

95 лет со дня образования контрольно–ревизионных органов Российской Федерации

В современном мире экономическая эффективность государства определяется способностью отстаивать экономические интересы в условиях международной конкуренции, обеспечивать самостоятельную экономическую политику, создавать надежную финансовую безопасность государства и эффективные механизмы государственного управления.

Государственный финансовый контроль является необходимым элементом управления финансовой системой, важнейшим механизмом обеспечения финансовой безопасности, неотъемлемой частью государственного управления.

Создание действенной системы финансового контроля в России как на уровне правоприменения, так и на уровне реализации государственной политики было осознанной необходимостью.

Государственный финансовый контроль в России начал зарождаться во второй половине XVII в. В 1654 году был образован приказ Счетного дела или **Счетный приказ**. Первым контрольным мероприятием учреждения, говоря современным языком, стала проверка раздачи полкового жалования во время войны, а также ведение счетных, сыскных и описных дел.

Петром I в 1699 году была учреждена **Ближняя канцелярия**. Круг вопросов, подлежавших ее ведению, охватывал широкую сферу не только финансовых, но и административных действий. Здесь сосредотачивались сведения о движении денежных сумм, содержании армии, состоянии военных запасов и т.п.

В 1711 году Петр I обязанности контроля возложил на **Сенат**. Сенат был общим органом управления, с ограниченной степенью самостоятельности и расплывчатыми полномочиями. Специфика ревизионного дела требовала не бюрократического, а профессионального подхода.

В 1718 году возникла Ревизион-Коллегия, позже переименованная в 1722 году в **Ревизион-Контору Сената**.

В 1775 году Екатерина II образовала **Казенные палаты**, в обязанность которых входило производство ревизий счетов губернских учреждений.

При осуществлении реформы местного самоуправления в 1779 году создано центральное учреждение контроля - **Экспедиция ревизии счетов**, «которая поверяет, сличает и делает счет за расходами, сколько каких денег осталось, и все ли они состоят в целости». С созданием Экспедиции отпала необходимость в Ревизион-Коллегии, которая была упразднена в 1781 году.

Все эти учреждения не могли обеспечить реальный контроль за государственными средствами.

Государственный контроль в России в XIX веке

Значимую роль в процессе реформирования государственного контроля начала XIX века сыграл Михаил Михайлович Сперанский. Именно Сперанскому принадлежала идея создания трех главных частей управления финансами —

Минфина, Государственного казначейства и **Главного управления ревизий государственных счетов.**



Оценивая контроль как важную и неотъемлемую часть управления финансами, М.М. Сперанский видел его задачу, в первую очередь, во внедрении в финансовое хозяйство законности. В качестве главной функции государственного финансового контроля он впервые стал рассматривать **контроль исполнения государственного бюджета.** Ревизионную деятельность Сперанский считал необходимым распространить на все виды общегосударственных и местных доходов и расходов, на все звенья государственного аппарата и должностных лиц вплоть

до министров.

С учетом предложений М.М. Сперанского Государственный совет принял в 1810 году решение о системе управления финансами страны. Было установлено, что Министр финансов ведает доходами и управляет ими. Ответственность за движение финансов возлагалась на Государственного казначея. Ревизия счетов, финансовая проверка министерств вообще и особенно Министерства финансов и казначейства вошли в компетенцию **Государственного контролера.**

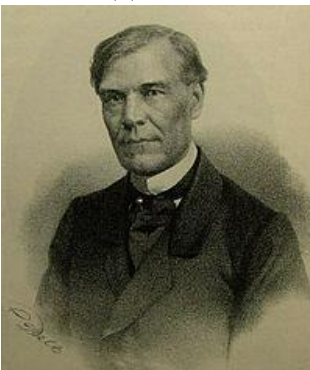
Государственный контроль в России как часть управления финансами получил новое развитие в 1811 году, с которого начинается история государственного контроля как отдельного, независимого и самостоятельного учреждения в системе органов государственного управления



В развитие принятой системы в январе 1811 года было образовано **Главное управление ревизии государственных счетов под руководством Государственного контролера,** приравненное в правах к министерству. Первым Государственным контролером был барон **Балтазар Балтазарович Кампенгаузен.**

В 1836 году главное управление ревизии государственных счетов было преобразовано в **Государственный контроль.**

Государственный контроль наблюдал за законностью и правильностью распорядительных и исполнительных действий по приходу, расходу и хранению капиталов, находящихся в заведовании отчетных перед ним учреждений и составлял заключение о выгодности или невыгодности хозяйственных операций, независимо от законности их производства.



Большую роль в совершенствовании финансовой системы и укреплении финансового контроля в реформенный и после реформенный периоды сыграл выдающийся реформатор — Валериан Алексеевич Татаринов

В 1858 году В.А. Татариновым представлен проект преобразования финансовой системы, организации бюджетного, кассового и контрольного дела в России. Он обосновал устройство единой и независимой от

исполнительной власти **ревизионной инстанции**. В такую инстанцию был преобразован существовавший Государственный контроль, который получил право получать на руки первичные финансовые документы, проверять движение государственных сумм, проверять и оценивать действия распорядителей и получателей средств, другими словами, **ревизовать в полном объеме деятельность всех государственных учреждений. Контроль приобрел документальный и фактический характер и установленную периодичность.**

При В.А. Татаринове и в последующие годы оформилась четкая организационная структура Государственного контроля. У ведомства появились местные органы. К концу 1866 года во всех губерниях действовали контрольные палаты. Они являлись подразделениями Государственного контроля, губернским властям не подчинялись. Палаты ревизовали использование государственных средств, отчеты о своих действиях представляли в столицу. В свою очередь, если местное начальство замечало злоупотребления со стороны чиновников палат, оно было обязано уведомлять государственного контролера.

Контрольная деятельность в Крыму

8 апреля 1783 года Екатерины II издала манифест о принятии полуострова Крымского, острова Тамани и всей Кубанской стороны под Российскую Державу.

8 февраля 1784 года указом Екатерины II была образована Таврическая область.

В 1784 году в Таврической области начала деятельность Таврическая казенная палата, которая осуществляла контроль за сбором государственных доходов, распоряжалась расходом государственных средств, ведала таможнями, государственными землями, лесами, проводила перепись населения и др. Казенная палата надзидала за частной торговлей и промышленностью, проводила ревизию местных счетов и учётно-статистическую работу по ревизиям, переписывала податное население. С открытия Таврической казенной палаты в Крыму началось внедрение казначейской системы управления финансами российского типа.

В 1787 году в Крыму началось открытие уездных казначейств. Они ведали приёмом и хранением денежных сборов, выдавали денежные суммы чиновникам, то есть являлись по своей сути государственными приходно-расходными кассами. В казначействах производилась продажа гербовой бумаги, марок, бандеролей, ими же выдавались промысловые и торговые свидетельства, патенты по акцизным сборам, паспорта для мещан. Казначейства выполняли роль «камеры хранения», принимая от различных учреждений, должностных и частных лиц денежные суммы и материальные ценности.

Первым было открыто Симферопольское уездное казначейство в 1787 году, затем – Перекопское. В течение 1788 года были открыты Феодосийское казначейство и Евпаторийское. К 1 января 1794 года казначейства существовали во всех семи уездах Таврической области.

Со вступлением на российский престол Павла I большинство указов, принятых Екатериной II, было отменено. Так, Указом Павла I в 1796 Таврическая область присоединена к Новороссийской губернии. Таврическая казенная палата и

все органы государственного казначейства ликвидированы.

Александр I в 1802 году своим указом создал Таврическую губернию (в тех же границах в каких существовала Таврическая область) и учредил Таврическую губернскую казенную экспедицию с хозяйственным, винным, соляным, ревизским и другими отделениями. Таврическая губернская казенная экспедиция подчинялась Министерству финансов России.

В 1824 году при Таврической казенной экспедиции открылось Особое временное счетное отделение с целью ликвидации запущенности в учете государственных доходов. Возглавил его П.И. Руссет. За два года Особому временному счетному отделению надлежало обревизовать 4888 счетов и книг, запущенных за период 1794 по 1823 годы, для составления точной росписи государственных доходов и расходов по Таврической губернии за эти 30 лет. Из отчетов П.И. Руссета следовало, что дела в органах казначейства были более плачевными: при ревизии книг и счетов было выявлено 8140 запущенных дел.

В январе 1825 года из Канцелярии министра финансов России в адрес Особого временного счетного отделения пришло дополнительное поручение: *«...проверить факты мздоимства со стороны местных казначеев за сокрытие доходов или их запись в приход гораздо позже даты поступления платежа».*

22 декабря 1825 года П.И. Руссет, докладывая вице-губернатору о результатах работы счетного отделения, сообщал: *«За 8 месяцев отделение смогло привести в ясность самые запутанные счета только с 1794 по 1804 год, постоянно наталкивались на сопротивление чиновников самой экспедиции и уездных казначейств. Чиновники или задерживают, или вовсе не представляют для обревизования счета и книги за многие годы, которые должны служить основанием самой ревизии, что наталкивает на мысль о преднамеренном запутывании учета для сокрытия кражи казенных средств. В Симферопольском казначействе поступление средств в доход бюджета по нескольким платежам записано в приход через 6 лет, 7 месяцев и 16 дней. Бралась ли казначеями при этом пожертвования в свою пользу, уверять не берусь. Бывший казначей В. Сачавец-Федорович в беседе со мной сознался, что он вынужден был подать прошение об отставке из-за невозможности исполнить обязанности при тех беспорядках, которые он застал в сем казначействе после предшественника его».*

Запутанность в учете временное счетное отделение пыталось ликвидировать на протяжении трех лет вместо предполагаемых двух. Так и не выполнив поставленной задачи, 29 марта 1827 года передало в Казенную экспедицию 3595 книг, поступивших из казначейств, из них обревизованных полностью было всего 509. Петр Иванович Руссет, бессильный что-либо изменить, вынужден был сложить себя возложенные обязанности по ликвидации запутанности в учете.

В дореволюционной России долгое время из-за дефицита бюджета существовал «двойной счет»: бюджет подразделялся на «обыкновенный» и «чрезвычайный». В расходной части к «чрезвычайным» относились расходы на ведение войн, борьбу со стихийными бедствиями и т.п. К такому «стихийному бедствию» была отнесена и запущенность бюджетного учета в Таврической губернии.

В 1839 году Таврическая губернская казенная экспедиция была переименована в Таврическую губернскую казенную палату.

В 1864 году из Таврической губернской казенной палаты была выделена Таврическая губернская контрольная палата для контроля за поступлением и расходованием государственных доходов.

В связи с изменением политической ситуации в стране после Октябрьской революции 1917 года изменилась и структура государственных органов. Совет Народных Комиссаров РСФСР от 1 ноября 1918 года постановил ликвидировать казначейства, после чего по приказу Крымревкома в 1920 году Таврическая губернская казенная палата, Таврическая губернская контрольная палата и уездные казначейства на территории Крыма были ликвидированы.

В дальнейшем на территории Крыма стали создаваться органы власти, в том числе контрольные органы характерные для всей территории СССР.

Контрольная деятельность в начале XX века и советский период

На рубеже XIX-XX веков происходили поиски наиболее эффективных форм финансового контроля применительно к условиям России и с учетом начинавшегося было разделения власти на законодательную и исполнительную. Однако Первая Мировая война и последовавшая за ней революция остановили этот процесс.

В сложное для России начало XX века правительство отказалось от предложений Государственной Думы реорганизовать Государственный контроль из органа исполнительной власти в орган законодательной. Закабаленный ведомствами, в которых он должен был проводить проверки, Госконтроль превратился в формально действующую структуру.

Временное правительство, пришедшее к власти после Февральской революции 1917 года, понимало необходимость государственного финансового контроля. Был принят закон, позволявший привлекать к проверкам общественных контролеров, что должно было ускорить процесс проведения ревизий, а также предотвратить влияние проверяемых на ревизоров. Контрольные органы получили возможность инициировать уголовные преследования. Для повышения профессиональной подготовки служащих организовывали обучающие мероприятия.

После Октябрьской революции 1917 года в России стали создаваться органы рабочего контроля. В начальный период советской власти финансовый контроль рассматривался как составная часть рабочего контроля над производством. Под его надзор попали купля-продажа продуктов и сырьевых материалов, финансовое хозяйство.

Решения рабочего контроля были обязательны для владельцев предприятий. Отменить такие решения могли лишь органы рабочего контроля более высокого уровня. Возглавлял систему первоначально **Всероссийский совет рабочего контроля**.

В первые годы советской власти функции финансового контроля выполнял **Народный комиссариат государственного контроля**. В ноябре 1918 года Совет народных комиссаров утвердил правила предварительной и фактической ревизии финансово-хозяйственной деятельности государственных и общественных

предприятий и учреждений.

В мае 1918 года Всероссийским центральным исполнительным комитетом был организован Народный комиссариат государственного контроля, который вскоре преобразовался в Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции. Во главе его встал молодой нарком Иосиф Сталин.

На него возложили, в частности, надзор по учету, распределению и хранению государственного имущества, наблюдение за правильным и целесообразным ведением всех текущих хозяйственных операций, последующую проверку финансовых, материальных и сметных планов, предложений и договоров, а также проверку государственной росписи доходов и расходов. Решением XVII съезда ВКП (б) Рабоче-крестьянская инспекция была преобразована в Комиссию советского контроля, а в 1940 году образован союзно-республиканский Народный комиссариат государственного контроля. Позднее этот комиссариат в зависимости от политической ситуации менял названия: Комитет партийно-государственного контроля, Комитет народного контроля. Однако, независимо от изменения названия, в их функциях было много общего. Эти органы были централизованными, подчинялись фактически ЦК КПСС и имели большие права. Так, они имели право осуществлять контроль за государственными, кооперативными и общественными предприятиями, учреждениями и организациями; при установлении нарушений и злоупотреблений налагать дисциплинарные взыскания, вплоть до отстранения от должности, производить денежные начеты, передавать материалы следственным органам и т. д.

В начале двадцатых годов стали создаваться контрольные службы и при финансовых органах. В связи с тем, что органы Рабоче-крестьянской инспекции в своей контрольной работе главное внимание начали уделять ревизионно - инспекционным обследованиям по планам, утверждаемым Правительством, для проведения ревизий непосредственно на предприятиях и в учреждениях, постановлением Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР от 23 октября 1923 года **составе Народного комиссариата финансов было создано Финансово-контрольное управление.**

К функциям Финансово-контрольного управления и его органов относились: проведение документальной проверки доходов и расходов общегосударственного бюджета, а также оборотов всех денежных и, в случае необходимости, материальных ценностей, находящихся в подотчетных кассах и учреждениях. На финансовых контролеров возложили проведение фактической проверки денежных и материальных ценностей, сооружений, построек, а также другие операции, связанные с проверкой документальной отчетности. Им вменялось составление отчета по исполнению общегосударственной росписи доходов и расходов, сводки по исполнению местных бюджетов.

12 декабря 1923 года постановлением Наркомфина СССР были утверждены Общие правила финансового контроля, согласно которым «проверка оборотов денежных и материальных ценностей производится финансовым контролем по подлинным оправдательным документам, указанным по каждому виду доходов и расходов в особых перечнях, утверждаемых Народным Комиссаром Финансов

Союза С.С.Р.».

31 мая 1938 года в союзных республиках контрольно-ревизионную работу стали осуществлять главные контролеры-ревизоры и аппарат контролеров ревизоров, непосредственно подчиненные Контрольно-ревизионному управлению Наркомфина СССР. В автономных республиках, областях, краях и городах, имеющих районное деление, эта работа падала на старших контролеров-ревизоров и аппарат, подчиненных главному контролеру-ревизору союзной республики. Постепенно выстраивалась централизованная система контроля, формировались принципы работы, для повышения профессиональной подготовки открывались курсы контролеров-ревизоров.

К 1956 году в связи с расширением прав союзных республик при министерствах финансов каждой из союзных республик были созданы контрольно-ревизионные управления и весь местный аппарат ревизоров стал подчиняться им.

К концу 70-х годов количество ревизий, проводимых ревизорами, стало достигать рекордных цифр. За период с 1976 по 1980 ревизоры Минфина СССР и местных органов провели на предприятиях, в организациях и учреждениях почти 363 тысячи проверок.

После распада Советского Союза в жизни страны наступил новый период, требовавший приспособления к новым экономическим реалиям.

Контрольно-ревизионная деятельность в Российской Федерации

При переходе к рыночным отношениям с реформированием всей бюджетной системы страны органы казначейства были возрождены, начался процесс развития принципов самостоятельности бюджетов, который повлек и реорганизацию органов власти Российской Федерации. Контрольно-ревизионное управление в Министерстве финансов Российской Федерации в 2004 году было упразднено, централизованный государственный финансовый контроль прекратил свое существование. Контрольно-надзорные функции были распределены между бюджетами разных уровней. Контроль за финансами с 2004 году на федеральном уровне осуществляла созданная 09 марта 2004 года Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.

В 2016 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 02 февраля 2016 года № 41 Федеральная служба финансово-бюджетного надзора была упразднена и функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере переданы Федеральному казначейству.

2016 год стал переходным периодом и периодом становления Федерального казначейства как органа внутреннего государственного финансового контроля. Помимо обеспечения кассового исполнения бюджетов бюджетной системы страны, составления бюджетной отчетности и других задач, включая исполнение функций оператора важнейших государственных информационных систем, Казначейство России приступило к контролю в финансово-бюджетной сфере с использованием всех своих информационных ресурсов.

В Республике Крым полномочия Федерального казначейства по контролю в финансово-бюджетной сфере осуществляет Управление Федерального казначейства

по Республике Крым (далее – Управление).

В рамках осуществления своих полномочий за 2016 год - 9 месяцев 2018 года Управлением проведено 91 проверка с общей суммой проверенных средств более 114 млрд. рублей и объемом выявленных нарушений более 12 млрд. рублей.

С целью устранения допущенных нарушений и недостатков, а также причин и условий их совершения, по результатам рассмотрения материалов проверок объектам контроля было направлено 24 представления на сумму более 5 млрд. рублей и 7 предписаний на сумму более 31 млн. рублей, 15 проектов уведомлений о применении бюджетных мер принуждения на общую сумму 2,9 млрд. рублей, в результате реализации которых возмещено в федеральный бюджет 598 млн. рублей.

Наиболее частыми нарушениями стали нарушение обязательств по достижению показателей результативности при использовании средств, источником финансового обеспечения которых являлись субсидии из федерального бюджета и отсутствие контроля со стороны главных распорядителей бюджетных средств за соблюдением условий соглашений о предоставлении средств.

В соответствии с полномочиями на основании части 1 статьи 28.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) за 2016 год - 9 месяцев 2018 года Управлением составлено 55 протоколов об административных правонарушениях: 37 протоколов по части 1 статьи 15.15.16 КоАП РФ за нарушение исполнения платежных документов и представления органа Федерального казначейства; 6 протоколов по частям 4, 5 и 10 статьи 7.32 КоАП за нарушение порядка заключения, изменения контракта; 4 протокола по статье 15.15.10 КоАП РФ за нарушение порядка принятия бюджетных обязательств; 3 протокола по статье 7.29.3 КоАП РФ за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок при планировании закупок; 3 протокола по статье 15.15.5 КоАП РФ за нарушение условий предоставления субсидий; 1 протокол по статье 15.11 КоАП РФ за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности; 1 протокол по статье 15.14 КоАП РФ за нецелевое использование бюджетных средств.

Должностными лицами Управления вынесено 29 постановлений о назначении административного наказания в виде штрафа на общую сумму 117,24 тыс. рублей, в том числе по статье 15.15.10 КоАП РФ за нарушение порядка принятия бюджетных обязательств – 4 постановления на сумму 80,00 тыс. рублей, по части 1 статьи 15.15.16 КоАП РФ за нарушение исполнения платежных документов и представления органа Федерального казначейства – 22 постановления на 2,24 тыс. рублей, по статье 15.14 КоАП РФ за нецелевое использование бюджетных средств – 1 постановление на сумму 20,00 тыс. рублей, по статье 15.15.5 КоАП РФ за нарушение условий предоставления субсидий – 1 постановление на сумму 10,00 тыс. рублей, по статье 7.29.3 КоАП РФ за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок при планировании закупок – 1 постановление на сумму 5,00 тыс. рублей.

По статье 15.11 КоАП РФ за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности, мировым судьей должностному лицу назначено наказание в виде штрафа в сумме 5,0 тыс. рублей.

По части 4, 5 статьи 7.32 КоАП РФ за нарушение порядка заключения, изменения контракта 4 протокола направлены в адрес Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Крым и г. Севастополю для рассмотрения дел об административных правонарушениях, по которым назначены штрафы на сумму 946,28 тыс. рублей.

По делам об административных правонарушениях за 2016 год - 9 месяцев 2018 года в доход федерального бюджета поступило штрафов на сумму 92,24 тыс. рублей.

Федеральное казначейство взаимодействует с органами внутреннего государственного финансового контроля, проводит анализ исполнения ими бюджетных полномочий и направляет рекомендации по совершенствованию их деятельности. В период с 2016 по 1 октября 2018 года было проведено 54 анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъекта Российской Федерации (местных администраций), по которым составлено 54 заключения с рекомендациями.

Реализован обмен информацией о контрольной деятельности между Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами через специальный интернет-портал, на котором автоматически размещаются результаты контрольных мероприятий.



В сентябре 2018 года на базе Управления было проведено Всероссийское совещание по вопросам реализации полномочий Федерального казначейства при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и задачах на среднесрочную перспективу.

Сегодня органами казначейства при планировании контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере уже применяется риск-ориентированный подход и поставлена задача научиться управлять рисками таким образом, чтобы предупреждать нарушения в этой сфере.

Федеральное казначейство активно участвует в разработке единой модели

государственного финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации с целью устранения дублирования контрольных полномочий и повышения качества управления общественными финансами.