РКМ СССР.

30 апреля 1923 г. Постановлением Президиума ЦИК Наркомом Рабоче-крестьянской инспекции (РКМ) был назначен В.В. Куйбышев (1923–1926; 1934–1935), который сразу же развернул работу по повышению эффективности деятельности государственного контроля. При этом одной из первых задач В.В. Куйбышева стала разработка нового Положения о Народном Комиссариате РКМ с учетом опыта предшествовавшей работы.

С этой целью от центральных инспекций были затребованы сведения об основных вопросах их практической деятельности за весь период существования РКМ с отражением как достижений, так и недостатков.

Одновременно над вопросами реорганизации Наркомата стали работать созданные для этой цели комиссии под председательством членов Коллегии, причем все вопросы, носящие принципиальный характер, предварительно разрешались или на Коллегии, или на ее совместных заседаниях с Президиумом Центральной Контрольной Комиссии РКМ(б). В результате было разработано и 12 ноября 1923 г. утверждено Положение о Народном Комиссариате РКМ ЦИК СССР.

В соответствии с новым Положением Рабоче-крестьянская инспекция становилась прежде всего органом преобразования советского государственного аппарата, на который возлагались задачи:

– практического и теоретического изучения дела управления с целью выявления недостатков и достоинств действующих органов; постановки опытов и проведения в жизнь практических мероприятий по рационализации техники управления, делопроизводства и отчетности; выработки наиболее совершенных форм счетоводства, калькуляции и составления балансов, а также планов изменения структуры государственных органов как в целях улучшения их работы, так и в целях создания нормальных условий, облегчающих возможность наблюдения со стороны государства;

– общего руководства и объединения деятельности всех учреждений, занятых изучением научной организации труда, производства и техники управления, и организации в отдельных случаях опытных станций, показательных учреждений и ячеек содействия по улучшению государственного аппарата;

– оценки и проверки по существу работы руководителей и сотрудников административных и хозяйственных органов, оказания им содействия в подборе личного состава; принятия необходимых мер к практической подготовке рабочих и крестьян на руководящие должности;

– обследования и изучения причин преступлений и бесхозяйственности руководителей и сотрудников государственных органов, борьбы с подкупами и взяточничеством;

– особо тщательного усовершенствования аппарата государственных и хозяйственных органов, особенно непосредственно соприкасающихся с населением, систематического и планомерного использования советской партийной и профессиональной печати в целях беспощадной борьбы с пренебрежительным отношением к нуждам и запросам рабочих и крестьян, особенно неграмотных и малограмотных, а также к трудящимся других национальностей; борьбы со всякого рода должностными и хозяйственными преступлениями, бюрократизмом и т.п.

Функция РКМ по совершенствованию государственного аппарата стала основной, но не единственной. РКМ по-прежнему оставалась органом государственного финансового контроля. Так, в соответствии с Положением о Народном Комиссариате РКМ СССР на Рабкрин была возложена обязанность тщательно изучать бюджет Союза и союзных республик и местные бюджеты, учитывать опыт их исполнения с точки зрения финансовой реальности и хозяйственной целесообразности, давать заключения по отчетам исполнения росписи государственных доходов и расходов, составляемых народными комиссариатами финансов СССР и союзных республик. На РКМ возлагалось также проведение обследований и изучение производственных планов и их выполнение хозяйственными организациями, а также выполнение плановых заданий административными и культурно-просветительскими органами.

В обязанность РКМ входила проверка деятельности всех государственных и общественных предприятий и их объединений (в том числе кооперативных и профсоюзных, акционерных компаний, смешанных обществ, концессионных предприятий, субсидирующихся государством или оперирующих при участии государственных средств) с точки зрения достигнутых на деле результатов и систематическое инспектирование их на основе материалов обследования и научных данных. РКМ была обязана осуществлять наблюдение за проведением в жизнь законов и постановлений органов государственной власти с тем условием, что это наблюдение устанавливалось в первую очередь за исполнением норм, направленных на совершенствование государственного аппарата.

В Положении было специально выделено в качестве самостоятельного раздела права РКМ, которые ей были предоставлены для выполнения поставленных перед нею задач. Комплекс этих прав был значительно расширен по сравнению с полномочиями РКМ до 1923 г.

Так, Положение впервые зафиксировало право РКМ требовать от всех государственных учреждений и общественных организаций сведений, материалов, документов, актов, объяснений, отчетов и иных справок, характеризующих состояние и деятельность учреждений и предприятий, придав, тем самым, и ранее практиковавшиеся РКМ запросы учреждениям, правовой силой.

Особенно эффективно проявило себя право вызова в Наркомат руководителей и сотрудников подконтрольных РКМ учреждений для дачи объяснений, а также вызов на совместные совещания, заседания и в подкомиссии для обсуждения вопросов, возникших в результате произведенных РКМ обследований. Достаточно результативно это право применялось РКМ в тех случаях, когда руководители ведомств не соглашались провести то или другое мероприятие, рекомендуемое органами РКМ. Вызов на заседание Коллегии Наркомата или на Пленум ЦКК РКМ(б), приглашение руководителей учреждения в ЦК для дачи объяснений оказывали значительное воздействие на работу подконтрольных органов.

В Положении специально отмечалось право Народного комиссара РКМ СССР и Коллегии НКРКМ публиковать списки должностных лиц, уличенных в совершении преступлений и проступков, в бесхозяйственности и пренебрежительном отношении к интересам трудящихся. Это право способствовало воспитанию должностных лиц в духе строгого соблюдения законов и государственной дисциплины и применялось в тех случаях, когда наличие элементов преступления или проступка в действиях того или иного должностного лица не отрицалось руководителями ведомств и учреждений.

Новой сферой деятельности Рабкрин стали вопросы совершенствования государственного аппарата. Эта работа основывалась на теснейшем слиянии практики и научных обобщений. В целом же основное внимание в деятельности РКМ было сосредоточено на выявлении причин бесхозяйственности и преступлений, совершаемых в учреждениях, и на выработке мероприятий по устранению этих причин.

Совершенствование форм и методов контрольной деятельности РКМ находилось всегда в центре проблем государственного строительства СССР.

По результатам Всесоюзного совещания было установлено, что РКМ на местах, кроме своих территориальных органов (губернских, областных, районных), имеют органы специализированного назначения. Рабкрин специализированного назначения организовывались для надзора и инспектирования в области железнодорожного, водного и местного транспорта, органов военного и морского ведомства и крупнейших предприятий промышленности, выделенных из ведения местных административно-территориальных объединений.

Наряду с этим на Всесоюзном совещании были рассмотрены вопросы о связи местных органов РКМ с местными контрольными комиссиями.

В ноябре 1926 г. началась новая перестройка Наркомата. Пришедший на смену В.В. Куйбышеву Нарком РКМ Т.К. Орджоникидзе (1926–1930) начал реорганизацию структуры Рабоче-крестьянской инспекции в направлении перехода от отраслевых и функциональных секторов к групповой структуре управления.

Приказом Наркома РКМ СССР от 23 декабря 1926 г. были организованы по различным отраслям хозяйственного и советского управления 28 групп: по научным институтам, упрощению контроля, упрощению и сокращению отчетности, капитальному строительству, нормированию труда на предприятиях, изучению госбюджета, упрощению аппарата кооперации, изучению частного капитала, научным институтам, экономическим отношениям в деревне, налоговой системе, путям социалистического переустройства крестьянского хозяйства, структурно-штатной работе, руководству оргбюро ведомств, несколько групп по изучению системы хозяйственного

управления (права и обязанности хозяйственных органов, выработка генеральных хозяйственных планов, права и обязанности заводского персонала и др.), несколько групп по изучению системы советского управления (права и обязанности правительственных органов, положение о горсоветах, права и обязанности органов местного советского управления и др.).

Назначение групп постоянно изменялось в соответствии с плановыми заданиями Наркомата РКМ СССР. Перед оперативными группами ставилась задача осуществлять разработку определенных вопросов хозяйства и управления, согласовывая свою деятельность с конкретными задачами хозяйственного строительства, опираясь на поддержку общественности заинтересованных ведомств и их руководителей.

Становление органов государственного контроля требовало решения многих проблем. Например, с начала реорганизации Рабкрина в 1923 г. вся текущая контрольно-ревизионная работа ведомств, учреждений, предприятий, организаций внутри их возлагалась на созданные при них контрольно-ревизионные органы. Безусловно, что характер работы контрольно-ревизионных органов, выполняющих близкие Рабкрину задачи, вызывал необходимость увязки их деятельности с Рабкрином. Это понимали все. Однако на практике складывалось такое положение, при котором предприятия и учреждения неоднократно подвергались проверкам и обследованиям самых различных организаций. Отмечены были случаи, когда отдельные учреждения и предприятия проверялись по 20-30 раз.

С учетом этого же постановления Наркомат РКМ СССР 30 мая 1928 г. издал приказ о порядке проведения контрольно-обследовательской работы промышленных предприятий и ведомств, который устанавливал, что каждое предприятие может быть обследовано не более одного раза в год. При этом планы обследований должны были составляться ведомствами и направляться в Наркомат РКМ СССР для подготовки единого годового плана обследований промышленных предприятий. В приказе высказывалось пожелание, чтобы обследование ведущих промышленных предприятий проходило под руководством представителя Наркомата РКМ СССР.

В улучшении работы по учету и отчетности важное значение имело создание при Наркомате РКМ СССР института государственных бухгалтеров-экспертов (ИГБЭ). На ИГБЭ была возложена обязанность делать заключения по всем вопросам счетоводства и отчетности, производить экспертизу по требованию судебных и административных органов, проводить научную разработку вопросов учета и отчетности.

Местные органы Рабкрина для проведения каждой совместной проверки получали разработанные в Наркомате РКМ СССР и союзных республиках рабочие программы обследований. В планкартах определялись цели, задачи и сроки обследования, объекты и методы его проведения, ответственные за выполнение задания. Планкарта или рабочие программы согласовывались с заинтересованными ведомствами и только потом рассылались наркоматам союзных республик и местным КК-РКМ.

Таким образом, в целом в 1928 г. была завершена реорганизация органов государственного контроля, начатая в 1923 г.

Реорганизация Рабкрина и объединение деятельности органов ЦКК-РКМ привела к глубоким качественным изменениям в их деятельности, которые сказались на их структуре, аппарате, взаимоотношениях с другими органами, содержании деятельности, а также на формах и методах государственного контроля и его эффективности.

Принятие первого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР (1928/29–1932/33 хозяйственные годы) внесло значительные изменения в характер работы органов ЦКК-РКМ, более четко определился поворот от финансового контроля в сторону контроля за выполнением планов и к административному контролю.

Основным содержанием работы органов ЦКК-РКМ в этот период стали контроль за выполнением заданий первого пятилетнего плана, мобилизация всех внутренних ресурсов для быстрейшего завершения пятилетки, изучение тех ключевых вопросов народного хозяйства, от решения которых зависело успешное выполнение пятилетнего плана.

В результате изучения и обследования деятельности промышленных предприятий и государственных учреждений органы ЦКК – РКМ вскрыли ряд существенных недостатков как в области руководства и планирования, так и самого процесса капитального строительства. Конкретные предложения, вносимые ЦКК – РКМ, способствовали устранению узких мест и дали возможность увеличить пятилетние планы по некоторым отраслям промышленности. В свою очередь материалы о бесхозяйственности на отдельных заводах направлялись в прокуратуру для привлечения виновных к ответственности.

В 30-е годы происходило дальнейшее повышение государственной дисциплины и уровня контроля. Наряду с ЦКК – РКМ, начал действовать государственный административный контроль. Эту функцию стала выполнять образованная в декабре 1930 г. Комиссия исполнения при Совнаркоме СССР, а с февраля 1931 г. – аналогичные комиссии при совнаркомах союзных и автономных республик. К комиссиям перешли ряд функций ЦКК – РКМ по контролю за исполнением правительственных решений.

В 1934 г. ЦКК – РКМ упраздняется. Вместо него создаются Комиссия партийного контроля при ЦК ВКП(б) со своим аппаратом в центре и постоянными представителями в республиках, краях и областях и Комиссия советского контроля при СНК СССР. Однако связь между этими органами сохраняется: в соответствии с Положением о Комиссии советского контроля этот орган должен был проводить свою работу в тесном контакте с Комиссией партийного контроля, согласуя мероприятия, касающиеся совместных постановлений СНК СССР и ЦК ВКП(б).

Положение о Комиссии советского контроля характеризовало ее как орган, занятый проверкой фактического исполнения важнейших решений правительства. Комиссия советского контроля в соответствии с возложенными на нее задачами осуществляла оперативные проверки выполнения постановлений правительства. При этом в условиях быстрого роста экономики насущной потребностью страны все в большей степени становилась необходимость централизованного контроля над учетом и расходованием государственных денежных средств и материальных ценностей, необходимость хорошо отлаженного, конкретного и оперативного контроля, который обеспечил бы систематическую борьбу с расточительством, с непроизводительными расходами.

Именно поэтому Президиум Верховного Совета СССР 6 сентября 1940 г. принял Указ об образовании Народного комиссариата государственного контроля СССР, а 15 октября того же года Совет Народных Комиссаров СССР утвердил Положение о Наркомате госконтроля СССР.

На Народный комиссариат госконтроля СССР возлагалась задача осуществления контроля за учетом и расходованием государственных средств и материальных ценностей, находящихся в распоряжении государственных, кооперативных и других общественных организаций, учреждений и предприятий, а также проверка исполнения решений Правительства СССР.

К началу войны особое внимание в деятельности государственного контроля стало уделяться вопросам экономики сырья, улучшению использования оборудования, сокращению потерь.

В целом в описываемый период Наркомат осуществлял свою деятельность в условиях сталинского планирования, которое отличалось жестким контролем и детальной регламентацией деятельности предприятий и ведомств, высокой трудовой дисциплиной (с 1940 г. действовали уголовные меры нарушения трудовой дисциплины), сдельно-премиальной оплаты труда, всемерно направленной на рост производства.

В годы Великой Отечественной войны работа государственного контроля была подчинена задаче быстрейшего разгрома врага. Наркомат государственного контроля осуществлял систематический оперативный контроль за выполнением решений Государственного Комитета Оборона и Совнаркома СССР по обеспечению поставок сырья, материалов, полуфабрикатов оборонной промышленности. Большая работа была проделана Наркоматом по контролю за ходом эвакуации промышленных предприятий на восток и восстановлению их на новых местах, в вопросах экономного расходования электроэнергии, топлива, металла и продовольствия.

Начиная с 1943 г. Народный комиссариат государственного контроля СССР начал издавать "Бюллетень государственного контроля". Материалы, опубликованные в "Бюллетене" свидетельствовали об огромной работе проведенной государственным контролем по мобилизации и повышению эффективности экономики. Большое количество материалов было опубликовано в качестве обмена опытом и в помощь контролерам. Постоянно публиковалась информация о деятельности Коллегии Народного комиссариата государственного контроля.

Победоносное завершение войны и переход к мирному строительству выдвинули перед государственным управлением, в том числе и государственным контролем, новые задачи. В связи с реорганизацией государственного управления в марте 1946 г. Народный комиссариат государственного контроля СССР был преобразован в Министерство государственного контроля СССР. Министром государственного контроля в этот период являлся Л.З.Мехлис (1940–1941, 1946–1950).

В новом "Положении о Министерстве государственного контроля СССР" были определены требования к деятельности государственного контроля на современном этапе. В соответствии с этим положением Министерство государственного контроля было призвано осуществлять:

– контроль за производственной, хозяйственной и финансовой деятельностью государственных, кооперативных, общественных организаций и предприятий; строжайший контроль за состоянием учета, сохранностью и расходованием денежных средств и материальных ценностей, находящихся в ведении этих организаций и предприятий;

– производить проверку выполнения постановлений и распоряжений правительства СССР;

– вносить на рассмотрение правительства СССР отдельные вопросы, имеющие народнохозяйственное значение, вытекающие из материалов ревизий и проверок;

– давать правительству заключения по исполнению государственного бюджета.

Задачи и вся деятельность Министерства государственного контроля СССР при этом связывалась с широко развернувшимся движением за рост накоплений, за выявление и использование внутренних ресурсов и возможностей хозяйства.

В целях осуществления возложенных на него задач Министерству государственного контроля было предоставлено право:

1. Производить ревизии и проверки производственно-хозяйственной и финансовой деятельности во всех министерствах и ведомствах и их органах на местах;

2. Давать обязательные для всех министерств, ведомств, кооперативных и общественных организаций, предприятий и учреждений указания о предоставлении объяснений, справок и копий плановых, отчетных и других документов, необходимых для производства ревизий и проверок и изучения отдельных вопросов деятельности этих

организаций, предприятий и учреждений, а также обязательные указания об устранении вскрытых ревизией и проверкой нарушений, извещая о последнем руководителей соответствующих министерств и ведомств.

3. Изымать подлинные документы, связанные с подлогами и хищениями государственных денежных средств и материальных ценностей в тех случаях, когда сохранность этих документов не гарантируется на месте.

4. Беспрепятственно осматривать производственно-складские служебные помещения, а также объекты строительства и сооружений.

Должностных лиц, виновных в невыполнении постановлений и распоряжений правительства, в запущенности учета, бесхозяйственном хранении, расходовании и использовании материальных ценностей и денежных средств, а также в представлении органам государственного контроля неправильных сведений, правительство подвергает дисциплинарным взысканиям или отстраняет от занимаемой должности. В случае обнаружения злоупотреблений и иных преступных действий виновные лица привлекаются через органы прокуратуры к судебной ответственности в установленном законом порядке.

Наряду с этим Министерству государственного контроля было предоставлено право при выявлении допущенных должностными лицами неправильных действий, причинивших ущерб государству, производить на виновных денежные начеты. Наложение дисциплинарных взысканий на виновных должностных лиц, привлечение их к судебной ответственности, а также производство на должностных лиц денежных начетов осуществлялось путем издания Министром государственного контроля соответствующего приказа. Основанием для издания такого приказа являлся акт ревизии и проверки, подкрепленный необходимыми документами, подтверждающими изложенные в акте нарушения.

В 1946–1950 гг., деятельность государственного контроля была направлена на усиление контроля в области финансов, на проверки себестоимости продукции, соблюдение плановой и технологической дисциплины, на улучшение и удешевление государственного аппарата, на контроль за исполнением государственного бюджета, на борьбу с расхищением, разбазариванием и порчей хлебобудовых, все большее внимание стало уделяться вопросам контроля за качеством продукции и за расходованием фондов заработной платы, повышению качества и эффективности контроля.

18 мая 1949 г. в целях повышения авторитета государственного контроля Указом Президиума Верховного Совета СССР для руководящих и ответственных работников Министерства государственного контроля СССР были введены персональные звания.

Указом было установлено, что персональные звания высшему руководящему составу присваиваются постановлением Совета Министров СССР по представлению Министра государственного контроля СССР. Персональные звания старшему руководящему, среднему и младшему составу присваивались Министром Государственного контроля СССР.

Задачи нового пятилетнего плана выдвинули перед государственным финансовым контролем весьма ответственные задачи. Во главу угла контрольной деятельности были поставлены вопросы укрепления дисциплины в выполнении каждым предприятием установленных заданий по объему и качеству продукции, повышения производительности труда, улучшения использования производственных мощностей, осуществления строжайшего режима экономии, выполнения заданий по снижению себестоимости, усилению контроля за состоянием учета, сохранностью и расходованием материальных ценностей и денежных средств, искоренению растрат, хищений и злоупотреблений.

В 1952–1955 гг. деятельность государственного контроля была подчинена вопросам усиления режима экономии, состояния и развития сельского хозяйства, работы на целинных и залежных землях, улучшения использования производственных мощностей, совершенствования деятельности государственного аппарата, контролирования освоения капитальных вложений и ввода в действие новых мощностей, проверке исполнения постановлений правительства, контролю за исполнением бюджетных средств, повышению рентабельности производства, вопросам ведомственного контроля.

После XX съезда КПСС в стране началась перестройка управлением экономикой, министерства ликвидировались. Новой организационной формой управления промышленностью и строительством стали Советы народного хозяйства в экономических административных районах (Совнархозы). В непосредственное подчинение Советов народного хозяйства были переданы все предприятия и организации, находившиеся в ведении упраздненных министерств, а также ряд других предприятий и организаций. Местная промышленность стала подчиняться непосредственно местным Советам депутатов трудящихся. Советы народного хозяйства несли ответственность за всю хозяйственную и финансовую деятельность предприятий.

Сосредоточение непосредственного руководства промышленностью и строительством в экономических административных районах сделало необходимым перенесение туда и центра тяжести контрольной работы. В августе 1957 г. Президиум Верховного Совета СССР, в связи с новыми условиями, возникшими в результате расширения прав союзных республик и местных советских хозяйственных органов, перестройки управления промышленностью и строительством, а также в целях усиления проверки исполнения решений правительства,

образовал Комиссию советского контроля Совета Министров СССР. При этом союзно-республиканское министерство государственного контроля СССР было упразднено.

На Комиссию советского контроля возлагалась проверка от имени правительства фактического исполнения его решений по важнейшим вопросам народного хозяйства, изучение структуры и вопросов работы государственного аппарата, контроль за проведением строжайшего режима экономии, за правильным и целесообразным расходом денежных средств и материальных ценностей. Свою работу по контролю Комиссия советского контроля должна была проводить с привлечением широких масс рабочих, колхозников и служащих, опираясь на помощь местных Советов депутатов трудящихся и общественных организаций. Была определена компетенция органов государственного контроля. Они, как и в 30-е годы, вновь стали органами проверки фактического исполнения решений правительства СССР по важнейшим вопросам, изучения структуры и работы государственного аппарата, а также контроля за проведением режима экономии в расходовании финансовых средств и материалов.

Государственный контроль строился из Комиссии советского контроля СССР и аналогичных комиссий в союзных республиках. Однако Комиссии в союзных республиках не были связаны прямым подчинением центру. Союзная Комиссия лишь координировала с ними свою деятельность. Со временем такая самостоятельность республик в вопросах государственного контроля привела к обособленности комиссий друг от друга и повлекла за собой распыление сил контрольного аппарата Союза, вызвала затруднения в разработке и постановке перед Советом Министров СССР важных вопросов государственного и хозяйственного строительства, исключение возможности выработки единых форм и методов работы.

В связи с новыми народнохозяйственными задачами и необходимостью усиления проверки исполнения решений правительства сверху донизу, а также в целях укрепления государственной дисциплины 22 июля 1961 г. Комиссия советского контроля Совета Министров СССР была преобразована в союзно-республиканский орган СССР – Комиссию государственного контроля Совета Министров СССР (Госконтроль СССР).

На этом преобразования системы госконтроля не закончились. 27 ноября 1962 г. совместным постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР был образован общесоюзный Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР и соответствующие органы на местах. Система, порядок формирования и задачи вновь созданного Комитета стали определяться Положением о Комитете и соответствующих органах на местах, утвержденным постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 декабря 1962 г., а также Положением о группах и постах содействия комитетам партийно-государственного контроля, утвержденным общесоюзным Комитетом партийно-государственного контроля 30 июня 1964 г.

Республиканские, краевые и областные комитеты партийно-государственного контроля были органами ЦК компартий и Советов Министров союзных республик, крайкомов, обкомов партии и исполкомов краевых, областных Советов депутатов трудящихся. Несколькими иначе обстояло дело с городскими и районными комитетами, которые создавались не при местных партийных и исполнительно-распорядительных органах, а подчинялись республиканским, краевым и областным комитетам партийно-государственного контроля и действовали как органы этих комитетов на местах. Низовое организационное звено системы составляли группы и посты содействия комитетам партийно-государственного контроля. Они служили средством привлечения трудящихся к контролю. Этим органы партийно-государственного контроля отличались от органов государственного контроля 1934–1962 гг., которые опирались в своей работе на сравнительно немногочисленные группы внештатных общественных контролеров.

Председатель общесоюзного Комитета партийно-государственного контроля назначался указом Президиума Верховного Совета СССР. Аналогичным образом назначались председатели в республиках, краях и областях. Состав комитетов (председатели, заместители и члены комитетов) утверждался ЦК КПСС и Советом Министров СССР, соответствующими партийными и советскими органами.

Для повышения авторитета органов партийно-государственного контроля ЦК КПСС считал необходимым, чтобы председателями общесоюзного и республиканских комитетов были секретарь ЦК КПСС и секретари ЦК компартий союзных республик. Вместе с этим председатели общесоюзного и республиканских комитетов входили в состав правительства СССР и правительств союзных республик как заместители председателя Совета Министров. В состав комитетов партийно-государственного контроля входили представители профсоюзных и комсомольских организаций, представители трудящихся, а также, как правило, представители нижестоящих комитетов.

Основной упор в работе комитетов делался не на штатный аппарат, а на общественность. Положение о Комитете партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР и его органах на местах предусматривало создание наряду со штатным аппаратом внештатных отделов, постоянных и временных общественных комиссий, привлечение к работе по рекомендации советских и общественных организаций внештатных инспекторов и контролеров.

Структура комитетов различных звеньев зависела от характера и масштабов подконтрольных комитетам объектов, от объема их работы. В основе лежал производственно-отраслевой принцип, что гарантировало конкретный контроль.

За время своей деятельности органы партийно-государственного контроля проделали весьма значительную работу по систематической проверке фактического исполнения директив правительства, укреплению государственной дисциплины и законности в различных сферах народного хозяйства и социально-культурного строительства. Они внесли немалый вклад в укрепление и подъем экономики.

К 1965 г. система управления была реформирована. В свою очередь это потребовало реформирования органов государственного контроля.

Исходя из новых условий и задач, в декабре 1965 г. было принято решение о преобразовании органов партийно-государственного контроля в органы народного контроля, массовым звеном которых становились группы и посты народного контроля. Система органов народного контроля стала определяться Законом "Об органах народного контроля в СССР" от 9 декабря 1965 г. и принятым на его основе Положением об органах народного контроля в СССР, а также законами об органах народного контроля союзных и автономных республик. Система органов народного контроля стала включать в себя Комитет народного контроля СССР, комитеты народного контроля союзных республик (при этом функции Комитета народного контроля РСФСР были возложены на Комитет народного контроля СССР), комитеты народного контроля автономных республик, краев, областей, автономных областей, округов, городских и районных комитетов народного контроля, а также группы и посты народного контроля при сельских и поселковых Советах депутатов трудящихся, на предприятиях, в колхозах, учреждениях, организациях и воинских частях.

В целом комитеты народного контроля выступали как органы Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик, местных Советов депутатов трудящихся.

Комитеты, группы и посты народного контроля являлись коллегиальными органами. Численный состав комитетов народного контроля определялся с учетом объема их работы теми органами, которые их формировали.

Штатный аппарат комитетов народного контроля, особенно местных, был немногочислен, их деятельность строилась, как правило, на общественных началах. Положение об органах народного контроля в СССР предоставляло комитетам право по согласованию с руководителями соответствующих предприятий и учреждений поручать внештатным работникам проводить проверки с освобождением их от основной работы на производстве (до двух недель в год). Аппарат комитетов народного контроля был построен по отраслевому принципу, что позволяло контролировать различные участки деятельности министерств, ведомств, предприятий.

На органы народного контроля возлагался систематический контроль за выполнением государственных планов и заданий, выявление и использование резервов народного хозяйства, вопросы повышения эффективности общественного производства, контроль за экономным расходованием трудовых, материальных ресурсов и денежных средств, за внедрением в производство нового. Органы народного контроля обязаны были решительно выступать против нарушений государственной дисциплины, проявлений местничества, ведомственного подхода к делу, беспечности и расточительства, любых попыток обмана государства, посягательств на государственную собственность. Они были призваны также строго пресекать проявления бюрократизма и волокиты, добиваться совершенствования работы государственного аппарата и его удешевления, внедрения научной организации труда и управления, четкой постановки ведомственного контроля.

Советские, хозяйственные, кооперативные и общественные организации, должностные лица обязаны были оказывать всяческое содействие органам народного контроля, создавать необходимые условия для выполнения возложенных на них обязанностей.

Для осуществления возложенных на органы народного контроля задач им предоставлялись широкие права. Комитет народного контроля СССР по результатам проверок имел право вносить в Совет Министров СССР предложения по вопросам, имеющим общегосударственное значение, представлять доклады о состоянии дел в отдельных отраслях народного хозяйства, об организации работы в министерствах и ведомствах. По вопросам своей компетенции комитеты народного контроля издавали правовые акты – постановления. Принимаемые комитетами постановления имели обязательную юридическую силу для руководителей всех подконтрольных органов государственного управления, предприятий, учреждений и организаций. Руководители предприятий, колхозов, организаций, министерств, ведомств должны были безотлагательно устранять вскрываемые недостатки, нарушения и о результатах сообщать комитетам народного контроля.

Комитеты народного контроля вправе были давать указания руководителям и должностным лицам министерств, ведомств, предприятий, колхозов, строек и других организаций об устранении в определенные сроки выявленных недостатков и нарушений, заслушивать по итогам проверок их доклады и объяснения, запрашивать необходимые материалы. Им предоставлялось право назначать и с участием представителей соответствующих органов проводить ревизии хозяйственно-финансовой деятельности, производственно-технические экспертизы. Комитеты имели право приостанавливать незаконные распоряжения и действия должностных лиц, сообщая об этом руководителям соответствующих предприятий, колхозов и учреждений или вышестоящим органам. В тех же целях комитеты имели право отстранять должностных лиц от занимаемых постов за срыв выполнения решений партии и правительства, а также за другие серьезные упущения в работе, направлять материалы о злоупотреблениях,

хищениях или других преступных действиях должностных лиц в органы прокуратуры, налагать на виновных взыскания, ставить на вид, объявлять выговор, строгий выговор.

В числе мер воздействия, применяемых комитетами народного контроля, использовались денежные начеты. Денежные начеты налагались в соответствии с утвержденными Советом Министров СССР от 4 августа 1969 г. правилами и применялись в отношении лиц, которые своими действиями причинили материальный ущерб государству, кооперативно-колхозным или общественным организациям и предприятиям. Денежный начет, налагаемый комитетами народного контроля, являлся средством полного или частичного возмещения ущерба, причиненного действиями того или иного должностного лица.

В целом, несмотря на крупные реорганизации в управлении страной в 60-е годы, органы государственного контроля внесли свой посильный вклад в дальнейшее социально-экономическое развитие страны.

7 октября 1977 г. Верховный Совет СССР на своей внеочередной седьмой сессии девятого созыва принял новую Конституцию СССР. В Основном Законе страны предусматривалось усиление народного контроля, были определены основные направления его деятельности, порядок образования и подотчетности.

В соответствии с новой Конституцией вторая сессия Верховного Совета СССР десятого созыва 30 ноября 1979 г. приняла Закон СССР "О народном контроле в СССР". В Законе было установлено, что органы народного контроля образуются по территориальному и производственному признакам. В соответствии с национально-государственным устройством страны органы народного контроля были представлены Комитетом народного контроля СССР, комитетами народного контроля союзных республик, комитетами народного контроля автономных республик, автономных областей и автономных округов и т.д. В наиболее крупных административно-территориальных единицах – краях, областях, городах, сельских и городских районах образовывались комитеты народного контроля со штатными государственными служащими.

Комитеты народного контроля не реже одного раза за период полномочий (пять лет) представляли отчет о своей деятельности соответствующим Верховным Советам и систематически докладывали о ней их Президиумам.

Конституция СССР 1977 г. впервые закрепила наличие системы органов народного контроля, внесла изменения в определение их места в государственном механизме. Все основные звенья народного контроля (кроме общественных органов на предприятиях, в учреждениях и организациях) образовывались Советами народных депутатов, т.е. Конституция устанавливала единый порядок их образования.

Было предусмотрено, что органы народного контроля функционировали в тесном взаимодействии и контакте с органами государственной власти, прокуратуры, суда, внутренних дел, с различными контрольными инспекциями и общественными организациями.

Деятельность органов народного контроля носила юридический характер. Она выявляла нарушение законов, давала им оценку и привлекала к ответственности нарушителей, т.е. обеспечивала законность в стране. При этом сфера их деятельности распространялась на все без исключения отрасли управления. Статья 3 закона о народном контроле в СССР определила следующие общие функции для всей системы народного контроля:

1. Контроль за выполнением государственных планов экономического и социального развития и плановых заданий.

2. Выявление резервов народного хозяйства, их эффективное использование, повышение эффективности общественного производства и качества работы, внедрение в производство достижений науки и техники, передового опыта, экономическое использование трудовых, материальных ресурсов и денежных средств, рациональное использование и улучшение охраны природных ресурсов.

3. Борьба с нарушениями государственной дисциплины, проявлениями местничества, ведомственного подхода к делу, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом, любыми попытками обмана государства, с посягательством на социалистическую собственность.

4. Совершенствование работы государственного аппарата, внедрение научной организации труда и управления, улучшение проверки исполнения принятых решений в органах государственного управления.

5. Контроль за соблюдением должностными лицами советских законов при рассмотрении предложений, жалоб, заявлений граждан, проверка состояния этой работы в министерствах, государственных комитетах, ведомствах, на предприятиях, в учреждениях, организациях, а также в колхозах, кооперативных и иных общественных организациях.

Закон о народном контроле СССР определил полномочия контрольных органов. Они получили право:

– давать соответствующим органам или должностным лицам обязательные для исполнения поручения о проведении ревизий финансово-хозяйственной деятельности предприятий, колхозов, учреждений, организаций, а также проведении производственно-технических экспертиз;

– давать указания должностным лицам об устранении вскрытых недостатков, а также проведении профилактических мероприятий по предупреждению аналогичных недостатков;

– привлекать к ответственности должностных лиц;

– вносить предложения и входить с представлениями в советские органы, ставить перед министерствами, ведомствами, администрацией трудовых коллективов вопросы, требующие их решения.

Закон расширил сферу деятельности органов народного контроля. Было введено новое положение о том, что органы народного контроля способствуют улучшению проверки исполнения принятых решений в органах государственного управления, проверяют постановку ведомственного контроля, добиваются повышения его действенности.

КНК СССР из-за весьма широкого определения своих задач в законодательстве вынужден был браться за многие проблемы. В результате контроль, расплываясь по множеству самых различных направлений, позволял лишь временно устранять то одни, то другие недостатки, не затрагивая порождающих их корней, и потому не оказывал достаточно серьезного и решающего воздействия на положение дел в той или иной сфере.

На рубеже 80-х годов страна замедлила темпы экономического роста. С одной стороны это было связано с ускоренным формированием единого народно-хозяйственного комплекса и систем управления, с другой стороны – ослаблением руководства, снижением государственной дисциплины и действенного контроля.

Начиная с 1985 г. в стране активизировалась работа по введению новых форм управления, которая приобрела более интенсивный характер после принятия XXVII съездом КПСС (1986 г.) решения о начале в стране радикальной экономической реформы и перестройке управления народным хозяйством. В результате принятых мер по расширению самостоятельности предприятий появились первые положительные результаты.

Однако в 1989 г. в результате одновременного наложения друг на друга политических, экономических и идеологических преобразований было потеряно управление и курс управляемых реформ был заменен на самоустранения государства от управления народным хозяйством с последовательной ликвидацией государственных структур, обеспечивающих координацию и функционирование народно-хозяйственного комплекса.

С 1990 г. в промышленности начался спад производства. При этом принятые меры по переориентации промышленности в пользу социальной сферы оказались недостаточными для удовлетворения потребностей населения и обеспечения сбалансированности денежной массы и предлагаемых товаров.

В сложившейся обстановке деятельность органов народного контроля, ранее пронизывающая все сферы общества, уже не могла быть достаточно эффективной, она плохо корреспондировалась с теми правовыми и хозяйственными отношениями, которые утверждались в ходе продвижения к рынку. К началу 1991 г. система государственного контроля была дезориентирована и основательно разрушена и в конечном итоге на результатах хозяйствования пятая сессия Верховного Совета СССР 16 мая 1991 г. в числе законов, связанных с переходом к рыночной экономике приняла закон о Контрольной палате СССР. В соответствии с данным законом Контрольная палата СССР получала право контроля за эффективным и производительным использованием государственного бюджета во всех без исключения органах государственной власти и управления. Через контроль за финансами предполагалось получить доступ к информации о принимаемых решениях и лицам, отвечающим за их принятие и исполнение.

Контрольная палата получила высокий парламентский статус. Согласно закону она конституировалась как высший орган финансово-экономического контроля в стране, действующий под руководством Верховного Совета СССР и подотчетный ему. На нее возлагались функции по осуществлению контроля за исполнением союзного бюджета и использованием союзной собственности, находящейся в ведении Союза СССР. При этом в процессе выполнения этой функции Контрольной палате предписано было сосредоточиться на контроле за расходованием средств из союзного бюджета с точки зрения их законности, целесообразности и эффективности путем проведения периодических проверок тех государственных органов, учреждений и организаций, в распоряжение которых эти средства выделялись. На Контрольную палату возлагался контроль за денежной эмиссией, использованием кредитных и валютных ресурсов исполнительными и распорядительными органами Союза ССР и Государственным банком СССР. Не менее важным стало и то, что на Контрольную палату по поручению Верховного Совета СССР стал возлагаться контроль за использованием золотого запаса и алмазного фонда страны с учетом интересов Союза ССР и республик. Такой контроль на ранее действовавшие в стране органы государственного контроля не возлагался.

Контрольной палате также было предоставлено право проверять финансово-хозяйственную деятельность государственных организаций, представительств и учреждений, действующих за рубежом и финансируемых из союзного бюджета. Кроме этого на нее возлагались весьма серьезные аналитические функции. По поручению Верховного Совета СССР она должна была производить экспертную оценку статей проектов союзного бюджета, финансово-экономической обоснованности проектов государственных программ и правительственных решений, проводить анализ экономического положения в союзных отраслях народного хозяйства, состояния ценообразования и других вопросов.

В декабре 1991 г. в процессе ликвидации органов государственного управления СССР Контрольная палата СССР была упразднена.

Новая экономическая ситуация и изменение принципов государственного управления в 1992 г. настоятельно требовали изменения системы государственного финансового контроля.

7 февраля 1992 г. Верховный Совет Российской Федерации своим Постановлением образовал Контрольно-бюджетный комитет при Верховном Совете Российской Федерации. Этим же Постановлением было утверждено временное Положение о Комитете, в соответствии с которым на него возлагался контроль за исполнением

республиканского бюджета Российской Федерации, соблюдением законности и повышением эффективности расходования государственных средств, выделяемых на финансирование бюджетных организаций, сферы материального производства, обороны и правоохранительных органов, формированием доходов и расходов от внешнеэкономической деятельности, использованием внебюджетных фондов.

В целом выполнявшиеся Комитетом функции были ориентированы на обслуживание законотворческой парламентской деятельности в бюджетно-финансовой сфере и сыграли свою положительную роль в организации бюджетного контроля. Кроме этого, Комитетом были установлены связи с аналогичными службами многих зарубежных стран (Китай, США, Германия, Венгрия, Швеция, Польша и другие).

После октябрьских событий 1993 г. Контрольно-бюджетный комитет был передан в ведение Правительства Российской Федерации, а затем (в апреле 1994 г.) – Государственной Думе Российской Федерации. 30 декабря 1994 г. Контрольно-бюджетный комитет был ликвидирован в связи с принятием Федерального закона “О Счетной палате Российской Федерации”.

Счетная палата Российской Федерации была образована в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Примерно через год Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ “О Счетной палате Российской Федерации” закрепил необходимость создания конституционного органа – Счетной палаты и определил ее как постоянно действующий независимый орган государственного финансового контроля, подотчетный лишь Федеральному Собранию Российской Федерации.

Закон определил для Счетной палаты Российской Федерации сферу ее деятельности, которая направлена на проведение контрольно-аналитических мер в отношении намечаемых, осуществляемых и уже произведенных государственных расходов. К ее задачам относятся:

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

- оценка обоснованности доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- финансовые экспертизы проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

- регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

По существу, Закон направил деятельность Счетной палаты на реализацию права государства законными путями обеспечивать свои финансовые интересы и финансовые интересы граждан России, на приумножение и эффективное использование государственных финансовых средств, средств федеральных внебюджетных фондов, имущества находящегося в федеральной собственности, закрепленного за государственными предприятиями и учреждениями.

Конституция определила порядок формирования Счетной палаты.

В соответствии с Основным законом Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Председателя Счетной палаты и половину состава аудиторов, Совет Федерации – заместителя Председателя Счетной палаты и также половину состава ее аудиторов.

В январе 1994 г. Государственной Думой Российской Федерации первого созыва первым в истории России Председателем Счетной палаты Российской Федерации был избран ее депутат Х.М.Кармоков. В январе 1995 г. заместителем Председателя Счетной палаты Российской Федерации от Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации был избран член Совета Федерации Ю.Ю.Болдырев.

В соответствии с Федеральным законом “О Счетной палате Российской Федерации” для рассмотрения вопросов планирования и организации работы Счетной палаты, методологии контрольно-ревизионной деятельности, отчетов и информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе, Председателем Счетной палаты, заместителем Председателя Счетной палаты и аудиторами Счетной палаты была образована Коллегия Счетной палаты, первое заседание которой состоялось 18 апреля 1995 г. Фактически свою деятельность Счетная палата начала в июне 1995 г.

С первых дней своей деятельности Счетная палата сделала основным акцент на реализацию главной функции, определенной федеральным законом, а именно – на обеспечение контрольной деятельности по исполнению федерального бюджета, средств внебюджетных фондов и использования федеральной собственности.

Все органы государственной власти в Российской Федерации, органы местного самоуправления, Центральный банк Российской Федерации, предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности и их должностные лица обязаны предоставлять по запросам Счетной палаты Российской Федерации информацию, необходимую для обеспечения ее деятельности.

В части контрольных мероприятий, проводимых по поручениям Федерального Собрания Российской Федерации, решалась задача более тесной их увязки с концептуальными, организационными и методическими основами единой системы государственного контроля за исполнением федерального бюджета. При этом ставилась задача придания комплексного, программно-целевого характера мероприятиям, проводимым по инициативе самой Счетной палаты, а также более равномерного охвата проверками субъектов Российской Федерации.

Поиск эффективных методов работы позволил в 1998 г. возродить исторические традиции государственного финансового контроля России, проверить эффективность проводимой Коллегией Счетной палаты единой системы контроля за исполнением федерального бюджета, новых методов контрольной деятельности. В этом же году в рамках единой системы контроля был введен в практику Счетной палаты традиционно действовавший в России предварительный, документальный и последующий контроль.

Опыт работы в 1999 г. еще раз указал на необходимость усиления роли Счетной палаты в системе государственного финансового контроля. Стало очевидным, что у Счетной палаты должно быть больше реальных прав в борьбе с хищениями, финансовыми злоупотреблениями, коррупцией, а также полномочий в части контроля за деятельностью Центрального банка, предусмотрев право контроля за расходами на содержание Банка России и эффективность проводимой им денежно-кредитной политики.

Одним из важнейших направлений деятельности Счетной палаты Российской Федерации является обеспечение эффективного взаимодействия с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации.

В целях повышения эффективности государственного финансового контроля и координации деятельности контрольно-счетных органов в декабре 2000 года была создана Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации. Ассоциация призвана содействовать разработке и внедрению унифицированной системы контроля за формированием и исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, оказывать контрольно-счетным органам информационную, методическую и правовую помощь. Председатель Счетной палаты РФ С.В. Степашин является также председателем Ассоциации КСО РФ.

В Ассоциации принят Этический кодекс сотрудников контрольно-счетных органов Российской Федерации. В целях координации работы членов Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации в сфере научного и методического обеспечения контрольно-ревизионной, экспертно-аналитической и иных видов их деятельности, а также обобщения и распространения передового опыта работы контрольно-счетных органов Российской Федерации 26 февраля 2003 года образован Научно-методический совет Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» и основными положениями Лимской декларации руководящих принципов контроля Счетная палата Российской Федерации взаимодействует с органами государственного финансового контроля иностранных государств.

Сразу же после создания в 1995 году Счетная палата Российской Федерации вошла в состав Международной организации высших контрольных органов (ИНПОСАИ).

В 1995 году Счетная палата Российской Федерации стала также членом Европейской организации высших контрольных органов (ЕВРОСАИ). На состоявшемся в Москве в мае 2002 года V Конгрессе ЕВРОСАИ Председатель Счетной палаты С.В. Степашин избран Президентом этой организации на трехлетний срок.

В июле 1996 года Счетная палата Российской Федерации была принята в Азиатскую организацию высших контрольных органов (АЗОСАИ), в рамках которой представители Счетной палаты Российской Федерации участвовали в работе ряда семинаров и симпозиумов и подготовке исследовательского проекта по вопросу контроля за исполнением налогового законодательства, а в начале 1999 года вошла в состав Международного Консорциума по государственному финансовому управлению.

Активно развивается международное сотрудничество Счетной палаты Российской Федерации с контрольно-ревизионными органами зарубежных стран и на двустороннем уровне. Положено начало многостороннему сотрудничеству высших органов финансового контроля государств - участников Содружества Независимых Государств. Материалы о международном опыте, полученные в ходе взаимодействия с контрольными органами зарубежных стран, широко используются в практической деятельности Счетной палаты Российской Федерации.