

Развитие финансового контроля в России советского периода

The Development of Financial Control in Russia in the Soviet Era

УДК 336.711.65

DOI: 10.12737/article_5d397e1c323761.62363586

О.И. Степанова, аспирант ФГБОУ ВО
«Новосибирский государственный университет
экономики и управления «НИНХ»

e-mail: ostepanova93@mail.ru

O.I. Stepanova, Postgraduate Student,
Novosibirsk State University of Economics
and Management «NINH»

e-mail: ostepanova93@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены исторические этапы становления государственного финансового контроля в России, правовые основы его осуществления и факторы, влияющие на контрольную деятельность в советский период. Схематично представлено развитие органов государственного финансового контроля во времена советской власти, обозначены их задачи и функции. Показана роль финансового контроля в контрольной деятельности государства.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, финансовый контроль в советское время, органы финансового контроля, контрольная деятельность, контрольно-ревизионное управление.

Abstract. The article deals with the historical stages of the formation of state financial control in Russia, the legal basis of its implementation and the factors affecting the control activities in the Soviet period. The development of state financial control bodies during the Soviet era is schematically presented; their tasks and functions are outlined. The article shows the role of financial control in the control activities of the state.

Keywords: state financial control, financial control in Soviet times, financial control bodies, control activities, auditing department.

Исследуя перспективы развития экономики России, необходимо рассматривать исторический опыт российской государственности, на всех этапах развития которой финансовому контролю отводилось особое место. Контрольная функция в годы советской эпохи считалась важнейшей задачей государственного строительства. Исторически складывалась система всеобщего контроля, в том числе и в финансово-бюджетной сфере. По большей части именно жесткий контроль способствовал привлечению финансовых ресурсов на решение сложнейших задач советского периода.

В октябре 1917 г. власть переходит в руки пролетариата. Перед пролетарским государством стоят сложные задачи в области организации социалистического производства. Основной проблемой здесь является создание высшей производительности труда по сравнению с капитализмом и для решения этой проблемы необходимо прежде всего наладить учет и контроль [1, с. 8].

После Октябрьской революции в России стали создаваться органы рабочего контроля.

Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) 14 (27) ноября 1917 г. принял Положение о рабочем контроле, согласно которому вводился рабочий контроль над производством, куплей, продажей продуктов и сырых материалов, их хранением, а также над финансами на всех предприятиях, нанимающих рабочих или дающих на дом работу [7, с. 28].

Основные задачи органов рабочего контроля состояли в осуществлении функции контроля посредством использования внеплановых и текущих ревизий, в устранении бюрократизма и волокиты, создании рациональных форм контроля.

Постепенно роль органов государственного контроля повышалась, в связи с этим 2 мая 1918 г. был создан Наркомат государственного контроля (НК ГК), на который возлагалось общее руководство всеми учреждениями контроля в стране, издание соответствующих инструкций и приказов [3, с. 99].

После отчетного доклада НК ГК в апреле 1919 г. ВЦИК принял решение о его преобразовании в Народный комиссариат рабоче-кре-

стьянской инспекции (НК РКИ, Рабкрин). Руководителем НК РКИ назначили И.В. Сталина. Он оставался на этом посту до 1922 г. [7, с. 32].

За наркоматом остались все прежние обязанности, но структура и методы работы значительно изменились. Согласно Положению о наркомате привлечь к делу управления могли всех трудящихся: членов Рабкрина избирали на фабриках, заводах, на сельских собраниях. В наркомате образовывались специальные отраслевые инспекции (путей сообщения, военная, финансовая, продовольственная, сельскохозяйственная и т.п.) [3, с. 100].

Однако, В.И. Ленин считал Рабкрин неэффективным органом и в статьях «Как нам реорганизовать Рабкрин» и «Лучше меньше, да лучше» изложил основные принципы перестройки органов контроля, как государственного, так и партийного.

«Будем говорить прямо, — писал Ленин. — Наркомат Рабкрин не пользуется сейчас ни тенью авторитета. Все знают о том, что хуже поставленных учреждений, чем учреждения нашего Рабкрин, нет и что при современных условиях с этого наркомата нечего и спрашивать» [5, с. 35].

В рамках XII и XIII съездов партии были приняты постановления о задачах органов контроля, однако в них ленинские идеи не были реализованы.

Реорганизация органов контроля совпала с созданием СССР и состояла из трех этапов. Во-первых, создание Наркомата рабоче-крестьянской инспекции СССР. Во-вторых, создание двуединого партийно-государственного контроля т.е. слияние рабоче-крестьянской инспекции с Центральной контрольной комиссией партии. В-третьих, сокращение штатной численности НК РКИ, укрепление ее кадрами коммунистов и пересмотр методов ее работы [3, с. 180].

В период НЭПа (1921—1928), по причине расширения товарно-денежных отношений, роль финансов и финансового контроля значительно возросла [7, с. 32].

Основные функции государственного финансового контроля были возложены на финансовую систему. «Именно Наркомфин, — подчеркивал Ленин, — не будучи заинтересованным непосредственно, обязан установить действительный, реальный контроль и проверку».

В соответствии с постановлением ЦИК и Совета народных комиссаров СССР (СНК СССР) 23 октября 1923 г. в составе Наркомфина СССР (НКФ СССР) было образовано Финансово-контрольное управление с аппаратом на местах.

НКФ СССР и НК РКИ СССР 21 декабря 1923 г. утвердили «Положение о Финансово-контрольном управлении» и «Общие правила финансового контроля». Положение определяло основные задачи в области ревизионной работы.

Важнейшей задачей финансового контроля являлась оценка хозяйственной целесообразности и выгоды осуществляемых государственными учреждениями операций. Кроме того, задачами финансового контроля были сплошная и своевременная документальная проверка исполнения государственного бюджета; участие в бюджетной работе, основанное на данных ревизии; проверка полноты поступлений государственных доходов; оценка практикуемых систем финансирования; контроль за соблюдением бюджетной дисциплины, единства кассы и отчетности; экономия государственных средств [7, с. 33].

В 1926 г. СССР начался период реконструкции народного хозяйства. СНК СССР 15 июня 1926 г. заслушал доклад НКФ СССР о работе органов финансового контроля за время с момента их создания и признал ее удовлетворительной, но поставил вопрос о необходимости изменения системы и методов финансового контроля, поручив НК РКИ и НКФ СССР подготовить соответствующие предложения [7, с. 215].

По докладу НК РКИ СССР 16 ноября 1926 г. Совнарком принял постановление «О реорганизации финансового контроля», предполагающее коренную его перестройку и упрощение системы и методов его работы. При этом отменялся сплошной последующий документальный контроль исполнения бюджета; в качестве основной принята фактическая ревизия финансовых и хозяйственных операций по исполнению бюджета.

11 апреля 1927 г. СНК СССР было утверждено Положение о финансовом контроле, в котором финансовый контроль был назван государственным, что подчеркивало его значение и роль.



Вместо Финансово-контрольного управления НКФ СССР предписывалось образовывать Главное управление государственного финансового контроля при НКФ СССР, создать при наркомфинах союзных республик управления государственного финансового контроля, а местные органы государственного контроля — при наркоматах автономных республик, финансовых отделах краевых, областных, губернских, окружных и уездных исполкомах. Основная задача государственного финансового контроля заключалась в систематической проверке исполнения союзного, республиканского и местных бюджетов. Составление бухгалтерской отчетности по исполнению Государственного бюджета СССР, составление ревизионных отчетов по исполнению Единого государственного бюджета СССР и местных бюджетов также относилось к числу задач финансового контроля [7, с. 216].

22 июня 1927 г. Финансово-контрольное управление было переименовано в Главное управление государственного финансового контроля при НКФ СССР.

В конечном итоге работа госфинконтроля и НК РКИ СССР стала дублироваться, вследствие чего пришлось решать вопрос о сокращении числа контрольных органов и снижении стоимости государственного контроля.

Постановлением ЦИК и СНК СССР с 15 февраля 1930 г. упразднялись органы государственного финансового контроля, входившие в состав НКФ СССР, наркомфинов союзных республик и их местных органов. Главное управление госфинконтроля НКФ СССР было ликвидировано, а Центральная бухгалтерия по государственному бюджету передана Бюджетному управлению. Функции проверки финансового хозяйства как предприятий, так и учреждений осуществлялись с этого времени Наркоматом РКИ.

Вскоре стало очевидным, что новая система значительно ослабила финансовый контроль. В связи с этим, СНК СССР 9 декабря 1932 г. издал постановление, согласно которому на НКФ СССР и его местные органы возлагалась обязанность производить обследования и ревизии деятельности бюджетных учреждений и хозяйственных организаций по использованию ими средств, отпускаемых по государственному и местным бюджетам.

В связи с изданием постановления в составе финансовых органов были образованы финансово-бюджетные инспекции. НКФ СССР 17 января 1933 г. утвердил Временное положение о финансово-бюджетной инспекции [7, с. 217].

Сначала финансово-бюджетная инспекция входила в состав сектора исполнения союзного бюджета, а затем была выделена в самостоятельное подразделение Бюджетного управления. Финансово-бюджетная инспекция должна была проверять оперативные и отчетные данные о ходе выполнения производственного и финансового планов, на основании которых производился отпуск бюджетных средств, соответствие фактических запасов материальных ценностей и фактического расхода зарплаты установленным нормам, а также контролировать использование бюджетных ассигнований по прямому назначению. Инспекции было предоставлено также право при обнаружении нарушений финансово-бюджетной дисциплины и незаконного расходования государственных средств приостанавливать бюджетное финансирование обследуемых организаций. При этом она должна была сразу же информировать об этих нарушениях Совнарком СССР, наркоматы СССР, совнаркомы союзных и автономных республик, краевые и областные исполкомы, руководителей вышестоящих организаций [8, с. 271].

Выдающуюся роль в создании новой системы финансового контроля сыграл нарком финансов СССР Арсений Григорьевич Зверев. Он добивался, *«чтобы финансовый контроль стал действенным орудием в борьбе за государственную финансовую дисциплину, за успешное выполнение государственного бюджета, за режим экономии и рост накоплений в народном хозяйстве»* [8, с. 272].

Первым, что сделал А.Г. Зверев на посту наркома финансов — это занялся реорганизацией бюджетной инспекции и заменил ее контрольно-ревизионным управлением НКФ СССР [6, с. 66].

В своей автобиографии А.Г. Зверев отмечал: *«Первое, с чем я столкнулся, став наркомом, — беспрестанная, каждодневная критика нашего учреждения. Изучив обстановку, я пришел к выводу, что критика была справедлива. Государственная финансовая дисциплина наруша-*

лась. Бюджетная инспекция, основной орган по осуществлению финансового контроля, не выполняла своего назначения. Наркомат уполномочили в кратчайший срок навести порядок, восстановить дисциплину. Вскоре пришли к выводу, что инспекция вообще изжила себя, и поставили перед правительством вопрос о замене ее контрольно-ревизионным управлением НКФ СССР. Новое управление подчинили непосредственно наркому и начали подбирать для него достойных сотрудников» [2, с. 226].

Таким образом, 9 мая 1938 г. Совнаркомом СССР было утверждено Положение о создании контрольно-ревизионного управления при Наркомате финансов СССР (КРУ). На КРУ возлагались обязанности проведения ревизий документации бюджетных учреждений, хозяйственных организаций, а также проверка исполнения республиканских и местных бюджетов. По существу, это означало перестройку всей работы контрольно-ревизионного аппарата финансовых органов. Со временем права Контрольно-ревизионного управления Наркомата финансов СССР и его органов на местах были расширены [8, с. 272].

Централизованный характер контрольно-ревизионной работы обуславливался необходимостью обеспечить объективный финансовый контроль [3, с. 278].

По предложению И.В. Сталина в 1934 г. XVII съезд партии утвердил решение Политбюро о ликвидации единого органа партийно-государственного контроля ЦКК—НК РКИ СССР и о создании двух контрольных центров — Комиссии партийного контроля при ЦК партии и Комиссии советского контроля при СНК СССР.

Комиссия возглавила централизованную систему органов контроля. Ее низовыми звеньями были уполномоченные в союзных, автономных республиках, краях, областях, назначавшиеся комиссией и утверждавшиеся СНК СССР. Такая централизация обуславливалась высоким уровнем централизации управления во всех отраслях экономики и культуры и необходимостью облегчить проведение в жизнь решений союзного правительства [3, с. 3].

Полномочия комиссии были уже, чем у НК РКИ. Ее функции ограничивались проверкой исполнения важнейших решений правитель-

ства СССР. Контроль в ленинском понимании оказался несовместим с административно-командной системой управления и культом личности И.В. Сталина.

Указом Президиума Верховного Совета СССР 6 сентября 1940 г. комиссия была упразднена и вместо нее образован Наркомат государственного контроля СССР (союзно-республиканский), одновременно создавались НК ГК в союзных республиках. На НК ГК СССР возлагался контроль за исполнением решений правительства, контроль за учетом и расходованием государственных средств [3, с. 337].

В годы Великой Отечественной войны количество структурных подразделений КРУ было сокращено. Работа управления сосредоточилась в основном на решении задач по укреплению доходной базы Государственного бюджета СССР. Народные комиссары Государственного контроля СССР и союзных республик имели право взыскивать денежные средства с должностных лиц, причинивших ущерб государству вследствие нарушений ими финансовой дисциплины. Такие решения принимались на основании материалов, представляемых КРУ Наркомата финансов СССР и его главными контролерами-ревизорами в союзных республиках. При этом они обязаны были незамедлительно информировать Наркомат финансов СССР и аналогичные наркоматы союзных республик о произведенных начетах [8, с. 274].

15 марта 1946 года V сессия Верховного Совета СССР приняла Закон о преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР, а народных комиссариатов — в министерства [4]. Соответственно Наркомат государственного контроля СССР был преобразован в Министерство государственного контроля СССР (Мингоскон СССР), а Наркомат финансов СССР — в Министерство финансов СССР.

Важнейшей задачей Министерства финансов СССР стал контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий и организаций.

В марте 1953 г. Коллегией министерства специально был рассмотрен вопрос о мерах по улучшению работы контрольно-ревизионного аппарата. Было отмечено, что проверка сохранности денежных средств и материаль-



ных ценностей, а также состояния финансовой дисциплины в организациях и на предприятиях ведется слабо. КРУ и главные контролеры-ревизоры в республиках, краях и областях при ревизиях деятельности финансовых органов поверхностно проверяли правильность отпуска средств из бюджета, осуществляли недостаточный контроль за расходованием и сохранностью государственных средств [8, с. 273].

Коллегия постановила до 1 мая 1953 г. для укрепления аппарата органов КРУ направить на места 400 квалифицированных финансовых работников. Изданный в этой связи приказ Министерства финансов СССР обязывал КРУ и его местные органы повысить уровень контрольно-ревизионной работы, устранить имеющиеся недостатки.

3 мая 1956 г. Совет Министров СССР постановил передать местные органы КРУ Министерства финансов СССР в ведение министерств финансов союзных республик, организовав в их составе контрольно-ревизионные управления. На эти органы возлагались контроль за исполнением государственного бюджета, своевременным поступлением налогов, а также по отдельным поручениям КРУ Министерства финансов СССР проведение ревизий и проверок финансовой деятельности предприятий и организаций союзного подчинения [8, с. 274].

После XX съезда партии, положившего начало восстановлению ленинских принципов партийно-государственного контроля, проводилась коренная реорганизация контрольных органов. Съезд констатировал, что наиболее слабым местом в организационной работе советских учреждений является проверка исполнения директив партии и правительства.

Министерство государственного контроля было упразднено 23 августа 1957 г. и образована Комиссия советского контроля при СМ СССР. Комиссия должна была осуществлять проверку фактического исполнения решений правительства по главным вопросам народного хозяйства; контроль за целесообразностью расходования денежных средств и материальных ценностей; изучение структуры и вопросов работы государственного аппарата. Комиссия привлекала к своей работе широкие слои общественности. Эта перестройка по-

ложительно сказалась на работе контрольных органов.

13 июля 1961 г. Комиссия была преобразована в союзно-республиканский орган — Комиссию государственного контроля СМ СССР. По решению ноябрьского Пленума ЦК КПСС в 1962 г. она была реорганизована в Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС и СМ СССР, а 6 декабря 1965 г. Пленум преобразовал этот комитет в Комитет народного контроля при СМ СССР, одновременно были преобразованы и комитеты в союзных республиках [3, с. 338].

В мае 1972 г. Коллегия Министерства финансов СССР обсудила отчет о работе Контрольно-ревизионного управления. КРУ сосредоточило свои усилия на проведении систематических мероприятий по изысканию дополнительных доходов государственного бюджета и контролю за соблюдением режима экономии, сохранностью денежных средств и материальных ценностей, особое внимание уделяя борьбе с растратами и хищениями, с нарушениями финансовой дисциплины и т.п. [8, с. 274].

Министерство финансов СССР большое внимание уделяло модернизации методического руководства проведения ревизий составления и исполнения бюджета, финансово-хозяйственной деятельности предприятий и учреждений [8, с. 275].

При КРУ Минфина СССР 31 июля 1974 г. был образован Методологический совет, который должен был содействовать КРУ Минфина СССР в обеспечении единства методов проведения ревизий, разработке и подготовке рекомендаций по совершенствованию контрольно-ревизионной работы в системе министерства, а также в вопросах внедрения в эту работу средств механизации [8, с. 276].

За годы десятой пятилетки (1976–1980) по сравнению с девятой число проведенных ревизий увеличилось более чем на 31%, а сумма доначисленных и внесенных в бюджет платежей возросла на 64%. Важной особенностью данного периода было возобновление государственного контроля в стране, полномочия которого первоначально реализовались в форме партийно-государственного (1963–1965), а затем народного контроля.

Закон «Об органах народного контроля в СССР» был принят 9 декабря 1965 г., 30 ноября

1979 г. его сменил закон «О народном контроле в СССР». Основными направлениями работы народных контролеров была борьба за экономное использование денежных средств и материальных ресурсов, с нарушениями государственной дисциплины [8, с. 278].

19 апреля 1979 г. Комитет народного контроля при СМ СССР был преобразован в Комитет народного контроля СССР.

Важным моментом в деятельности комитетов народного контроля было то, что они могли контролировать почти все государственные органы (за исключением правительства СССР и правительств союзных республик, исполкомов местных Советов, подотчетных,

согласно Конституции, непосредственно образующим их органам власти) [3, с. 339].

В 70–80-е годы система государственного контроля стала неэффективной, громоздкой и плохо управляемой, развитие которой на протяжении десятилетий подчинялось интересам экономики, что вело к излишней специализации. Согласно закону СССР от 26 декабря 1990 г. Комитет народного контроля СССР был ликвидирован [3, с. 340].

Во исполнение постановления Совета Министров РСФСР от 26 мая 1981 г. № 281 по результатам проведенных проверок КРУ Минфина РСФСР заслушивались отчеты руководителей министерств и ведомств по вопросам

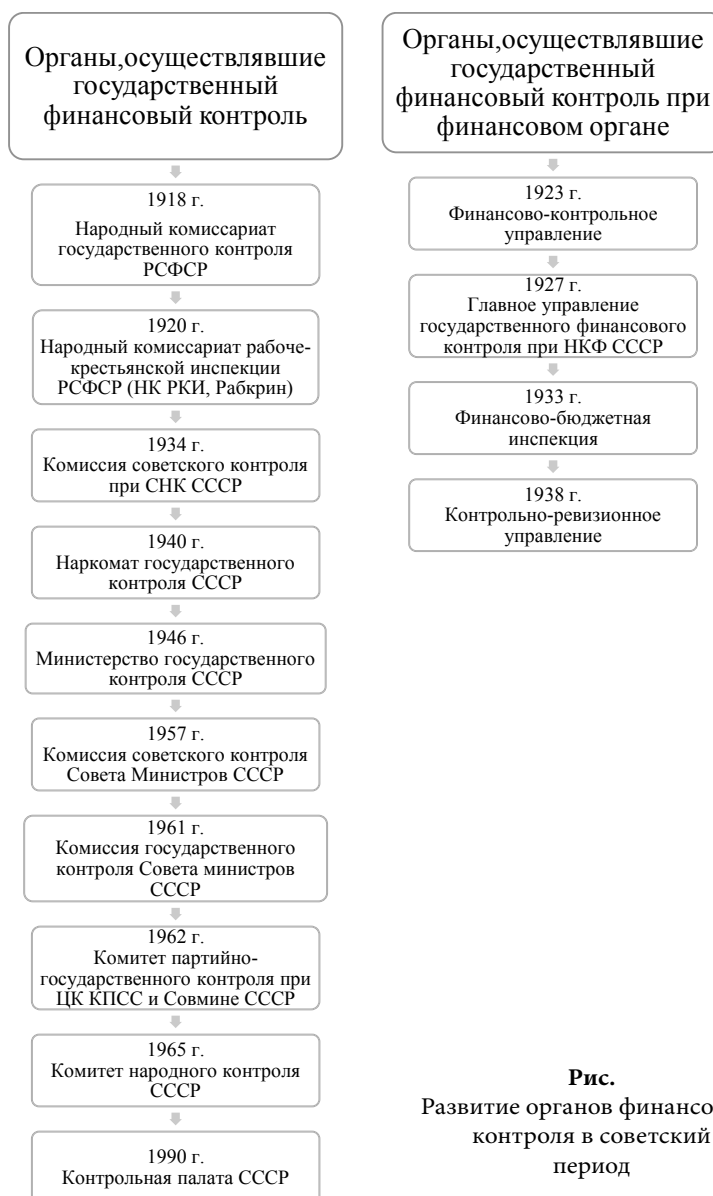


Рис.
Развитие органов финансового
контроля в советский
период

состояния контрольно-ревизионной работы, давались указания по обязательному устранению выявленных недостатков в этой работе и принимались соответствующие решения.

Так, коллегия Министерства финансов РСФСР своим решением от 9 марта 1988 г. № 13 отметила, что министерство не в полной мере решает свои основные задачи по осуществлению контроля за состоянием финансово-экономической работы подведомственных учреждений, медленно совершенствует свою работу по перестройке деятельности высшей и средней специальной школы, и предложила принять ряд мер по устранению выявленных нарушений [9, с. 423].

В то же время в этот период продолжало успешно действовать КРУ Министерства финансов СССР, деятельность которого характеризовалась большим количеством и большим объемом ревизий и проверок, проводимых как в плановом порядке, так и по поручениям Совета министров СССР и других уполномоченных государственных и партийных органов.

В большинстве проверенных ведомств и министерств ведомственный финансовый контроль находился на низком уровне. Он не обеспечивал должного воздействия на улуч-

шение работы предприятий и организаций, сохранность государственной собственности.

Контрольно-ревизионный аппарат Минфина СССР постоянно совершенствовал контроль за работой финансовых органов по составлению и исполнению государственного бюджета, за правильным и экономным расходованием бюджетных средств.

Одним из требований новых условий хозяйствования, внедряющихся в стране, было совершенствование всей системы контроля. Проблему нельзя было решить без повышения уровня координации усилий различных контролирующих ведомств. КРУ Минфина СССР совместно с органами народного контроля было одним из инициаторов и организаторов этой работы [9, с. 424].

* * *

Таким образом, многие принципы осуществления государственного финансового контроля, контрольно-ревизионной работы, разработанные и реализованные в годы советской эпохи, доказали свою обоснованность и эффективность на практике. Они были испытаны административно-командной системой управления, для нужд которой были созданы, однако нередко успешно действуют и сегодня.

Литература

1. Гинцбург Л.Я. Управление хозяйством в первые годы пролетарской диктатуры. Коммунистическая акад., Ин-т советского строительства и права. — М.: Советское законодательство, 1933. — 83 с.
2. Зверев А.Г. Записки министра. — М.: Политиздат, 1973. — 270 с.
3. Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г. — декабрь 1991 г.: Учеб. для вузов по спец. «История». — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: РГГУ, 1994. — 418 с.
4. Мандельштам Ю.И. Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. — С. 77–78.
5. Медведев Р.А. К суду истории. О Сталине и сталинизме. — М.: Время, 2011. — 656 с.
6. Шитов В.Н. История российского Министерства финансов в лицах его руководителей. Ульяновск: УлГТУ, 2011. — 99 с.
7. История Министерства финансов России. В 4 т. Т. II. / Авторский коллектив. — М.: ИНФРА-М, 2002. — 512 с.
8. История Министерства финансов России. В 4 т. Т. III / Авторский коллектив. — М.: ИНФРА-М, 2002. — 352 с.
9. История Министерства финансов России: В 4 т. Т. IV / Авторский коллектив. — М.: ИНФРА-М, 2002. — 528 с.