



100 лет со дня образования КРО Минфина России

**История развития
контрольно-ревизионных органов**



«Задачи государственного контроля сводятся не только к проверке правильности прихода и расхода сумм и сопоставлению их со сметными назначениями по государственной росписи, но и к оценке по существу самой целесообразности действий по расходованию казенных средств со стороны распорядительных органов различных ведомств»

*Сергей Юльевич Витте (русский государственный
и политический деятель)*

В **2023** году отмечается **100 лет** со дня образования контрольно-ревизионных органов России.

23 октября 1923 года было принято решение о создании в составе Народного комиссариата финансов СССР Финансово-контрольного управления, которое заложило основу существующей до настоящего времени системы государственного финансового контроля.

100 летие – это официальная дата, но фактически учреждения с функциями государственного контроля в стране появились значительно раньше.

Первые исторические сведения о таких учреждениях относятся ко второй половине XVIII века.

Центральными правительственными учреждениями тогда являлись так называемые Приказы. В них сочетались исполнительные и судебные функции. Единого общегосударственного финансового Приказа не было. Финансовое хозяйство отличалось отсутствием твердых правил его ведения, поступления и расходования средств. Процветали самоуправство служащих, хищения государственных средств, начиная с мест их сбора.

В 1654 году царём Алексеем Михайловичем Романовым учреждается Счетный приказ или «Приказ счетных дел» для контроля над суммами, которые поступали в приход и расход «по разным государевым делам» и проверки раздачи полкового жалования во время войны, а также ведения счетных, сыскных и описных дел.

Другие историки, специализирующиеся в вопросах экономики и становления государственности в России, приписывают эту заслугу Петру I, создавшему в 1699 году ближнюю канцелярию, носившую функцию контроля над финансами. В 1718 году возникла Ревизион-коллегия, позже переименованная в Ревизион-конттору Сената. В 1775 году Екатерина II создала вместо нее Экспедицию свидетельства счетов. Павел I вновь восстановил Ревизион-Коллегию.



Александр I (1801—1825 гг.) создает на смену устаревшим коллегиям восемь министерств (Манифест «Об учреждении министерств», 1802 г.), в том числе — Министерство финансов, которое должно было ежегодно к октябрю собирать со всех остальных министерств сметы на грядущий год, к ноябрю — сводить их, а затем класть на стол царю вместе с генеральной ведомостью о предполагаемых доходах следующего года. Судьба государственного финансового контроля в России стала тесно связана с судьбой Министерства финансов.

Менялись правители, менялась и структура органов финансового контроля.

В январе 1811 года было образовано специальное ведомство Главное управление ревизии государственных счетов под управлением Государственного контролера. На это ведомство были возложены задачи по ревизии счетов, финансовая проверка счетов министерств, рассмотрение годовых отчетов Государственного, Дворянского и Крестьянского банков, ссудо-сберегательных касс по сберегательным и страховым операциям, Управления по делам мелкого кредита. Заключение Государственного контролера сообщались Государственному Совету.

Первым Государственным контролером являлся барон Балтазар Балтазарович Кампенгаузен. При нем был организован Совет государственного контроля. В последующем Государственный контролер и Совет государственного контроля сосредоточили свою деятельность на совершенствовании отчетности и основных положений реформы ревизионно-финансового управления, на улучшение способов и приемов контрольных проверок.



Кампенгаузен
Балтазар Балтазарович



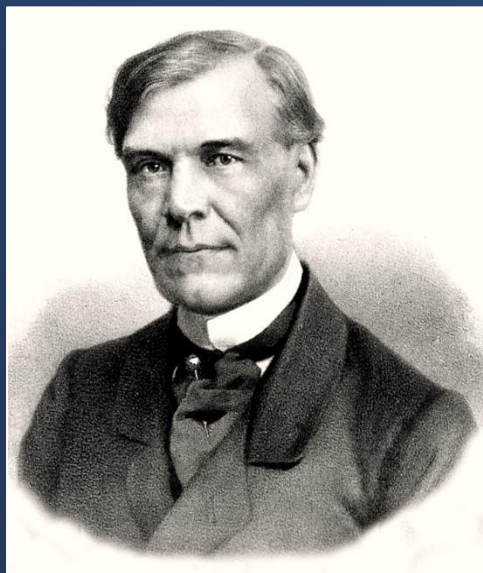
Сперанский
Михаил Михайлович

В 1836 году главное управление было преобразовано в Государственный контроль. С этого момента и начинается история Государственного контроля, как отдельного, независимого и самостоятельного учреждения в системе других органов государственного управления.

Значимую роль в процессе реформирования государственного контроля начала XIX века, безусловно, сыграл образованнейший чиновник Михаил Михайлович Сперанский. Именно ему принадлежала идея создания трех главных частей управления финансами — Минфина, Государственного казначейства и Главного управления ревизий государственных счетов, а также «освобождения» госконтроля от влияния любых политических сил.

В своем «Плане финансов» Сперанский излагал мысли о том, как должно было работать новое ведомство, а еще — предписал государственному контролеру получать и проверять подлинные счета доходов и расходов всех местных управлений — по губерниям, уездам, волостям, что сильно подрывало деятельность мелких казнокрадов.

В переломный для России период правления Александра II «Освободителя» (1855—1881 гг.) история финансового контроля получила еще одно имя выдающегося реформатора — Валериана Алексеевича Татаринова, во многом разделившего смелые идеи М.М. Сперанского.



Татарин
Валериан Алексеевич

В 1863 году Татаринов Валериан Алексеевич был назначен генерал-контролером департамента ревизии гражданских счетов Государственного контроля, что позволило ему вплотную заняться изучением проблем ревизионных органов, а заодно и начать продумывать план реформирования системы Финансов и госконтроля в стране в целом.

Татаринovu удалось добиться успеха в решении старой для финансового контроля проблемы: он, наконец, заставил Россию вернуться к заветам Сперанского, согласно которым ревизия должна была проводиться по оригиналам первичных финансовых документов. С приходом в 1863 году на пост государственного контролера Татаринов постарался изменить и саму организационную структуру Государственного контроля: к 1866 году во всех губерниях начали работу местные подразделения ведомства — контрольные палаты, которые ревизовали использование государственных средств.

В период правления Александра III (1881—1894 гг.) делу Татаринова нашелся достойный продолжатель — Государственный контролер Дмитрий Мартынович Сельский. Поддержанный новым императором, он активно занялся развитием самих контрольных учреждений, увеличив их штаты и должностные оклады, а также закрепив их правовой статус в Законе о Государственном контроле 1892 года.

На рубеже XIX—XX веков Государственный контроль наконец приобрел серьезное правовое подспорье - Закон о Государственном контроле 1892 г., включавший передовые мысли ведущих государственных деятелей столетия.



Тем не менее, проблемы оставались, и к началу XX века Госконтроль превратился в формально действующую структуру. Пришедшее к власти после Февральской революции 1917 года Временное правительство, для наведения порядка уже в марте срочно приняло закон, позволявший привлекать к проверкам общественных контролеров, что должно было ускорить процесс проведения ревизий, а также предотвратить влияние на ревизоров со стороны проверяемых. Контрольные органы могли теперь инициировать уголовные преследования, а для повышения профессиональной подготовки их служащих даже организовывали обучающие мероприятия.

В ноября 1917 года ВЦИК принял Положение о рабочем контроле, функции которого изначально выполнял Всероссийский совет рабочего контроля. Положение принято в интересах планомерного регулирования народного хозяйства во всех промышленных, кооперативных и прочих предприятиях. Решением Совета народных комиссаров от 5 декабря 1917 г. была создана Коллегия государственного контроля. В конце января 1918 г. издается декрет «О центральной контрольной коллегии и местных учётно-контрольных коллегиях и комиссиях». Устанавливалась новая система контрольных органов, центральным звеном которой стала Центральная контрольная коллегия.

В марте 1918 г. было издано «Временное положение о Государственном контроле», которое давало Центральной контрольной коллегии право не только наблюдать за законностью и правильностью финансовых расходов, но и контролировать целесообразность расходования, а уже в мае 1918 г. создан Наркомат государственного контроля РСФСР (на базе Коллегии государственного контроля). В целях расширения прав и усиления деятельности органов Госконтроля Совнарком 26 ноября 1918 г. издал декрет «О производстве Государственным контролем ревизий» и утвердил правила ревизии. Наркомом госконтроля РСФСР назначен К.И. Ландер.



Декрет Совета Народных Комиссаров.

264 О центральной контрольной коллегии и местных учётно-контрольных коллегиях и комиссиях.

1) В губернских и районных Советах Р. С. и Е. Д. образуются учётно-контрольные коллегии для установления единообразия и доброты и инспектирования местных контролирующих органов, для разработки и сдачи в печать, поучающих от них, для производственного рассмотрения договоров и пр., и для ревизии учреждений по отчётам и балансам, а равно и для помощи бухгалтерских контролёров на местах при работе и для инспекции ревизий.

2) Ц. И. К. Советов Раб. С. тральную контрольную коллегию местных данных и годовых отчётов учётных контрольных коллегий, предложений по бюджету и пр. для общего направления всей работы.

3) В местах расходования контроля, могут уполномочены на работу учреждения или лица, имеющие распоряжения. Эти органы коллегий.

4) О порядке преобразования изменений порядка рассмотрены декрет.

Подписан: Председатель С. (Ленин). Управляющий делами Бруевич.

Распущено в № 26 ноября от 25 января

Декрет Совета Народных Комиссаров.

898 О производстве Государственным контролем ревизий (Правила).

В целях регулирования ревизионной деятельности Государственного Контроля, по производству в законодательном порядке нового Устава Ревизий, Совет Народных Комиссаров постановил:

1. Утвердить прилагаемые при сем правила о предварительной и фактической ревизии хозяйственно-финансовой и промышленной деятельности правительственных и общественных учреждений и предприятий.

2. Обязать все Советские учреждения и национализированные предприятия представлять в подлежащие установления Государственного Контроля отчёты во всех израсходованных деньгах, материалах и имуществах за последующей документальной ревизии их.

Подписал: Председатель Совета Народных Комиссаров В. А. Ульянов (Ленин). Управляющий Делами Совета Народных Комиссаров В. А. Болч-Бруевич.

26 ноября 1918 года.

Распущено в № 266 Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов от 1 декабря 1918 года.



В марте 1919 г. И.В. Сталин назначен Народным комиссаром государственного контроля РСФСР.

9 апреля 1919 г. Лениным и Сталиным подписан декрет о реорганизации государственного контроля. Декрет предоставил государственному контролю право осуществлять наблюдение за работой «всех народных комиссариатов, их отделов на местах и всех вообще органов Советской власти».

В февраля 1920 года Наркомат государственного контроля преобразован в Народный комиссариат Рабоче-крестьянской инспекции РСФСР (он же Рабкрин). Рабкрин сформирован для осуществления контрольных функций над аппаратом государственного управления. Наркомом РКИ назначен И.В. Сталин. Создана единая Контрольная комиссия.

23 октября 1923 года ЦИК и СНК СССР создали в составе Народного комиссариата финансов Финансово-контрольное управление, которое при решении ключевых вопросов должно было советоваться с представителями РКИ. Во главе нового управления поставили А. А. Новицкого, ранее занимавшего должность начальника сметно-бюджетного направления, а потому хорошо представлявшего систему, которую ему предстояло контролировать.

21 декабря 1923 года Наркомфин СССР по согласию с Рабкрином утвердил «Положение о Финансово-контрольном управлении» и «Общие правила финансового контроля».

Основные функции: проведение сплошной и своевременной документальной проверки исполнения государственного бюджета, контроль за соблюдением бюджетной дисциплины, борьба за экономию государственных средств.



По соглашению с РКИ контролеры разрабатывали общие правила приема и расходования сумм, обращающихся в подотчетных кассах и учреждениях, а также обязательные правила и формы финансового счетоводства и отчетности по исполнению государственной росписи.

Работа контролеров тесно переплеталась с деятельностью Бюджетного управления Наркомфина СССР, потому как обе структуры работали с государственным бюджетом. Для согласования их действий в апреле 1925 года было выпущено Положение Наркомфина, по которому Бюджетное управление должно было представить Финансово-контрольному целый ряд документов для дальнейших контрольных мероприятий. Вопросы издания законодательных постановлений, касающихся составления государственного бюджета и отчетности по нему, также решались по соглашению двух управлений — через обсуждения, заседания или путем визирования документов.

В ноябре 1926 года Совнарком СССР утвердил постановление «О реорганизации финансового контроля». Согласно этому документу изменялась основная система проведения ревизионной работы. Вместо сплошного последующего документального контроля исполнения госбюджета упор теперь делался на фактическую ревизию финансовых и хозяйственных (заготовительных, производственных, строительных и т. д.) операций.

В апреле 1927-го, свет увидел и еще один документ — «Положение о государственном финансовом контроле», подготовленное Наркомфином СССР и НК РКИ и утвержденное Совнаркомом СССР. Уже само название его, кажется, отражало приоритеты, которые ставила перед собой власть, роль государства в хозяйственном строительстве и руководстве экономикой стремительно возрастала. Правительство посчитало нужным вывести госфинконтроль из состава Наркомфина и территориальных финорганов. Вместо Финансово-контрольного управления вскоре было образовано Главное управление государственного контроля при Наркомфине СССР, подчиненное непосредственно наркомму финансов.



Зверев
Арсений Григорьевич

В январе 1938 года на пост Наркома финансов СССР был назначен государственный деятель – финансист Зверев Арсений Григорьевич, который всегда ставил значение контроля очень высоко. 9 мая 1938 г. СНК СССР утвердил Положение о Контрольно-ревизионном управлении Наркомфина СССР, подготовленное при участии А.Г. Зверева.

9 мая 1938 года Совета народных комиссаров СССР утвердил Положение о Контрольно-ревизионном управлении Наркомфина СССР. Таким образом, была заложена организационная и правовая база того, что КРУ Наркомфина (позднее - Минфина), с его местными органами, на десятилетия стало единственным независимым надведомственным органом госфинконтроля в стране.

31 мая 1938 года Наркомфин издал приказ «О перестройке контрольно-ревизионной работы». Постепенно выстраивалась централизованная система контроля, формировались принципы работы, для повышения профессиональной подготовки открывались курсы контролеров-ревизоров.

В годы Великой Отечественной войны были приняты меры по усилению работы финансовых и довольствующих органов. В составе Финансового управления Наркомата обороны был создан отдел цен и калькуляции для возможности участия в проверках предприятий, выпускавших военную продукцию. Эта работа была направлена на снижение цен на военную продукцию. Проведенная контролерами работа, уже в конце 1941 г. дала в перерасчете на производственную программу выпуска военной продукции экономию, составлявшую 200 млн. руб. Общая экономия, полученная за годы войны от снижения цен на военную продукцию, составила 50,3 млрд. руб. Такая экономия была равна издержкам ведения войны в течение 138 дней. Система контрольно-ревизионных органов с незначительными организационными изменениями успешно функционировала и обеспечивала контроль за использованием бюджетных средств и государственного имущества.



В августе 1945 года, накануне окончания Второй Мировой войны, Госплан начал разрабатывать проект четвертой пятилетки, в ходе которой нужно было достичь довоенного уровня производства, а затем превзойти его. Возвращение населения к нормальным условиям жизни и труда требовало при этом огромных финансовых вложений, а значит, и мудрой политики и кропотливой работы всего аппарата Наркомфина СССР.

В августе 1945 года, накануне окончания Второй Мировой войны, Госплан начал разрабатывать проект четвертой пятилетки, в ходе которой нужно было достичь довоенного уровня производства, а затем превзойти его. Возвращение населения к нормальным условиям жизни и труда требовало при этом огромных финансовых вложений, а значит, и мудрой политики и кропотливой работы всего аппарата Наркомфина СССР.

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. Наркомат финансов СССР преобразован в Министерство финансов СССР.

Наиболее плотно улучшением работы контрольно-ревизионного аппарата занялись лишь в 1953 году.

В ходе реформ 1956 года образованы министерства финансов союзных республик, при которых созданы контрольно-ревизионные управления. Образована территориальная контрольная система.

Важным событием в деле финансового контроля стало постановление Совета Министров СССР от 2 апреля 1981 г. «О мерах по улучшению контрольно-ревизионной работы в министерствах, ведомствах и других органах управления». В нем подчеркивалось, что усиление контроля является неотъемлемой частью совершенствования управления экономикой. Всем заинтересованным органам, учреждениям и ведомствам было поручено принять меры к повышению эффективности и действенности ведомственного контроля, его кадровому и организационному укреплению, координации усилий при проведении ревизий и проверок.



После распада Советского Союза в жизни страны наступил новый период, требовавший от вчерашних сотрудников Минфина СССР и Минфина РСФСР немедленного приспособления к новым экономическим реалиям.

В декабре 1990 г. был принят закон «О предприятиях и предпринимательской деятельности», ограничивший возможности государственного контроля. К вопросу необходимости налаживания системы государственного контроля вернулись в начале 1993 года. Первым наиболее весомым юридическим документом, регулирующим сферу госфинконтроля в условиях построения правового государства и становления рыночной экономики, стал Указ Президента РФ от 25 июля 1996 г №1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации». Во—первых, на ревизоров возлагалась обязанность осуществлять контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Во-вторых, им предписывалось контролировать организацию денежного обращения и использование кредитных ресурсов. В-третьих, следить за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, состоянием госрезервов.

6 августа 1998 г. была произведена реорганизация контрольных органов на местах: на основе постановления Правительства РФ от №886 организованы контрольно-ревизионные управления Минфина России в субъекте РФ (территориальные КРУ).

Положение о контрольно-ревизионном управлении Министерства финансов РФ в субъекте РФ утверждено постановлением Правительства РФ от 6 августа 1998 г.



Однако вскоре по результатам различных преобразований функции госфинконтроля и организации аудиторской деятельности вновь разделили. В ноябре 2001 года в Минфине появились Департамент государственного финансового контроля и небольшой Департамент организации аудиторской деятельности. Возглавил Департамент государственного финансового контроля Минфина России Александр Алиханович Ахполов (2001—2004 годах).

Важно отметить, что к началу нового века контрольно-ревизионные органы и вся финансовая система страны, получили серьезнейшее законодательное подспорье: с 2000 года в России был введен в действие Бюджетный кодекс Российской Федерации.



Ахполов
Александр Алиханович

С 2003 года, провели административную реформу, в ходе которой были реорганизованы многие министерства. Так, в 2004 году Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года Департамент государственного финансового контроля Министерства финансов Российской Федерации, территориальные контрольно-ревизионные управления, а также Департамент валютного контроля Российской Федерации вместе с региональными управлениями валютного контроля были выведены из структуры Министерства финансов Российской Федерации и на их базе сформирована Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, которой переданы функции по контролю и надзору в бюджетно-финансовой сфере Минфина России.

Указом Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 года «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» в целях совершенствования государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере и оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти была упразднена Федеральная служба финансово- бюджетного надзора, а функция по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере передана Федеральному казначейству.



В 2020 году Правительством Российской Федерации утверждены федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

С 2022 год – наст. вр. - Цифровизация контрольной деятельности.

« <...> Подтянуть контрольную среду до необходимого уровня цифровизации... Новый метод контроля — финансово-бюджетный контроллинг — предусмотрен ведомственным проектом Минфина «Электронный SMART-контроль» и должен стать альтернативой классическим проверкам... Новый метод контроля будет построен на основе удаленного доступа к информационным системам объекта контроля и его бухгалтерской и бюджетной отчетности, таким образом, одним из условий для осуществления финансово-бюджетного контроллинга является высокая "цифровая зрелость" объектов контроля».

(Артюхин Р.Е. Газета «Коммерсантъ» №227 от 14.12.2021, стр. 1)

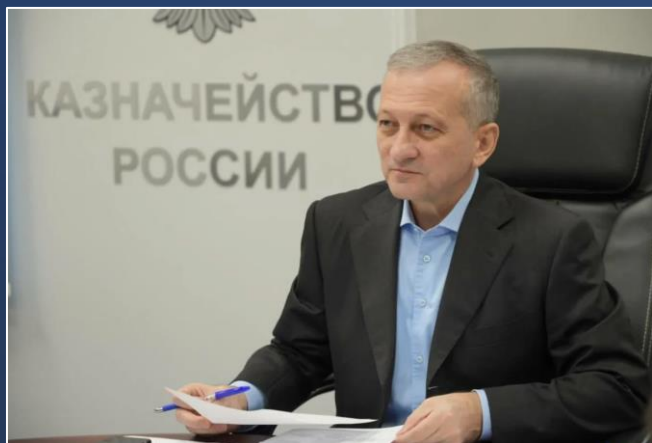


Артюхин
Роман Евгеньевич
(Руководитель
Федерального казначейства)



<https://roskazna.gov.ru/100letKRO/info-kro/kro-v-tsifrakh/rezultaty-kontrolya/>





Исаев
Эли Абубакарович

(Заместитель руководителя
Федерального казначейства,
курирующий вопросы контрольно-
надзорной деятельности в финансово-
бюджетной сфере)

«Цифровая трансформация фактически стала необходимым условием для повышения эффективности контроля в финансово-бюджетной сфере. При этом синергетический эффект от применения комплекса цифровых инструментов в конечном счете позволяет объекту контроля принимать качественные и своевременные решения на основе большего количества информации и работать на опережение, занимаясь в большей степени не ликвидацией последствий проблем, а минимизируя и предотвращая их до того, как они произойдут».

(Исаев, Э. А. Актуальные вопросы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере / Э. А. Исаев // Вестник университета. – 2022. – № 8. – С. 139-144.)

История контрольно-ревизионных органов России – это сто лет работы по последовательной борьбе с коррупцией, выявление огромного объема незаконно либо неэффективно использованных средств, возврат государству сотни миллиардов рублей. Несмотря на то, что перед контрольно-ревизионными органами России сегодня стоят уже новые задачи, но все также актуальными остались слова Наркома финансов СССР А.Г. Зверева: *«Финансовая система обязана заботиться о том, чтобы каждый рубль государственных денег был затрачен с максимальной пользой».*

История контрольно-ревизионных органов Минфина России с 1923 года



<https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/istoriya/>



<https://roskazna.gov.ru/100letKRO/info-kro/istoriya/>



<https://roskazna.gov.ru/100letKRO/info-kro/zadachi-kro/>



<https://roskazna.gov.ru/100letKRO/info-kro/kro-v-litsakh/>

