РФ
П-56

БИБЛИОТЕКА ФИНАНСОВЫХ ЗНАНИЙ

ПРОФ. Э. Э. ПОНТОВИЧ

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

№ 7332

ЛЕНИНГРАД
1~9~2~8

59г

БИБЛИОТЕКА ФИНАНСОВЫХ ЗНАНИЙ

Проф. Э. Э. ПОНТОВИЧ

336
П56

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Библиотека МФЭИ
№ 8864 Нр
12565

П 1601-40

РЕДКИЙ ФОНД

МАРКС

ЛЕНИНГРАД — 1928
ФИНАНСОВОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО НКФ СССР
ЛЕНИНГРАДСКОЕ ОБЛАСТНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ

Просв. ОНО
1939 г.

«БИБЛИОТЕКА ФИНАНСОВЫХ ЗНАНИЙ»
ВЫХОДИТ ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ
ПРОФ. А. И. БУКОВЕЦКОГО.

Ленинградский Областлит № 52545. Тираж 2500 экз. Об'ем 7 печ. л.

Тип. Финотдела Ленинградского Облисполкома, кан. пис. Грибоедова, 30-32.
Заказ № 476. 2-28.

ГЛАВА I

ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

§ 1. О контроле вообще.

Контроль есть функция, естественно сопровождающая всякую человеческую деятельность, если она должна быть выполняема по каким-либо определенным правилам и давать какие-либо определенные результаты. Контроль служит целям поверки правильности действий. Касается ли дело жизни государства, общества, семьи и отдельной личности; преследуются ли цели правильного совершения сложных военных или финансовых операций, или вопрос идет о соблюдении правил какой-нибудь игры,— повсюду, где человек должен действовать не по собственному произволу, а по определенным правилам, возникает вопрос о контроле совершенных или совершаемых действий.

Акт контролирования состоит, таким образом, ни в чем ином, как в оценке человеческих действий с точки зрения некоторых установленных общих требований. Чем точнее формулированы эти требования, тем более возможен строгий контроль. Контроль становится невозможным, если общие правила, которым человек должен подчинить свою деятельность, совершенно неопределенны, расплывчаты. Функция *контроля* переходит, по мере уменьшения определенности пред'являемых требований, в функцию общего *наблюдения*. Я *контролирую* самого себя или другого, если добиваюсь точного соблюдения строго определенных требований; я *наблюдаю* за собой или другим, если стремлюсь получить лишь общее о себе или другом суждение, впечатление. *Область контроля есть область*

точных результатов; область наблюдения — область общих оценок. Выполнение задач контроля возможно только путем поверки действий. Для выполнения задач наблюдения точной поверки не требуется. Здесь может быть достаточным общее усвоение самого характера или направления деятельности, которое сопровождается точной поверкой лишь в некоторых случаях,— по обстоятельствам. С указанными различиями между контролем и наблюдением связано и следующее, более общее: функция общего наблюдения, предполагающая известную свободу суждений, знаменует собой власть над об'ектом; функция контроля, в ее полном, идеальном, выражении, моментов власти в себе не заключает, так как задача сводится здесь лишь к суждению о том, выполняются ли пред'являемые к действующему лицу об'ективные требования. Чем строже и определеннее эти требования, тем строже контроль, тем он влиятельнее, но тем меньше у него свободы усмотрения, тем меньше личной власти.

В самой природе контрольной функции заключены, таким образом, некоторые весьма любопытные и своеобразные диалектические черты. Для усвоения существа этой функции нужно постоянно иметь в виду то, что она бывает возможна лишь при наличности заранее данных общих требований, норм, правил и при этом,— требований, норм, правил, совершенно точно определенных и подлежащих неуклонному соблюдению. Функция контроля заключает в себе момент максимальной об'ективности. Контроль как бы сосчитывает, насколько определенные требования осуществлены. Требования об'ективного порядка суть для контроля как бы точные числа, свое идеальное выражение контроль находит в счетной поверке.

§ 2. Государственное управление и контроль

В государственном управлении далеко не все области способны, не извращая себя, подчиниться контролю. Если бы вся деятельность администрации имела тот характер, который в ней усматривал, рассказывая об английской конституции, Монтескье, если бы деятельность администра-

тивной власти сводилась к почти механическому выполнению правил, начертанных законом, — тогда можно бы было подчинить ее всю, целиком, контролю. Но мы прекрасно знаем, что в действительности задачи административной власти вовсе не таковы, как их представлял себе автор „Духа законов". Осуществление целого ряда задач управления предполагает в действительности свободную постановку целей, свободное искание путей для их осуществления. Руководящие органы администрации всегда снабжаются дискреционными полномочиями, осуществление которых поддается наблюдению со стороны начальства или со стороны специальных органов надзора, но не контролю.

Есть, однако, и такие сферы административной жизни и деятельности, где применение контроля является совершенно необходимым. Повсюду там, где речь идет о дисциплине, т.-е. о строгом и точном соблюдении совершенно определенных, установленных в известном порядке, правил, контролю принадлежит почетное место.

Требования дисциплины—всегда тяжелые для человека требования. Проведение дисциплины означает механизацию его духа. Какой бы области дисциплины ни коснуться— будет ли итти речь о дисциплине военной или о дисциплине ума ребенка, приучаемого к устному счету, или о дисциплине на фабрике при организации производства,— проведение всякой дисциплины означает некоторую механизацию и при том механизацию, существенно влияющую на всю внутреннюю жизнь человека. Осуществление дисциплины предполагает подчинение человеческих действий, чувств, воли некоторым общим требованиям, не самой этой личностью выработанным, необходимым не суб'ективно для него, но об'ективно для государства, общества. Долгое и упорное воспитание в человеке дисциплины приводит, правда, к тому, что требования об'ективного порядка становятся в конце концов и суб'ективно для него привычными требованиями; на какой-то ступени воспитания в определенной дисциплине достигается известное слияние суб'ективных стремлений с об'ективными требованиями, которые становятся для суб'екта естественными, привычными, но даже и при таком развитии дисциплины она нуждается в условиях, способствующих ее поддержанию.

Целям поддержания дисциплины в различных сферах государственной жизни и служит контроль. Проведение дисциплины является невозможным, если ни у начальства ни у подчиненных нет уверенности, что всякое уклонение от установленных правил будет тотчас же обнаружено. Лицо, подчиняющееся дисциплине, не получит необходимого удовлетворения, если не будет контрольной поверки, констатирующей факт полного соблюдения им всех пред'явленных к нему требований. При изучении контроля мы наталкиваемся на весьма любопытное и в социально-философском отношении явление. Подчиненные определенной диспиплине люди чувствуют существенное облегчение, если факты связанных с напряжением их воли достижений находят свое подтверждение и одобрение со стороны авторитетных лиц. Можно думать, что, отмечая положительные факты и достижения, контроль делает для целей поддержания дисциплины не меньше, если не больше, чем тогда, когда он обнаруживает случаи ее нарушения.

С этим связаны некоторые важные особенности, касающиеся осуществления контрольной функции.

1. Для того, чтобы быть контролем в действительном смысле слова, для того, чтобы оказать существенное влияние на поддержание дисциплины, контроль должен осуществляться постоянно.

2. Контроль не должен быть направляем на изыскивание нарушений „во что бы то ни стало"; функция контроля не должна обращаться в следовательскую или сыскную. Необходимо помнить, что контроль имеет значение не только для порицания, но также и для одобрения. И если контроль уклонится в сторону одного лишь обнаруживания нарушений, то утратит всякое значение другая, не менее важная, сторона его деятельности.

Таково в общих чертах значение контроля в государственном управлении вообще. Особое значение имеет, однако, в государственной жизни контроль финансовый. Для того, чтобы подойти к его характеристике, необходимо остановиться на вопросе о видах контроля соответственно различию видов дисциплины.

§ 3. Виды контроля

Есть два главных вида дисциплины, имеющих для правильного течения государственной жизни основное значение: дисциплина служебная и дисциплина гражданская и политическая.

Дисциплина служебная охватывает несравненно более узкий круг лиц, чем дисциплина гражданская и политическая. И самые задачи ее специальнее, уже. Если дисциплина гражданская и политическая имеет экстенсивный характер, то дисциплине служебной присущи интенсивные свойства. Они направлены на выработку в служебном персонале некоторых специальных свойств, способностей, навыков, делающих его пригодным для выполнения специальных задач государственного управления. Если в основе дисциплины гражданской и политической лежит общая идея верности, то основой дисциплины служебной служит идея долга. На этой общей основе происходит затем дифференциация особенностей служебной дисциплины, связанная с необходимостью интенсификации развития различных навыков соответственно различию сфер деятельности государственной власти. Дисциплина военная существенно отличается от дисциплины на службе в частном предприятии, для службы в милиции требуются не те навыки, которые должен развивать в себе школьный работник или судья, и т. д.

Для поддержания всех видов дисциплины одинаково необходим контроль, который осуществляется, однако, различно в связи с различием сфер деятельности. Военные смотры, парады, маневры; регистрация выработки на фабрике и заводе; регистрация часов посещения службы.

Общим свойством организации различных форм контроля является принадлежность его лицам, выполняющим вместе с тем начальственные или вообще руководящие функции. Что касается форм контроля, то они не представляют цельной системы: в различных случаях пригодны различные формы. Но существует область служебной дисциплины, поддержание которой требует, в виду сложности задач по ее проведению, особой организации контроля и строгой

системы его методов. Мы подходим, таким образом, вплотную к специальной проблеме контроля финансового.

§ 4. Бюджетная дисциплина и финансовый контроль

Бюджетная дисциплина принадлежит, несомненно, к дисциплине служебной. Бюджетная дисциплина состоит в необходимости для должностных лиц и учреждений соблюдать в области дел казенного управления требования законов, определяющих порядок ведения этих дел, и, в частности, требования, установленные в акте утверждения государственного бюджета.

Входя в область служебной дисциплины, дисциплина бюджетная отличается, однако, некоторыми своеобразными чертами. Это ее своеобразие обусловлено своеобразием задач казенного управления.

Дела казны суть дела имущественного интереса государства. Имущественный же интерес государства есть, в сущности, интерес, обусловливающий собой возможности выполнения всех политических и культурных задач государственного союза. Вопрос о надлежащем ведении дел казны есть поэтому вопрос существования государства. Отсюда вытекает необходимость строгого соблюдения дисциплины при ведении дел, затрагивающих интерес казны. Для поддержания же этой дисциплины необходим контроль.

Но область казенного управления есть во всем ее целом область организованного хозяйства, область соблюдения плана, — область финансов. Вопрос о поддержании дисциплины в деятельности органов казенного управления есть вопрос о необходимости организации такого контроля, который бы представлял интересы всего государственного хозяйства в целом, вопрос о необходимости финансового контроля.

Финансовое законодательство государства, особенно же финансовое законодательство, касающееся государственных расходов, находит свое совершенно законченное и точное выражение в государственном бюджете. Финансовая деятельность органов управления сводится, таким образом, к задаче выполнения государственного бюджета. Задачи финансового контроля сводятся поэтому, главным образом, к поверке

правильности выполнения государственного бюджета. Финансовый контроль есть в значительной мере бюджетный контроль, каковое название ему и присваивается в литературе некоторых стран, в частности, в литературе французской.

Все общие определения, которые мы относили к контролю, применимы, разумеется, и к финансовому контролю. Специально ему присущие особенности состоят, однако, в его связи с задачами финансового управления вообще и с выполнением бюджета, в частности. Финансовый контроль невозможен и не нужен там, где нет организованного финансового управления, где не совершено, иначе говоря, об'единения финансового хозяйства. Финансовый контроль невозможен и не нужен там, где не усвоена система бюджета. Контроль за отдельными, между собой не связанными системой финансового управления и бюджета, частями казенного управления не есть финансовый контроль. Такой контроль является совершенно обыкновенным средством для поддержания служебной дисциплины; особенности финансового контроля в нем отсутствуют.

Таковы существенные моменты, определяющие функцию финансового контроля. С этим тесно сплетаются вопросы, касающиеся организации финансового контроля.

§ 5. Органы финансового контроля

Природа самой функции финансового контроля легко, как мы видели, выясняется путем чистого анализа. Легко выясняется, что существо этой функции состоит в проверке правильности выполнения государственного бюджета. Финансовый контроль, как и всякий контроль вообще, имеет своей задачей поддержание дисциплины в определенной сфере государственной жизни. Финансовый контроль, как и всякий контроль вообще, предполагает действие определенных требований, действительное применение которых он должен констатировать и уклонения от которых обнаружить.

Труднее обстоит дело с выяснением вопросов, связанных с организацией финансового контроля. Эти вопросы не могут быть выяснены путем одной лишь теории. Орга-

низация государства вообще никогда не рождается в результате теории; государственная организация, если и строится на основе тех или иных определенных, усвоенных ею, принципов, все же представляет собой всегда историческое явление. Общие принципы претворяются в каждой отдельной государственной структуре не в чистом, отвлеченном виде, но в формах вполне конкретных, индивидуализированных историей.

Это приложимо и к вопросу об организации финансового контроля. Несомненно, что из природы функции финансового контроля вытекают некоторые общие требования, существенно определяющие и организацию контрольных учреждений. Однако, требования эти усваиваются в разных государствах по разному, в соответствии с общими различиями государственного устройства, в связи с различиями финансовой организации, в связи, наконец, с различными социальными и бытовыми условиями. Отсюда — различие в системах организации финансового контроля, различие в правовом положении его учреждений, в методах контроля и т. д.

Для того, чтобы так или иначе освоить все эти системы, нужно иметь тем не менее в виду некоторые общие соображения, вытекающие из рассмотренной уже нами природы функции финансового контроля.

1. Первое требование, которое, если позволено будет так выразиться, функция адресует здесь органу, состоит в необходимости построения финансового контроля по принципу строгой централизации. Это требование прямо и непосредственно вытекает из функционального единства финансового хозяйства и управления. Всякий иной контроль может быть децентрализован по самым разнообразным признакам. Децентрализовать финансовый контроль значит вынуть из него самое существенное.

С этим положением тесно связано и другое: финансовый контроль никоим образом не может быть построен по принципам контроля общественного. Контроль при посредстве выборных ревизионных комиссий не есть финансовый в строгом смысле этого слова контроль, ибо он не представляет интересов единой системы государственного хозяйства. Финансо-

вый контроль по самым задачам своим есть контроль государственный, и это начало с необходимостью ложится повсюду в основание его организации.

Дальнейший шаг, который мы можем сделать в нашем анализе, будет заключаться, естественно, в утверждении, что финансовый контроль должен быть представлен тем или иным органом в системе центральных государственных учреждений. Иначе начало централизации финансового контроля было бы пустым звуком. Эта необходимость отведения финансовому контролю места в системе центральных учреждений сознавалась законодательствами всех государств. Можно даже сказать, что организация финансового контроля означала всегда прежде всего образование соответствующего учреждения в центре.

Наконец, последнее относящееся к этой области вопросов определение должно, очевидно, состоять в утверждении, что центральный орган финансового контроля должен иметь на государственной периферии собственных, т.-е. подчиненных ему, агентов или собственные, т.-е. подчиненные ему, учреждения, если, конечно, в таких органах вообще есть нужда. Несоблюдение этого начала должно вести к нарушению самого принципа централизованной организации финансового контроля.

Следует, однако, заметить, что указанное сейчас начало не всегда осознается в законодательствах, а если и осознается, то все же далеко не всегда проводится. Образование местных органов финансового контроля встречает иногда на своем пути различные препятствия. Но это может вредно отражаться на деятельности финансового контроля. История контроля в старой России свидетельствует о том с достаточной яркостью. Достаточно вспомнить систему контроля, как она была организована по манифесту 28 января 1811 г., когда „Центральная государственная экспедиция“ должна была пользоваться для целей контроля местных учреждений счетными отделениями казенных палат, входивших в круг общих губернских учреждений. Интересы контрольной ревизии были чужды ка-

зенным палатам; о непосредственной поверке отчетности „счетные отделения" заботились крайне мало и всячески стремились уклониться от выполнения этой работы [1]).

Нельзя, впрочем, обойти мимо и того обстоятельства, что отсутствие в распоряжении центрального контрольного органа собственного административного аппарата составляет и в настоящее время особенность организации такого признаваемого вообще образцовым контроля, как английский. Генеральный контролер пользуется там для целей контроля аппаратом финансового ведомства, и это, повидимому, нисколько не вредит делу. Здесь мы уже встречаемся с теми конкретными условиями, наличность которых существенно отражается на применении принципов. Дело в том, что английский независимый контроль развился из контроля, который ранее был сосредоточен в ведомстве финансов (казначействе [2]). В настоящее время английский контролер занимает настолько высокое и независимое положение и сама идея контроля завоевала себе настолько большое уважение, а методы контроля настолько выработаны, что указанная особенность уже не вызывает вредных последствий.

В некоторых государствах (Франция, Италия, Бельгия), где контроль построен по типу „счетных палат", местные органы контроля вообще отсутствуют в силу особенностей самой организации контроля в названных государствах.

2. Второе требование, пред'являемое к организации финансового контроля, заключается в принципе его независимости. Это требование, представляющееся простым и естественным, при своем проведении в жизнь встречает немаловажные трудности. Совершенно, конечно, ясно, что контроль вообще должен быть независим, и прежде всего независим от контролируемых учреждений и лиц. Эта независимость контроля проводится во всех сферах, где только практикуется контроль. В области контроля служебного контрольные полномочия соединяются обычно с общими правами начальства. Независимость этого контроля

[1]) См. об этом: Гос. Контроль, 1811 — 1911 гг. (юбилейное издание), стр. 40 и сл.

[2]) W. F. Willoughby, W. W. Willoughby, S. Lindsay, The system of financial administration of Great Britain, 1922, 209 p. p.

достигается, таким образом, с легкостью. Абсолютно бесспорно, что начальник есть лицо, независимое по своему юридическому положению от подчиненного. Начало независимости контроля легко осуществляется также в области контроля гражданского и политического. Гораздо труднее поставить в независимое положение контроль финансовый.

Финансовый контроль есть контроль не над действиями какой-либо отдельной части административного аппарата, а над всей финансово-хозяйственной деятельностью органов управления в ее целом. Независимый финансовый контроль должен, поэтому, стоять вне административной системы. Финансовый контроль, организованный даже в отдельное административное ведомство, как это было в старой России, является формально независимым от отдельных ведомств, от отдельных частей государственного управления; он остается, однако, в зависимости от политики управления в ее целом. Ведомство составляет часть административной власти и не может не руководствоваться общей политикой этой власти. В частности же, глава ведомства, будучи одним из министров, является связанным постановлениями совета министров. Для того, чтобы финансовому контролю было обеспечено свойство независимости, необходимо поставить центральный орган контроля в совершенно особое положение среди высших органов государства. В Англии, согласно закону 1866 г., главный контролер назначается королем пожизненно, при чем ему законом гарантировано определенное жалование, выплачиваемое из консолидированного фонда. Во Франции, по закону 1807 г., члены счетной палаты назначаются президентом республики по представлению министра финансов. Словом, в разных государствах принимаются для обеспечения независимости финансового контроля различные меры, касающиеся порядка назначения на должность высших чинов контроля, их несменяемости, материальной обеспеченности, и т. д. Но всего этого было бы недостаточно для обеспечения за финансовым контролем необходимого авторитета, если бы центральные учреждения финансового контроля не имели опоры для своей деятельности в верховных государственных органах.

3. Нужно иметь всегда в виду, что государственное учреждение не может с авторитетом развивать своей деятельности в области администрации, если оно не принадлежит ни к системе органов законодательства, ни к системе органов управления. Если признается необходимым поставить учреждения финансового контроля в положение органов как бы над-административных, если признается необходимым из'ять их из административной системы и тем не менее сохранить за ними постоянное влияние на административную деятельность, то следует связать работу этих учреждений с законодательными органами. Иначе учреждения финансового контроля должны повиснуть где-то в пустом „пространстве" между системами управления и законодательства. Создать собой особую систему, независимую и от управления и от законодательства, они, конечно, не могут, ибо для этого у органов контроля нет никаких реальных оснований. Авторитет законодательных учреждений имеет свою реальную основу в их избираемости населением; это—авторитет общественный, за которым стоят (или предполагаются стоящими) избиратели. Авторитет власти управления есть авторитет реально действующего, имеющего у себя все возможности принуждения, аппарата. Если финансовый контроль, представляемый в виде совершенно самостоятельной системы, не может опереться ни на ту реальную почву, которую имеет под собой законодательство, ни на ту, на которую опирается администрация, то на чем же мог бы основаться авторитет такой системы. На той моральной чистоте, на отсутствии интереса, на об'ективности, в которой ищет своей опоры система независимости суда? Но хотя контроль и стремится к об'ективности, однако его об'ективность есть об'ективность имущественного интереса казны, об'ективность законченной выраженности этого интереса, а не та об'ективность закона и права, к которой должен стремиться независимый суд.

Одной из важнейших задач контроля является составление годового отчета по исполнению бюджета, каковой отчет представляется законодательным учреждениям. Эти последние приобретают знание об истинном положении финансового хозяйства через указанный отчет и сопровождающие его об'яснительные записки. Законодательные

учреждения производят поверку контрольного отчета, после чего принимают закон, которым этот отчет утверждается. Обычно, для поверки контрольного отчетасоздаются комиссии. В Англии председатель этой комиссии назначается из числа лиц, принадлежащих к парламентской оппозиции; комиссия вправе вызывать для об'яснений должностных лиц; задаваемые им вопросы и последовавшие ответы стенографируются и публикуются в особых изданиях.

Таким образом, контрольные учреждения становятся авторитетными экспертами для актов того высшего контроля, который производят законодательные органы. Финансовый контроль является, следовательно, существенным и даже основным элементом общего парламентского контроля, к осуществлению которого стремятся законодательные палаты парламентарных государств. Степень реальности этого контроля зависит, разумеется, от степени реальности парламентского режима. Законодательный контроль реален в Англии и представляет собой одну лишь „теорию" во Франции [1]).

4. Контрольные учреждения не должны, однако, функционировать в отрыве от административного и—особенно—финансового аппарата. Интересы финансового ведомства весьма близко соприкасаются с интересами финансового контроля; руководя делами казны, оно естественно стремится и контролировать исполнение этих дел. Функция планового руководства есть в значительной степени и контрольная функция. Составляя бюджет, проверяя составление смет, выплачивая деньги по ассигновкам, финансовое ведомство совершает вместе с тем и контроль потребностей других ведомств, контроль за законностью их действий. Степень влияния этого контроля может быть различной в зависимости от особенностей организации бюджетно-сметного и кассового дела. Особенно значительна в этом отношении роль финансового ведомства в Англии, где законодательные учреждения, определяя суммы на расходы, ограничиваются установлением круглых сумм на ту или иную потребность, оставляя детальные определения

[1]) „Le controle législatif est une théorie; il n'est plus une réalité", H. Berthelemy, Traité élémentaire de droit administratif, 5 éd., p. 870.

на усмотрение казначейства [1]). Контрольные полномочия казначейства развиваются в этих условиях весьма значительно.

Если бы финансовый контроль был сосредоточен только в финансовом ведомстве, он отвечает требованиям централизации. Отделение органов контроля от органов финансового управления есть в значительной мере вопрос конституционный. Но это отделение никоим образом не исключает возможностей теснейшего сотрудничества контрольных учреждений с учреждениями финансовыми. Любопытное в этом отношении развитие получило в последнее время французское законодательство. Законами 1921 и 1922 г. г. учрежден специальный „контроль над возникновением расходов". Во главе этого контроля стоит министр финансов. Особенности организации контроля над возникающими расходами заключаются в том, что в каждом ведомстве учреждается особая служба отчетности и контроля. Должностные лица, входящие в состав этих служб, назначаются министром финансов и осуществляют свою деятельность от его имени [2]). Совершенно несомненно, что этот контроль существенно облегчает счетной палате и парламентскому контролю выполнение их функций. Не нужно, кроме того, забывать, что в распоряжении французского министра финансов находится еще аппарат финансовой инспекции, предназначенный для выполнения контрольных функций над деятельностью некоторых государственных учреждений,—особенно железных дорог и колониальных учреждений,—концессионных предприятий и контроль над выполнением местного бюджета. Таким образом, наряду со счетной палатой, контрольная работа выполняется во Франции в весьма значительных размерах и министерством финансов.

Приведенные факты весьма ярко указывают на то, в какой мере тесно интересы ведомства финансов связаны с интересами контроля. И совершенно несомненно, что в государствах, в которых образование специальных независимых контрольных учреждений не является аксиомой конституционного права, всего естественнее связывать вы-

[1]) Willoughby, op. cit., 169.

[2]) Подробности см. в обзоре Н. А. Падейского „Вестн. Финансов" 1926 г. № 2, стр. 281 сл.

полнение контрольных функций с деятельностью финансового ведомства. Это решение вопроса во всяком случае гораздо более отвечает требованиям целесообразности—особенно с точки зрения экономии средств,—чем тот путь, который был избран старой Россией. Образование в лице Государственного Контроля „второго министерства финансов" ведь все же не дало и не могло дать независимого в западно-европейском смысле слова контроля.

Можно, поэтому, думать, что путь, избранный в 1923 г. в СССР, является совершенно правильным. Ст. ст. 2 и 10 Положения о народном комиссариате финансов возложили функции контроля за исполнением бюджета на НКФ по финансово-контрольному управлению. Вопрос об образовании соответствующих специальных учреждений, непосредственно связанных с центральными исполнительными комитетами, есть вопрос укрепления интереса их сессий ко всем деталям исполнения утверждаемых ими бюджетов.

5. Последний вопрос, относящийся к проблеме об органах контроля, есть вопрос о форме их деятельности. В этом отношении мы можем установить наличие двух систем, выработанных практикой Западной Европы: а) система административных форм деятельности финансового контроля и б) система судебных форм деятельности финансового контроля.

Отвлеченные рассуждения на тему о том, какая из этих систем лучше, совершенно бесполезны. Факт наличия двух систем указывает на то, что контроль может действовать одинаково успешно как в административных, так и в судебных формах.

Деятельность контроля в одной из этих форм не должна, однако, вводить в заблуждение относительно самого существа финансового контроля. То обстоятельство, что он в Англии действует в качестве административного учреждения, не должно означать принадлежности генерального контролера к самой системе администрации. Точно также и счетные палаты, которые хотя и функционируют в судебных формах, все же не принадлежат к системам судебной власти соответствующих государств [1]).

[1]) Нужно иметь при этом в виду, что счетные палаты организованы и действуют различно. Счетная палата Италии, действуя по делам о незаконных действиях чиновников-расходчиков в качестве органа админи-

ФОНД

Финансовый контроль может действовать в одной или другой из указанных форм. Существенно важно здесь соблюсти лишь принцип, чтобы формы деятельности контроля были строго определены. Подотчетные учреждения должны привыкнуть к ним и выполнять требуемое от них без излишних затруднений. Нужно учитывать также и то, какая из этих форм может быть более авторитетной для подотчетных учреждений. Словом, вопрос о форме деятельности контрольных учреждений есть вопрос общий и принципиальный только в отношении необходимости установления строгой определенности формы; в остальном здесь возможны решения в ту или другую сторону в зависимости от соображений, связанных с конкретными особенностями политической и финансовой организации того или иного государства.

§ 6. Методы финансового контроля

Метод действия финансового контроля есть метод ревизии. Убедиться в законности действий органов управления по исполнению государственного бюджета контроль может только, рассматривая эти действия, ревизуя их. Но в чем состоит ревизия?

Финансовый контроль только в том случае будет контролем, если производимая им ревизия даст ему совершенно точную характеристику соответствующей деятельности. Здесь недостаточно общего впечатления, поверхностной оценки. Ревизия должна быть поставлена так, чтобы в результате ревизии были точные данные. Иначе и отчет контроля по исполнению бюджета не будет иметь никакого смысла и значения.

Проблема методов финансового контроля есть, таким образом, проблема надлежащей постановки контрольной ревизии.

Практика выработала несколько видов ревизии, определяемых по следующим признакам: а) предмет ревизии. б) момент ее совершения.

стративной юстиции, производит предварительный контроль государственных расходов на подобие английского контролера. Французская и германская счетные палаты имеют лишь функции последующего контроля и действуют только в судебных формах.

1. Предметом контроля являются действия должностных лиц. Но обревизовать действия можно лишь двояким образом: либо по отчетам о них, либо по вещественным результатам. Предметом ревизии являются соответственно отчеты и вещи. В последнем случае ревизия называется фактической. При ревизии отчетов контроль должен располагать доказательствами того, что сообщаемые в отчете сведения соответствуют действительности. Этой цели служат документы, которыми и оправдываются отчеты. Ревизия отчетов носит, поэтому, название документальной ревизии.

Ревизия фактическая производится на месте совершения действий, на месте нахождения вещей; производство ее в качестве общего правила не по силам никакому контролю. Фактическая ревизия является поэтому обычно методом, подсобным к документальной ревизии. Впрочем, как раз в настоящее время в Союзе ССР производится интересный опыт развития значения фактической ревизии до степени основного метода финансового контроля.

Ревизия документальная может быть различной: сплошной и на выборку, ревизией денежных ценностей и ревизия ценностей материальных, формальной и по существу, т.-е. ревизией только кассовых или материальных оборотов или и самих производимых операций.

2. По моменту совершения ревизии она может быть предварительной или последующей. Ревизия является предварительной, если она производится до совершения ревизуемого действия. Ревизия является последующей, если она производится уже после его совершения.

В большинстве государств принята система ревизии предварительной, которая считается более действительной в отношении возможности устранения ущерба интересам казны.

Мы наметили сейчас основные проблемы, связанные с организацией и формами деятельности финансового контроля. Нам предстоит в дальнейшем рассмотреть, как эти проблемы разрешаются в законодательной практике государств Западной Европы и в Союзе ССР.

Литература: С. И. Иловайский. Учебник финансового права, 5 изд., переработанное Г. И. Тиктиным, вып. 1, 1912 г., стр. 454 сл.
Э. Э. Понтович. Казна и контроль, М., 1917 г.

ГЛАВА II

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В ГОСУДАРСТВАХ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ И В СТАРОЙ РОССИИ

§ 1. Общие замечания

При изучении публично-правовых институтов существенно важно выделить два момента: момент проникающей учреждение теоретической схемы и момент чисто исторического характера. Всякое и каждое учреждение должно, действительно, отвечать тем или иным, в переживаемую эпоху полагаемым, целям. Отвечая той или иной системе целей, учреждение схематизируется, подчиняется доктрине, системе. С другой стороны, всякое и каждое учреждение возникает в определенной исторической — национальной, бытовой, экономической, политической и пр. — среде, проникается особенностями, этой среде присущими, по своему перерабатывает внутри себя внешним образом поставленные цели, подчас причудливым образом связывает их с целями иного порядка, с иными системами.

Это явление двуликости политических институтов легко заметить и при изучении столь специальных институтов, как учреждения финансового контроля. С одной стороны, учреждения эти как будто проникнуты определенной теорией, вогнаны в схему. Но, с другой стороны, учреждения эти сохраняют свою историческую образность и в чем-то остаются непонятыми, будучи рассматриваемы лишь исключительно с точки зрения отвлеченной теории.

В очерках, посвященных учреждениям финансового контроля в различных государствах, мы будем иметь в виду указанную двуликость. Выделим теоретическую сторону

организации финансового контроля, но не оставим без внимания и сторону историческую. Мы увидим, что доктрина находит себе здесь незаметные для себя самой коррективы, нередко весьма существенные. Мы увидим также, что официальная доктрина, которой должна, казалось бы, быть целиком проникнута организация и деятельность контроля, оказывается подчас тут же оспариваемой принципами, ей в значительной мере чуждыми, действующими одновременно и рядом с официальными, но еще не получившими своей точной теоретической формулировки. Мы позволяем себе говорить здесь о диалектике публично-правового института, диалектике, которая оказывается действительной и в том случае, когда речь идет о сравнительно скромных и специальных задачах финансового контроля.

Так как, однако, теория бюджета и контроля во всех европейских странах общая, мы изложим ее применительно к одной стране с тем, чтобы в дальнейшем останавливаться по преимуществу на исторических особенностях организации финансового контроля в различных государствах.

§ 2. Финансовый контроль во Франции

1. Теория финансового контроля во Франции может быть сведена к нескольким общим положениям, которые при этом не требуют пространных об'яснений.

Теория контроля связана здесь, как и в других государствах, с определенной, всем хорошо известной, теорией государственного бюджета. Коль скоро воспринята идея бюджета как закона, как акта, подвергаемого прежде его утверждения публичному в парламенте обсуждению, как акта, утверждаемого в том именно порядка, в каком утверждаются законы страны, естественно возникает вопрос о публичных формах контроля за исполнением этого бюджета, о „финансовом контроле". Контроль является совокупностью действий, совершенно необходимых для того, чтобы мог быть издан закон, утверждающий правильность исполнения установленного законом же бюджета.

Современная европейская доктрина о бюджете и о контроле является тесно связанной с проникающей поли-

тическое устройство Запада теорией разделения властей. Законодательная власть, рассматриваемая как отделенная от власти исполнительной, утверждает государственный бюджет, а также закон об его исполнении. Финансовый контроль является, естественно, органом, не принадлежащим к администрации,—провозглашается и проводится принцип независимости финансового контроля от администрации.

Принцип независимости — это первый принцип, определяющий собой современную французскую (да и не только французскую) теорию финансового контроля.

Теснейшим образом связан с ней и принцип публичности финансового контроля. Уничтожается тайна, которая прежде окутывала деятельность контрольных учреждений [1]). Контрольные отчеты подлежат ныне обнародованию, становятся широко известными населению.

Современная французская политическая доктрина не может быть, однако, характеризована только в общих терминах теории разделения властей. Теория эта получила во французской политической обстановке некоторые свои специфические оттенки. После всевластия законодательных собраний эпохи великой революции Франция заботится о том, чтобы обеспечить известную независимость и для администрации. Администрация действует в рамках закона, администрация подчинена контролю законодательных палат, но администрация обладает свободой деятельности и не может быть рассматриваема лишь в качестве простой исполнительницы велений закона. Франция — страна с сильной, централизованной администрацией, и это обстоятельство имеет большое значение для построения французской теории

[1]) Э. Бессон (Бюджетный контроль во Франции и заграницей, русск. перевод, 1901 г., стр. 109) рассказывает о том, что чины счетной палаты в XIV веке обязывались в сохранении тайны всех дел палаты. Эти чины обязывались присягой сохранять самое строгое молчание. В дверях счетной палаты постоянно находился пристав для удаления любопытных: „ему дозволялось говорить через фортку первой двери с теми, кто пожелал бы войти, чтобы узнать, что им требуется, и не имел права разрешать кому-либо из просителей оставаться между двумя дверями". Впрочем, для иллюстрации контрольных тайн нам нет необходимости обращаться к повелениям французских королей XIV века. Отчеты российского государственного контроля являлись тайной до самых последних лет существования старого режима.

финансового контроля. Во Франции проводится резкое разделение между контролем над распорядителями и контролем над исполнителями. Это разделение является настолько существенным, что должно быть рассматриваемо, как один из главных принципов системы финансового контроля. Распорядители кредитов не подчинены контролю со стороны основного контрольного органа Франции — счетной палаты. Исполнители, наоборот, подчинены этому контролю всецело. Подчинение контролю счетной палаты распорядителей (здесь разумеются главные распорядители — министры) привело бы к существенному ограничению свободы полномочий административной власти, свело бы значение распорядителей на степень простых исполнителей. Нужно вообще сказать, что распорядительная деятельность с трудом подчиняется контролю со стороны специально контрольных именно органов. Подчинить этому контролю - значит лишить ее распорядительных качеств. Распорядительная деятельность предполагает ответственность, но не контроль. „Счетная палата ни в коем случае не может присваивать себе юрисдикции над распорядителями" — таков принцип, формулированный еще в законе 16 сентября 1807 г., действующий и поныне.

Стремление избежать придания законодательным палатам свойств органов исполнительных и судебных привело к организации контрольного органа на таких началах, что орган этот, будучи независим от администрации, вместе с тем, однако, не принадлежит к числу комиссий или комитетов палаты депутатов. Счетная палата занимает положение между палатой депутатов и администрацией. Члены счетной палаты и ее председатель несменяемы; назначаются они президентом республики по представлению министра финансов. Независимый от администрации, орган финансового контроля является вместе с тем независимым и от каждого данного состава членов палаты депутатов. Таково второе начало французской организации финансового контроля.

Орган финансового контроля не принадлежит, следовательно, к системе административных органов. Не может он

и функционировать в тех формах, в которых действует администрация. Счетная палата действует, как орган судебный. Это — суд над исполнителями. Указанная особенность, относящаяся уже к формам деятельности органа финансового контроля, принадлежит также к числу основных принципов, проникающих собой финансовый контроль французской республики.

Орган, действующий в судебных формах, орган, имеющий своей задачей контроль не над распорядителями финансовыми рессурсами страны, а только над деятельностью исполнителей (казначеев, хранителей материальных ценностей и пр.) способен проводить свою ревизионную работу лишь в форме так называемого последующего контроля. Счетная палата лишена прав контроля предварительного. И это есть также существенный принцип, характеризующий систему французского финансового контроля.

2. Французская наука административного права проводит деление контроля на три вида: контроль административный, контроль судебный и контроль законодательный. Деление это проводится по чисто формальному признаку принадлежности контрольных функций административным, судебным или законодательным органам. Выше уже было отмечено, что счетная палата осуществляет контроль в его судебной форме. Было бы, однако, большой ошибкой полагать, что орган этот в его контрольно-судебной деятельности является совершенно и целиком детищем теории разделения властей, усвоенной Францией в период революции. Счетная палата имеет давнее происхождение. Французские историки относят организацию ее к началу XIV века и именно к повелению, данному Филиппом Длинным в январе 1319 года. При этом, однако, возможность еще более раннего возникновения счетной палаты совершенно не исключается. Предполагают, что она возникла не сразу, что учреждение это было плодом продолжительного развития. Любопытно отметить, что уже в XIV веке счетная палата функционирует, главным образом, в качестве суда над исполнителями.

Можно, таким образом, установить, что счетная палата, как орган контроля над исполнителями, и контроля, осуще-

ствляемого именно в судебной его форме, далеко не может быть рассматриваема только как продукт позднейшего развития, связанного с доктриной Монтескье. Счетная палата умещалась в составе институтов феодального права в той же мере, в какой она ныне связана с новейшими государственно-правовыми теориями. Счетная палата отражает в себе века развития французских учреждений.

Состав счетной палаты по указу 1319 года был следующий: президент (иначе—верховный судья), семь главных счетчиков и одиннадцать клерков. Счетные клерки позднее получили название ревизоров (аудиторов). В течение долгих веков развития состав счетной палаты, равно как ее положение и функции, многократно менялись. Французская история знает, однако, лишь кратковременный период, когда счетной палаты не существовало. Учредительное собрание упразднило ее в декабре 1790 г., но в 1807 г. Наполеон вызвал это старинное учреждение к новой жизни.

По закону 1807 г. счетная палата состояла: из первоприсутствующего, трех президентов, восемнадцати ревизоров и докладчиков, генерального прокурора и главного регистратора. Члены палаты были об'явлены несменяемыми, каковыми, впрочем, они являлись и в эпоху феодализма, в XIV веке и позднее, когда несменяемость гарантировалась договором с королевской властью о покупке должности, переходившей затем к наследникам. Старинное понятие несменяемости облечено ныне лишь в новую форму.

Наполеон воссоздал палату как высшее судебное учреждение, занимавшее иерархически свое место непосредственно после кассационного суда. Компетенция палаты была, однако, ограничена, будучи сведена к поверке деятельности исполнителей без права налагать на них какие-либо взыскания. Обо всех обнаруженных нарушениях палата доводила до сведения министра финансов. Позднее, в эпоху реставрации, компетенция счетной палаты была расширена. Затем, рядом законов палате были приданы права, которыми она пользуется и ныне.

В настоящее время счетная палата делится на три камеры, компетенция каждой из которых определяется первоприсутствующим палаты. В состав каждой камеры входит председатель и шесть советников, по правом реша-

ющего голоса пользуется только председатель, тогда как остальные члены камеры имеют лишь совещательный голос. Соединение трех камер под председательством первоприсутствующего образует совет палаты. Палата имеет в своем распоряжении, кроме того, советников-референдариев, число которых 92. Далее должны быть отмечены должности главного адвоката, аудиторов (27), являющихся помощниками советников-референдариев и одновременно кандидатами на должности этих последних. При счетной палате имеется затем должность главного прокурора, на обязанности которого лежит наблюдение за своевременным представлением счетов, за регулярностью заседаний палаты, за точным выполнением референдариями обязанностей. Прокурор может требовать сведений о состоянии всех отчетов и докладов. Прокурор дает заключение по некоторым особо важным делам. Через прокурора палата сносится с министерством.

Председатели палаты, советники, референдарии и кандидаты пользуются правом несменяемости. Увольнение их может последовать или по достижении предельного возраста, или по суду за должностные преступления. Назначаются председатели и советники палаты декретом президента республики по представлению министра финансов.

Такова организация счетной палаты. Обратимся теперь к рассмотрению ее компетенции.

3. Изменения в организации счетной палаты происходили в связи с изменением всей организационной системы французских финансов. Если сравнивать нынешнюю организацию палаты с той, какую она имела в XIV столетии, то можно отметить, во-первых, изменения, связанные с различием политической организации государства (вместо короля — президент и т. д.), во-вторых, изменения, связанные с образованием министерской организации финансового управления. Все остальные изменения не имеют принципиального характера (число должностей, их названия и пр.). Что же касается компетенции счетной палаты, то в основном и главном она остается прежней: судебный контроль отчетности исполнителей.

Юрисдикции палаты подлежат: 1) департаментские казначеи, таможенные сборщики, сборщики косвенных налогов, почтовых и телеграфных доходов и вообще всевозможные сбор-

щики и казначеи, деятельность которых непосредственно связана с интересами казны; 2) подотчетные лица по присоединенным бюджетам; 3) отчетность общин, общественных и благотворительных учреждений; 4) материальная отчетность; 5) отчетность по „gestion occulte", которая распространяется на лиц, распоряжающихся казенными деньгами без надлежащего полномочия, т.-е. скрывающих от контроля какие-либо казенные ценности или распоряжающихся деньгами не по назначению (путем предписаний формально правильных, но лживых в своем существе). Не подлежит контролю счетной палаты отчетность сената и палаты депутатов, по секретным фондам и по некоторым расходам на обслуживание казны.

Указанная деятельность палаты в области контроля отчетности исполнителей составляет главную часть ее деятельности. Палата принимает, далее, некоторое участие и в контроле над распорядителями кредитов: она производит сличение счетов исполнителей с генеральными отчетами министров (распорядителей). Министерство финансов составляет общие выписки из министерских отчетов по классам исполнителей и с расчленением по параграфам. Выписки эти передаются счетной палате с ведомостями, где эти выписки сопоставляются с данными министерских отчетов как по доходам, так и по расходам. Получив эти документы, счетная палата сопоставляет результаты своей поверочной работы по личным счетам отдельных исполнителей с общими выписками министерства финансов. В том случае, если результаты совпадают, счетная палата констатирует согласие счетов.

С функцией сличения счетов связано составление и опубликование счетной палатой двух актов: генеральной декларации о сходстве счетов и публичного доклада. Этими актами удостоверяется точность отчетов, представляемых палате депутатов и сенату министрами—распорядителями кредитов, удостоверяется соответствие израсходованных сумм открытым кредитам, согласованность между отчетами распорядителей и исполнителей.

Следует заметить, что генеральных деклараций составляется две: 1) декларация, касающаяся отчетов по календарному годовому периоду и имеющая в виду удостоверить

точность записей в министерских отчетах; 2) декларация, делающая оценку за весь бюджетный период и удостоверяющая согласие между постановлениями палаты и данными министерских отчетов.

Помимо деклараций, счетная палата составляет общий доклад президенту республики, в котором сообщает об общем результате своих трудов и излагает предположения о желательных реформах и улучшениях.

Итак, юрисдикция над отчетностью исполнителей, проверка министерской отчетности,—некоторый косвенный контроль над деятельностью распорядителей, опубликование результатов проверки, представление доклада президенту республики,—таковы предметы деятельности французской счетной палаты. Остановимся на некоторых подробностях, относящихся к юрисдикции над отчетностью исполнителей.

4. Счетная палата не имеет на местах подчиненных ей органов. Департаментские казначеи, сборщики таможен, сборщики налогов и прочие исполнители представляют отчетность непосредственно счетной палате. Задача документального последующего контроля, возложенная на счетную палату, является в силу этого необычайно сложной. Проверка отчетов исполнителей подчинена определенному регламенту, исполняемому со всей строгостью.

Отчеты исполнителей по мере поступления в счетную палату регистрируются и распределяются первоприсутствующими камер между референдариями и аудиторами. Назначенные докладчиками по проверке счетов лица изучают переданные им дела прежде всего с точки зрения формальной. Они устанавливают, составлен ли отчет по определенной форме, имеются ли налицо необходимые оправдательные документы. После этого докладчики переходят к контролю по существу: выясняют законность произведенных расходов, а также правильность доходных поступлений. Контроль по существу в отношении расходов является контролем законности этих расходов.

От референдария или аудитора отчет переходит к советнику. Ознакомившись с заключением референдария или аудитора и со всеми относящимися к настоящему делу материалами, советник вносит доклад о нем на рассмотрение камеры, которая и постановляет решение, сообщаемое

заинтересованному исполнителю и министру финансов. В том случае, если камера находит, что отчет страдает неполнотой, нуждается в дополнительных раз'яснениях и документах, она выносит так наз предварительное решение: палата предписывает подотчетным лицам дополнить отчеты, представить недостающие доказательства. В случаях же, когда дело не требует дополнений, палата выносит окончательное решение. Последнее может быть трех родов: либо палата находит, что счет сквитован („quitus"), либо что казна должна подотчетному лицу, либо, наконец, что подотчетное лицо является должником казны.

Для того, чтобы понять значение этих решений, необходимо иметь в виду, что должностные лица, являющиеся казначеями, сборщиками и т. п., представляют казне соответствующие достаточные обеспечения (в виде ли денежных сумм или поручительств третьих лиц, или залога недвижимого имущества). В процессе очистки счетов подотчетные лица являются, таким образом, заинтересованными в той же мере, в какой в этом заинтересована государственная казна. Должностные лица финансового ведомства, выполняющие функции казначеев и сборщиков, суть, следовательно, вместе с тем и контрагенты казны. Юрисдикция счетной палаты по отчетам исполнителей существенно приближается, таким образом, к гражданской юрисдикции. Это необходимо иметь в виду и для разрешения популярного у нас вопроса о „начете". Во Франции нет начетов в том смысле, в каком этот институт проводился в старом русском уставе счетном. Во Франции есть юрисдикция по отчетам, очистка счетов исполнителей, не имеющая с юридической точки зрения ничего общего с начетом, который является начальственным приказом о пополнении недостающей (не только при том у исполнителя, но и у распорядителя) суммы.

Решения счетной палаты являются окончательными. Лишь в случаях нарушения закона или существенных форм юрисдикции, заинтересованные лица могут подавать кассационные жалобы в государственный совет. Палата может, впрочем, как по собственной инициативе, так и по просьбе подотчетного лица или по предложению прокурора пересмотреть свое решение в случае обнаружения новых

обстоятельств, представления дополнительных документов и пр.

Контроль счетной палатой распространяется не только на денежные, но и на материальные ценности. В отношении этой отчетности палата действует, однако, скорее в качестве эксперта, чем в качестве судебного органа. Палата не выносит по счетам материальной отчетности окончательных постановлений, но лишь декларирует соответствие (déclaration de conformité). Такое положение вызывается соображениями специального свойства: главная часть работы по проверке материальной отчетности имеет предметом счета должностных лиц военного и морского ведомств, подчиненных военной дисциплине, исключающей возможность всякого иного подчинения, кроме подчинения служебному начальству. Окончательные решения по счетам, относящимся к материальной отчетности, и выносятся в силу этого начальствующими по службе лицами.

Об исполнении постановлений счетной палаты заботится министр финансов, получающий уведомления об этом от состоящего при палате главного прокурора. Как выразился один из французских финансистов, счетная палата—„дама слишком важная“ для того, чтобы нести заботу об исполнении своих решений.

5. Из очерченного сейчас круга деятельности счетной палаты легко усмотреть, что учреждение это, если и имеет за собой преимущества освященной историей авторитетности, то все же мало отвечает требованиям, какие следует пред'являть к контролю за исполнением современных бюджетов.

Совершенно бесспорно, что сложнейшие задачи, которые взвалены на плечи современного государства и современного государственного бюджета, предполагают сильную и централизованную финансовую организацию и весьма активный финансовый контроль, предполагают контроль совсем иного стиля, чем стиль счетной палаты.

Политическое развитие современного государства проходит по пути значительного усиления центральной администрации. Практическое значение теории разделения властей постепенно тускнеет. Тускнеют вместе с этим и связанные с ним принципы финансовой организации. Функция после-

дующего контроля, выполняемая французской счетной палатой, в современных условиях очень мало действительна. Мало обнаружить неправильно произведенный расход; орган контроля должен иметь возможность пресекать такие расходы в самом их зародыше. Аксиомой финансовой науки сделалось, далее, положение о том, что финансовый контроль должен обладать возможностью сказать „veto“ тогда, когда выносятся самые акты, влекущие за собой затем расходы. Старый пример: в 1886 г. морской министр издал собственной властью распоряжение о понижении на 3 года предельного возраста должностных лиц одного из департаментов министерства; в связи с этим 62 чиновника преждевременно получили пенсии, что вызвало превышение кредитов на несколько сот франков. Палата депутатов могла выразить порицание морскому министру, но не смогла уже уклониться от вотирования дополнительных по бюджету кредитов.

Последующий контроль, выполняемый французской счетной палатой, является как бы отражением самой финансовой действительности. Счетная палата есть эксперт палаты депутатов и сената по вопросу об исполнении государственного бюджета. Вся ее деятельность устремлена на то, чтобы законодательные органы могли издать так наз. счетный закон, т.-е. закон о заключении счетов. Проект этого закона вносится министром финансов, но законодательные учреждения имеют возможность при обсуждении проекта воспользоваться декларациями счетной палаты и ее докладом главе государства, равно как и работами парламентской комиссии по проверке министерской отчетности. Счетная палата становится, таким образом, как бы необходимым звеном в цепи законодательного контроля за финансами страны. Практика показала, однако, что осуществление теории законодательного контроля представляет весьма значительные затруднения. Издание счетного закона требует столь большой, сложной и вместе точной работы, механизм же законодательных органов столь громоздок (специальная комиссия палаты депутатов, палата депутатов, комиссия сената, сенат, согласительная комиссия и т. д.), интересы членов законодательных учреждений столь далеки от скромной, практической, „счетной“ работы, что закон этот издается

обычно через промежуток времени, превышающий 10 лет. Правильно замечает проф. А. Бертелеми, что законодательный контроль бюджета представляет собой во Франции одну лишь теорию, что он давно уже не реален.

Очевидно для всякого, что финансовая организация такой страны, как Франция, не могла бы отвечать возлагаемым на нее задачам, если бы финансовый контроль был сведен лишь к юрисдикции по отчетам исполнителей и к поверке министерских отчетов. Государство должно было найти иные пути и создать иные формы финансового контроля.

Интересы финансового управления тесно связаны с интересами финансового контроля. Эта связь обыкновенно разрывалась при построении органов контроля в интересах образования контроля независимого. Разорванная в угоду политической доктрине она все же воссоздается в тех или иных формах. Ярким образчиком этого процесса может служить образованный ныне во Франции контроль над возникновением расходов (le contrôle des dépenses engagées).

Контроль этот можно характеризовать: 1) как контроль предварительный; 2) как контроль министерства финансов над всеми другими ведомствами и учреждениями. Министерство финансов, ответственное за состояние финансов страны, долженствующее руководить ими при все усложняющихся экономических и политических условиях в послевоенное время, должно обладать и возможностями действительного финансового контроля, который не может быть иным, как только контролем предварительным, контролем, заявляющем о себе при самом возникновении расходе. Такова основная идея системы контроля des dépenses engagées.

Не следует, однако, думать, что идея эта была задумана и осуществлена сразу. Описываемый институт имеет свою, если и не очень продолжительную, то все же поучительную историю.

О контроле над возникновением расходов впервые говорилось в ст. 59 закона 26 декабря 1890 г. Каждое министерство обязывалось организовать в своем составе подсчет возникающих расходов. Результаты этих подсчетов об'единяются генеральной дирекцией публичной отчетности [1].

[1]) G. Perrot. Le contrôle des dépenses engagées, 1926, p. 16 et suiv.

В развитие закона 26 декабря издается декрет 14 марта 1893 г., в котором устанавливаются порядок и формы нового контроля. В каждом министерстве министры назначают особое должностное лино, на обязанность которого возлагается контроль выполнения утвержденных смет. Все предположения и мероприятия, влекущие за собой расходы, должны быть визированы этим должностным лицом и без визы не утверждаются.

По первоначальному замыслу идея контроля des dépenses engagées имела целью обеспечить выполнение постановлений парламента, усилить ответственность министров, ограничить свободу их усмотрения в области расходования средств.

Дальнейшее развитие института протекало следующим образом.

Ст. 78 закона 30 марта 1902 года устанавливает новый порядок назначения контролеров над возникновением расходов. Контролеры эти назначаются соглашением заинтересованного министра с министром финансов. Сделавшись, таким образом, наполовину чиновниками министерства финансов, контролеры des dépenses engagées адресуют и отзывы свои по проектам не только министру ведомства места своей службы, но также и министру финансов. Эта обязанность их устанавливается законом 31 марта 1903 г.

Роль и значение контролеров усиливается затем законами 26 декабря 1908 г. и 13 июля 1911 г. Первый из этих законов обязывает контролеров составлять в конце каждого триместра ведомость расходов, необходимых к выполнению. Второй из этих законов увеличивает связь контролеров с министерством финансов. Контролеры обязываются представлять министру финансов отзывы не только относительно прямых ходатайств о кредитах, но и по всем проектам декретов и постановлений, требующих контрсигнирования министра финансов.

Развитие идет, однако, еще далее. Ст. 37 закона 12 августа 1919 г. возлагает на контролеров обязанность давать отзывы по проектам ведомственных смет. Наконец, законом устанавливается, что контролеры назначаются на должности министром финансов.

Этим заканчивается развитие связи института контролеров des dépenses engagées с министерством финансов.

Дальнейшие законы направлены на закрепление и оформление института. Ст. 41 закона 30 апреля 1921 г. подчеркивает, что контролеры в выполнении своих функций подчинены одному лишь министру финансов.

В настоящее время институт предварительного контроля регулируется во Франции нижеследующими актами: а) законом 10 августа 1922 г., представляющим по своему содержанию акт кодификации предшествующего законодательства; б) декретом 3 октября 1922 г. об учреждении постоянной контрольной комиссии; в) декретом 15 июня 1923 года о постановке отчетности по возникновению расходов; г) декретом 12 сентября 1923 г. о личном составе контроля; д) инструкцией от 10 марта 1924 г. об организации и деятельности предварительного контроля.

Задачи организованного в результате всего предшествующего развития предварительного контроля министерства финансов определяются в инструкции министра финансов, как задачи финансового в строгом смысле этого слова контроля.

„Не подлежит сомнению", говорит инструкция, „что, преследуя цель облегчить работу контроля и усилить вместе с тем ее значение, законодатель не имел в виду сделать предварительный контроль общим административным контролем без определенной компетенции. Законодатель не имел в виду дать контролерам право делать оценку мероприятий, принимаемых тем или другим министерством со всех точек зрения. Прерогативы отдельных ведомств не нарушаются. Слова „с финансовой точки зрения" означают, что в области финансовой контролеры имеют право наблюдения очень обширного, что они даже обязаны обращать внимание на все вредные последствия, какие может причинить публичным финансам та или другая мера... Контролеры отнюдь не могут рассматриваться как лица, лишь автоматически проверяющие цифры и материальные расчеты. Они должны наблюдать и отмечать соответствующими комментариями все отступления от бюджетных принципов, нарушение правил публичной отчетности, все отступления от существующих законов и правил. Они должны исправлять все отклонения, прямые и косвенные, непосредственные и посредственные, как в отношении до-

ходов, так и в отношении расходов Они должны, одним словом, постоянно производить оценку с финансовой точки зрения методов распоряжения средствами и выполнять роль финансовых советников при контролируемых им учреждениях".

Контроль осуществляется двояким путем: а) актом визирования всех распоряжений о выплате денег, причем документы, не визированные контролером, не подлежат оплате; б) актом заключения, даваемого контролерами по проектам всех декретов, распоряжений и пр., вызывающих расходование средств.

Подчиненные министру финансов, контролеры предварительного контроля представляют, однако, свои отчеты не только министру финансов и не только заинтересованным министрам. Контролеры представляют каждые 3 месяца отчеты финансовым комиссиям обоих палат, причем отчеты эти сопровождаются подробными об'яснительными записками.

Кроме того, членам парламента каждое 30-е апреля раздается сообщение об использованных кредитах на 31-е декабря минувшего года.

Наконец, ежегодно контролеры составляют общий отчет, где дают и свои соображения на предстоящий бюджетный период. Отчет сообщается министром финансов всем заинтересованным ведомствам и счетной палате. Срок представления годового отчета в законе не установлен. Отчет этот должен быть во всяком случае составлен в течение одного года. На основании отчетов отдельных контролеров составляется общий годовой отчет контрольного корпуса.

Но могут быть случаи, когда правительство желает произвести расход, хотя и не предусмотренный законом, но вызываемый необходимостью, расход, на который нельзя получить визы контролера. Совет министров имеет право за своей ответственностью разрешить этот расход, но при непременном условии внесения соответствующего постановления на рассмотрение законодательных учреждений.

Состав контролеров предварительного контроля должен быть образован из лиц, имеющих опыт службы в финансовом ведомстве или в счетной палате.

Контролерами могут быть финансовые инспекторы и члены счетной палаты со стажем не менее 5 лет, лица, служившие

в центральных учреждениях министерства финансов в должности не ниже начальника бюро и т. п.

Для выработки методов контроля при министре финансов учреждена постоянная комиссия.

Любопытно отметить, далее, стремление обеспечить контролерам, если не независимость, которой они, как лица, подчиненные министру финансов, иметь не могут, то—известную прочность служебного положения. Контролерам обеспечивается сравнительно высокое жалование. Контролеры не могут быть назначаемы на должность, зависимую от того министра, в ведомстве которого состоят, причем запрещение это сохраняет силу в течение трех лет с момента оставления должности; в тех же целях закон устанавливает и порядок дисциплинарной ответственности контролеров.

Таков в основных своих чертах новый институт французского контроля, институт, уже вызывающий подражание.

7. Счетная палата и контролеры des dépenses engagées выполняют лишь документальный контроль. Фактический контроль выполняется прямым начальством должностных лиц-исполнителей. Во Франции существует, однако, особый институт финансовой инспекции, к числу задач которого относится и выполнение функций фактического контроля, хотя, вообще говоря, задачи инспекции шире. Финансовая инспекция есть в сущности финансовая прокуратура; финансовый инспектор—это орган финансового надзора, „око“ министра финансов в учреждении, в деятельности которого так или иначе заинтересована государственная казна.

Образование финансовой инспекции относится к 1808 г., при чем первоначально (до 1815 г.) она называлась инспекцией казначейства и существовала отдельно от министерства финансов. В 1815 г. инспекция казначейства была преобразована в финансовую инспекцию. В 1824 и 1825 г. были учреждены инспекции по прямым и косвенным налогам и по лесам. В своем нынешнем виде финансовая инспекция существует с 1891 года. Согласно закону 1 декабря 1900 года в состав инспекции входит: 14 главных инспекторов, 13 инспекторов 1 класса, 18 инспекторов 2 класса, 18—третьего класса и 26 инспекторов 4 класса и помощников инспекторов.

Каждый округ поручается одному какому-либо главному инспектору на три года. Главному инспектору дается в распоряжение известное число инспекторов и прикомандированных. Этот вспомогательный состав меняется ежегодно. Ревизия производится в каждом департаменте в разные сроки, заранее не определенные.

Учреждения, на которые распространяется власть финансовых инспекторов, распределяются на три группы. К первой относятся общегосударственные казенные учреждения, как-то: агенты казначейства, таможни, учреждения по сбору прямых и косвенных налогов, пошлин, государственные фабрики, национальная типография, монетный двор, почта, телеграф, телефон, железные дороги, воды и леса, почетный легион, тюрьмы национальные убежища, лесные школы, земледельческие школы, ветеринарные, профессиональные, ремесл и искусств, консерватория, лицей, национальные театры, национальные музеи и т. д.

Ко второй группе относятся учреждения департаментские, коммунальные и колониальные.

К третьей группе относятся концессионные предприятия, а также общества и частные учреждения, в деятельности которых так или иначе заинтересовано государственное казначейство: железнодорожные компании, общества водного, речного и морского транспорта, банки ипотечного кредита и пр.

Доходы и расходы всех железнодорожных компаний подвергаются периодической проверке инспекции во всяком случае.

Финансовые инспектора—контролеры весьма активные. Они—больше, чем контролеры; они—представители правительства, активные защитники фискального интереса. Они вырабатывают правила денежной отчетности, составляют для министра финансов доклады о финансовом положении учреждений, при которых состоят. Особенно значительна роль инспекции в колониальных учреждениях (в частности, в Алжире, Тунисе), а также на железных дорогах.

8. Итак, финансовый контроль в современной Франции состоит из различных исторических напластований. Старинная, возникшая еще в эпоху феодализма, приспособленная затем к системе разделения властей (во французском ее

применении), счетная палата, эта „важная дама", занятая юрисдикцией над исполнителями и спокойной работой сличения министерских отчетов со своими данными; финансовая инспектура,—это детище, главным образом, эпохи реставрации; наконец, явление чисто современного типа, носящее на себе печать послевоенного напряжения,— контролеры над возникновением расходов.

Эти различные исторические напластования существуют рядом, стараясь при том приспособиться друг к другу. Тем не менее, единой системы учреждений финансового контроля все же не получается, хотя несомненно, что каждый из элементов контроля в общем выполняет свое назначение.

§ 3. Финансовый контроль в Германии

Революция 1918 г. привела к построению в Германии парламентарного государства по англо-французскому образцу. Вместе с рецепцией основных начал парламентаризма Веймарская конституция реципировала и англо-французские принципы бюджетного права, а с ними— и начала финансового контроля.

Согласно ст. 85 ныне действующей в Германии конституции, все доходы и расходы государства должны быть исчисляемы на каждый бюджетный год и вносимы в государственную роспись. Государственная роспись устанавливается в законодательном порядке до начала бюджетного года. Расходы разрешаются обычно сроком на один год; в особых случаях они могут быть разрешаемы на более продолжительный срок. Вообще, в бюджетном законе не допустимы предписания, выходящие за пределы бюджетного года или не относящиеся к доходам и расходам государства и к финансовому управлению.

Ст. 86 конституции существенно дополняет предшествующую ей статью указанием, что об использовании всех общеимперских доходов министр финансов представляет в следующем бюджетном году отчет рейхсрату и рейхстагу на предмет снятия с правительства ответственности.

Из общих принципов бюджетного права, формулированных в ст.ст. 85—86 германской конституции, вытекает необходимость организации финансового контроля и при том

контроля, действующего независимо от правительственной власти. Если, в самом деле, „бюджетный закон" должен быть точно выполнен и министр финансов должен в следующем году отчитаться в этом за все правительство перед законодательными учреждениями, то должен существовать и орган, способный производить проверку выполнения и представлять законодательным учреждениям авторитетное о том заключение.

Органом финансового контроля в Германии является счетный суд, организация и компетенция которого определяется в настоящее время бюджетным уставом 1922 г. По общегерманскому образцу урегулировали институт финансового контроля и отдельные, входящие в германскую федерацию, государства, за исключением Баварии, которая продолжает держаться принципа сосредоточения функций контроля в финансовом ведомстве.

Современная организация финансового контроля в Германии легко наводит на мысль о подражании французской системе. Так же, как и контроль счетной палаты, контроль счетного суда есть контроль последующий, а не предварительный. Счетный суд представляет собой „независимый от правительства имперский орган, подчиненный одному лишь закону" (бюдж. уст., ст. 118). Счетный суд образует коллегию, которая состоит из председателя, его заместителя, директоров отделов и членов-советников. Председатель, директора отделов и члены-советники назначаются президентом республики по представлению министра финансов. В определении своей внутренней структуры счетный суд руководствуется инструкцией, предоставляющей большие права председателю суда.

Так же, как и французская счетная палата, германский счетный суд не имеет на местах собственных органов. Однако, ему предоставлено право для производства ревизии на месте нахождения подотчетного органа откомандировывать члена суда или ревизора со специальными полномочиями. В особых случаях счетный суд вправе назначать для производства ревизии на месте коллегию из члена суда и нескольких ревизоров. Счетный суд имеет, наконец, право назначать обследование на месте как для собственной информации об организации кассового дела, счетовод-

ства и состояния отдельных частей управления, так и для производства чрезвычайных обследований касс и поверки материальной наличности.

Уже из сказанного можно усмотреть, что задачи германского счетного суда значительно шире задач французской счетной палаты. Германский счетный суд располагает возможностью производства фактической ревизии, которая никогда не входила в число функций французской счетной палаты.

Германскому финансовому контролю присущи, однако, еще и другие особенности, резко отличающие его от контроля, производимого французской счетной палатой.

На счетный суд возлагается наблюдение за исполнением имперского бюджета в целом и поверка отчетности имперских учреждений и предприятий. Задачи контроля, производимого счетным судом, не ограничиваются поверкой исполнения бюджета; финансовый контроль счетного суда распространяется и на государственное имущество.

Обектом поверки со стороны счетного суда являются: 1) отчеты об исполнении имперского бюджета; 2) отчеты о состоянии всей не из денег состоящей собственности империи; 3) отчетный материал (в том числе и книги) имперских предприятий; 4) отчеты таких учреждений и отчеты о таких имуществах, которые находятся в управлении имперских органов или поверка которых счетным судом предусмотрена специальным постановлением. Германский ,счетный суд выполняет, таким образом, не только задачи которые во Франции выполняет счетная палата, но также и те, которые возложены там на финансовую инспекцию.

При производстве проверки отчетности, счетный суд должен выяснить вопросы о том, соблюдены ли подотчетными лицами требования бюджета, соблюдены ли установленные законы и распоряжения как при получении имперских доходов, так и при расходовании имперских средств. Но счетный суд ставит перед собой не только вопросы о законности действий должностных лиц. Положение германского народного и государственного хозяйства потребовало от авторов бюджетного устава возложения на счетный суд также выяснение вопросов о необходимой хозяйственности в деятельности подотчетных лиц. Счетный суд обязан,

согласно § 96 бюджетного устава, ставить перед собою вопросы о том, не могло ли быть произведено сокращения или даже полного сбережения средств, израсходованных на содержание учреждений или на иные цели, без ущерба для осуществления соответствующих задач управления. Легко заметить, что на счетный суд возложена и та задача, ради достижения которой во Франции образован специальный институт „контроля над возникновением расходов".

Спрашивается, однако, в силах ли счетный суд выполнить возложенные на него столь же огромные, сколь сложные задачи? В целях облегчения работы счетного суда, подлежащие его поверке отчеты должны быть предварительно проверены со стороны соответствующих административных учреждений. Предварительная поверка является 1) счетной и 2) формальной поверкой. Все вопросы, относящиеся к существу дела, рассматриваются и разрешаются счетным судом, освобожденным, благодаря предварительной проверке, производимой администрацией за полной ее ответственностью, от бремени счетной и формальной работы, произвести которую он все же, если бы это почему-либо потребовалось, может. В целях обеспечения счетному суду возможности сосредоточивать внимание на наиболее существенных и важных вопросах отчетности, ему предоставлено, кроме того, право вводить в поверку отчетов сокращения, освобождать от нее имеющие маловажное значение счета, облегчать поверку отчетности тех или иных учреждений.

К числу предприятий, подлежащих контролю со стороны счетного суда, относятся и т. н. смешанные предприятия, т.-е. предприятия, участником которых является государственная казна. Предметом внимания счетного суда являются в данном случае формы участия государства и его представителей в ведении дел предприятия. Ревизию этих предприятий счетный суд производит через общество присяжных бухгалтеров. Тот же порядок ревизии применяется и в отношении предприятий, доходность которых в определенных размерах гарантирована имперской казной.

Следует сказать, что германское законодательство вообще стремится индивидуализировать задачи счетного суда при-

менительно к специальным задачам и условиям деятельности учреждений и предприятий, подлежащих его ревизии. Так, очень ограничена область прав счетного суда в отношении контроля железных дорог, каковое обстоятельство тесно связано с тем, что эксплоатация железнодорожных сообщений находится в Германии в особых условиях. Особым правилам подчинена также ревизия почтового и телеграфного дела. Ревизия эта производится на основе особого соглашения, заключаемого между почтовым ведомством и счетным судом.

Счетный суд осуществляет не только одни ревизионные функции. В его обязанность входит, кроме того, регулирование порядка ведения государственной отчетности. О всех своих распоряжениях, относящихся к этой области, административные места должны доводить до сведения счетного суда. Свои замечания по поводу указанных распоряжений суд сообщает рейхстагу. В отношении регулирования кассового дела счетный суд имеет более широкие права: на издание распоряжений по вопросам кассового дела учреждения и должностные лица испрашивают согласие счетного суда. Ему сообщают, далее, все соглашения, устанавливаемые министром финансов с другими ведомствами по вопросам об исполнении имперского бюджета. Свои замечания относительно этих распоряжений счетный суд доводит до сведения законодательных учреждений.

Права счетного суда в отношении подотчетных учреждений очерчены в бюджетном уставе исчерпывающим образом.

Счетный суд вправе запрашивать от правительственных органов все сведения, требующиеся ему при проверке отчетов и документов, а также необходимые в целях осуществления прав надзора за хозяйственным ведением дела. Счетный суд вправе требовать представления в устанавливаемые им сроки книг и документов от всех учреждений и предприятий за исключением лишь центральных министерских органов. За неисполнение его требований счетный суд вправе выразить должностному лицу порицание и даже наложить на него штраф, взыскание которого производится соответствующим министерством. Суд вправе требовать

исправления обнаруженных при ревизии неправильностей и делает постановления о возмещении просчетов и недочетов. Обязанность возмещения недочетов может быть, впрочем, снята с должностного лица, но лишь с согласия счетного суда, коль скоро им вынесено постановление о взыскании. Счетный суд вправе и не выносить постановлений о взыскании недочетов, если дело идет о ничтожной сумме.

Свои замечания относительно результатов контрольной работы счетный суд сообщает законодательным органам, сопровождая эти замечания общим докладом. При этом особенное внимание должно быть отведено случаям отступления от бюджета, а также сверхсметным и внесметным расходам. Годовые итоги работы органа финансового контроля подвергаются, как и в других государствах, рассмотрению законодательных учреждений.

Таковы основные черты созданного обновленным германским государством финансового контроля. Нельзя не отметить в его построении простоту и практичность, выгодно отличающую германский контроль от других его западноевропейских собратьев.

§ 4. Финансовый контроль в Италии

Современная организация финансового контроля в Италии определяется законами 1862 и 1869 г.г. Вполне отвечающая основным принципам современного европейского бюджетного права, организация эта не может быть тем не менее понята вне связи с некоторыми особенностями ее исторического развития.

Счетная палата современной Италии имеет своих предшественниц в лице счетных палат и иных коллегиальных органов, созданных в целях финансового контроля в отдельных итальянских государствах до национального об'единения. В некоторых из этих государств образование контрольных учреждений относится к весьма далекому времени; в иных существовала традиция придания контрольным учреждениям весьма значительного авторитета, выходящего далеко за пределы контрольной в строгом смысле слова сферы. Так, счетная палата Пьемонта, образовавшаяся еще

в XIV веке, была не только органом контроля, но и судебным органом и органом верховного управления. Счетная палата Пьемонта несла, в частности, функцию регистрации эдиктов государя, изданных по предметам хозяйства и финансов, причем имела право и отказывать в регистрации.

Указанная традиция целиком воспринята и в ныне действующем законодательстве о государственном контроле.

Исследователи организации финансового контроля в Италии проводят следующее разделение функций счетной палаты: а) функции конституционные; б) функции административно-ревизионные и в) функции судебно-ревизионные.

а) Конституционные обязанности счетной палаты.

В числе своих конституционных функций счетная палата несет и ныне обязанности рассмотрения и визирования всех королевских и министерских декретов и регламентов, имеющих значение с финансовой точки зрения, до того, как они будут приведены в исполнение. К обязанностям, существенным в конституционном отношении, принадлежат, далее, обязанность рассмотрения и проверки годовых отчетов министерств и генерального отчета министерства финансов, обязанность представления сенату и палате депутатов заключений по этим отчетам, а также заключений по вопросу о соответствии действующим законам операций по управлению государственными имуществами и, наконец, заключений о необходимых изменениях и дополнениях существующих законов об управлении государственными имуществами, по счетоводству и отчетности.

Итак, в качестве органа, выполняющего конституционные функции, счетная палата визирует регламенты исполнительной власти, имеющие финансовое значение, и дает парламенту по ряду предметов заключения.

Интересно остановиться именно на первой из этих обязанностей счетной палаты.

Совершенно несомненно, что право рассмотрения и визирования актов, исходящих от высшей правительственной власти, если эти акты имеют то или иное отношение к госу-

дарственным финансам, есть крайне важное право органа финансового контроля. Контроль как будто получает таким образом возможность пресекать незаконное расходование средств еще задолго до того, как наступает время производства расчетов. Одна из главных особенностей итальянской системы контроля в том, что здесь сделана серьезная попытка закрепить за контролем эти возможности.

Еще не существовало государства, в котором власть контроля настолько подчинила бы себе правительственную власть, что у последней не оставалось бы никакой возможности действовать иначе, как только с предварительного разрешения органов финансового контроля. Не принадлежит к таким государствам и королевство Италия. Счетная палата может отказать в визе правительственного акта, но не в силах остановить его действия. В случаях разногласий между счетной палатой и правительственным органом палата производит „регистрацию с оговоркою". Каждые две недели счетная палата докладывает в парламент о тех правительственных актах, которые зарегистрированы с оговоркою. Кроме того, раз в год, после проверки отчета об исполнении бюджета, счетная палата в своем докладе об исполнении бюджета имеет возможность указать парламенту на случаи регистрации с оговоркою. Однако, законодательные органы относятся к этому сообщению с полным спокойствием. Они заслушивают доклады палаты без того, чтобы откликнуться на все случаи условной регистрации правительственных актов. Число условно зарегистрированных актов составляет поэтому ежегодно многие сотни.

Следует, впрочем, отметить, что законодательство последних лет несколько усилило права счетной палаты в отношении регистрации правительственных актов. Согласно закону 18 ноября 1923 г., кабинет министров, подавший в отставку, лишен права просить о регистрации с оговоркою. Палата имеет, таким образом, возможность в этом случае совсем отказать в регистрации акта. Кроме того, палата может отказать в регистрации распоряжений о назначении на должность и повышении по службе в случае, когда распоряжения эти не согласованы со штатами.

б) Административные обязанности счетной палаты.

К ним относится: 1) назначение пенсий государственным служащим и 2) предварительный контроль всех расходов казны, всех договоров, заключаемых правительственными учреждениями и лицами, всех актов о приеме, изменении и освобождении залогов казначеев казны (исполнителей) и вообще надзор за правильностью их действий. Дела о пенсиях палата разрешает окончательно.

Предварительный контроль палаты захватывает, как видим, всю область казенного интереса. Задачи предварительного контроля определены с полной точностью. Счетная палата, производя предварительную ревизию, может убедиться в том, что требуемый расход не превышает назначения по соответствующему подразделению государственного бюджета (1), что расход этот не связан с незаконным передвижением кредитов (2) и что платежи согласны с действующими законами и правительственными распоряжениями (3). В случаях, когда все эти условия выполнены, палата не вправе отказать в своей визе выписанному распорядителем кредитно-платежному ордеру.

Палата не вправе вмешиваться в деятельность администрации по существу этой деятельности. Палата не ставит вопросов о целесообразности соответствующих распоряжений. Но в случаях, когда означенные условия не выполнены, палата в своей визе отказывает.

Каковы последствия этого отказа? Они различны. Если в визе отказано в силу бескредитности расхода или превышения открытого по бюджету кредита, отказ является окончательным и обжалованию не подлежит. В остальных случаях возможен конфликт между счетной палатой и правительственной властью (советом министров), в результате которого возникает условная виза и сообщение в парламент, т.-е. порядок, уже знакомый нам из предшествующего изложения.

Права предварительного контроля в Италии, как видим, достаточно широки. В некоторых, однако, случаях у администрации имеется возможность перевести расход из сферы предварительного контроля в сферу контроля последующего.

Администрация получает разрешение представить документы, оправдывающие расход, после выдачи денег. Порядок этот применяется: 1) при производстве расходов для удовлетворения государственных служащих и пенсионеров жалованием или вообще довольствием в размерах заранее известных; 2) при выдаче так. наз. авансовых мандатов для производства хозяйственным способом операций на сумму, не превышающую 30.000 лир, а также для уплаты жалованья чинам армии и флота и для заграничных расходов и 3) при разассигновании кредитов местным органам власти. Но для всех случаев замены предварительного контроля последующим действуют правила о представлении в счетную палату отчетности в месячный, трехмесячный и другие короткие сроки.

Правительственная власть имеет, впрочем, в своем распоряжении и другие пути для избежания столкновений с органом финансового контроля. В итальянский бюджет входят два специальных фонда: фонд резервный и фонд на покрытие непредвиденных расходов. Резервный фонд служит целям покрытия выяснившихся по ассигнованным кредитам недостатков по постоянным расходам, перечисляемым в особом приложении к бюджету. Перечисление из этого фонда производится распоряжением министра финансов. Фонд непредвиденных расходов имеет в виду расходы, совсем не включенные в государственный бюджет. Перечисление сумм из этого фонда производится королевским декретом, предложенным министром финансов на основании заключения совета министров. Перечисление производится в обоих случаях не без участия счетной палаты: последняя визирует соответствующие декреты; она может визировать их с оговоркою, но не вправе отказать в визе по основанию бескредитности расхода или превышения открытого по бюджету кредита.

Следует, наконец, отметить, что развитие последних лет имеет тенденцию несколько ограничить права счетной палаты в области предварительного контроля.

По закону 1862 г. предварительная регистрация счетной палаты требовалась в отношении всех платежных ордеров на сумму не свыше 2.000 лир. Согласно закону 1923 года, предварительная регистрация требуется для договоров на

сумму 20.000 лир, а для остальных платежных документов—на сумму свыше 10.000 лир. Одновременно с этим намечается тенденция к усилению контрольных функций министерства финансов. Королевским указом 25 марта 1923 года во всех министерствах образованы отделы главной бухгалтерии, функционирующие под общим наблюдением центральной государственной бухгалтерии при министерстве финансов. На упомянутые отделы возложен контроль всех документов, обязывающих казну к расходам. Французский институт контроля над возникновением расходов пробивает себе, как видим, путь и в Италии.

в) Судебно-ревизионные обязанности счетной палаты состоят в следующем.

Палата производит последующую ревизию финансовых отчетов всех учреждений и должностных лиц; по окончании ревизии палата выносит судебные по делам об этих отчетах решения.

Палата наблюдает за своевременным представлением отчетности на ревизию и имеет при этом право наложения штрафа на виновных в непредставлении или несвоевременном представлении отчетности.

Палата является, наконец, апелляционной инстанцией по делам ревизионным, а равно по делам о назначении пенсий (первая инстанция—одна из секций палаты).

Судебные решения палаты являются окончательными. Они могут быть обжалованы лишь в кассационном порядке в римский кассационный суд по основаниям превышения власти и нарушения пределов компетенции, причем в порядке кассационного производства могут быть отменены даже те постановления палаты, которые получили одобрение парламента, ибо последний не может решать вопросов о праве.

Счетная палата имеет в настоящее время следующее устройство.

Коллегия палаты состоит из председателя, трех председателей секций, 16 советников, главного прокурора, главного секретаря и 24 референдариев. Председатель и советники определяются к должности королевскими декретами по представлению министра финансов, одобренному советом министров, и пользуются несменяемостью.

В распоряжении палаты находится канцелярия референдариев, 13 отделов для производства ревизий, а также отделы, образованные при других учреждениях: при главном управлении государственных долгов, при эмиссионной кассе государственных бумаг, при ссудо-сберегательной кассе, при главном управлении государственными железными дорогами.

Контролю счетной палаты подлежат и так. наз. „автономные учреждения", т.-е. учреждения, не принадлежащие к казенным, но такие, в деятельности которых государство о бенным образом заинтересовано.

§ 5. Финансовый контроль в Бельгии

Бельгийская система финансового контроля во многом близка к итальянской. В Бельгии, как и в Италии, финансовый контроль выполняется счетной палатой, которой принадлежат права как последующего, так и предварительного контроля. Но, наряду со сходством, в некоторых общих основаниях постановки контроля между указанными системами контроля имеются и существенные различия.

Основная особенность организации контроля в Бельгии состоит в том, что здесь контрольный орган находится и формально в совершенно особенной близости к законодательным учреждениям. Счетная палата состоит из двух камер, в каждую из которых входит президент, четыре советника и правитель дел, причем все эти должностные лица избираются на 6 лет палатой народных представителей, которая одна в каждый данный момент может и отозвать их. Счетная палата является органом палаты народных представителей. Будучи совершенно независимой от правительства, счетная палата вполне зависима от законодательного учреждения.

Бельгийское законодательство устанавливает ряд ограничительных мер для обеспечения независимости счетной палаты. Члены счетной палаты не могут находиться в родстве с министрами, не могут быть членами законодательных палат, состоять в правлениях кредитных, торговых и промышленных предприятий, вести эти предприятия от своего имени или от имени своих родственников. Со званием члена

счетной палаты несовместима никакая иная оплачиваемая деятельность. Целям обеспечения независимости служит также производящаяся каждые шесть месяцев передвижка членов палаты из одной ее камеры в другую,—из камеры контроля в камеру счетную и обратно.

Основными обязанностями счетной палаты, согласно закону 1846 года, являются: 1) судебный контроль над исполнителями, вполне аналогично тому, что составляет главную часть деятельности французской счетной палаты; 2) предварительный контроль деятельности распорядителей кредитами; 3) рассмотрение генерального отчета министерства финансов об исполнении бюджета, а также отчетов отдельных министерств. Кроме того, на счетную палату возлагаются специальные задачи контроля расходов по системе государственного кредита и контроль назначения пенсий, в каковом отношении деятельность бельгийской счетной палаты весьма близко подходит к деятельности счетной палаты Италии.

Выполняя функцию судебного контроля над исполнителями, счетная палата имеет предметом своей ревизионной деятельности доходные кассы министерства финансов, кассы специальных сборщиков, кассы национального банка (в той мере, в какой он является кассиром государства) и, наконец, счета всех тех лиц, на руках которых находятся в том или ином качестве казенные суммы. Счетная палата Бельгии так же, как счетная палата Франции, является судьей по счетам и отчетам исполнителей. Счетная палата вправе налагать на указанных лиц взыскания за недоставление или несвоевременное доставление отчетности и постановляет решение об очистке счетов или о взыскании долгов казне. Деятельность бельгийской счетной палаты, как судебного органа в отношении исполнителей, не представляет собою ничего оригинального по сравнению с Францией и другими государствами.

Согласно закону 1846 года, ни одно распоряжение о выплате денег из казначейства не может быть выполнено, если пред'явленное о выплате требование не сопровождается визой счетной палаты. Основной принцип предварительного контроля выражен с полной ясностью. Главное затруднение в отношении проведения системы предварительного

контроля заключается, однако, в полной невозможности последовательного проведения этой системы на практике, особенно, если функция предварительного контроля возложена на столь независимые органы, как счетные палаты. Мы уже видели, как итальянское законодательство о бюджете и контроле вслед за провозглашением общего принципа предварительного контроля посвящает затем свои усилия изобретению путей ослабления значения этой системы контроля, не останавливаясь притом перед весьма тонкими ухищрениями. Италия, будучи страной предварительного контроля, сделала его в сущности совершенно безопасным для высших представителей правительства.

В Бельгии, как и в Италии, за провозглашением общего принципа предварительного контроля следует институт так наз. условной визы. „Если счетная палата полагает", говорится в законе 29 октября 1846 года, „что она не может признать тот или иной расход правильным, палата отказывает в своей визе, причем мотивы отказа немедленно рассматриваются советом министров". „Но если совет министров находит, что расход все же должен быть произведен и берет на себя за него ответственность, то палата дает условную визу. О всех таких случаях вынужденной визы счетная палата подробно докладывает в ежегодных отчетах палате депутатов".

Из сказанного следует, что отказ в визе на производство расхода может иметь реальное значение лишь в том случае, если правительственною властью не занята противоположная по данному вопросу позиция.

Изъятыми из области ведения счетной палаты в порядке предварительного контроля являются, как и в Италии, расходы, точно установленные штатами, авансовые расходы и расходы за счет кредитов, переносимых на места. В общем, предварительный контроль охватывает собою все же не менее 20% всех расходов.

Следует отметить, что права бельгийской счетной палаты в отношении предварительного контроля значительно уже прав счетной палаты Италии. В Бельгии предварительный контроль счетной палаты не распространяется на те акты и договоры, которыми соответствующие расходы могут быть вызваны. Бельгийская счетная палата рассма-

тривает в порядке предварительного контроля лишь платежные ордера. Тем не менее, деятельность счетной палаты имеет для бельгийского государственного хозяйства весьма большое значение. Палата пользуется большим авторитетом; повидимому, и условная виза встречается довольно редко, и лишь самая небольшая часть расходов вызывает конфликты между палатой и советом министров.

Обязанности счетной палаты в отношении рассмотрения генерального отчета министра финансов и отчетов других министерств состоят в том, что палата, по проверке отчета, удостоверяет его правильность и представляет в законодательные органы со своим заключением. Парламент принимает специальный закон относительно утверждения этих отчетов, осуществляя, таким образом, функцию „законодательного контроля". Однако, и в Бельгии законы эти принимаются всегда со значительным опозданием. „Законодательный контроль" и здесь существует больше в теории, чем на практике.

§ 6. Финансовый контроль в Англии

Финансовый контроль в Англии имеет своеобразную и довольно сложную организацию. Английский контроль является бюджетным в самом строгом и точном смысле этого слова. Бюджет утверждается парламентом и подчиняет себе всю финансовую деятельность государственных учреждений.

Финансовый контроль осуществляется двумя друг от друга не зависящими системами. Контрольные функции несет, во-первых, английское казначейство, а во-вторых, специальный орган независимого (парламентского) контроля.

Казначейство представляет собой то, что на континенте носит название финансового ведомства, министерства финансов. Во главе казначейства стоит первый лорд казначейства, который является к тому же обыкновенно и первым министром. Вместе с канцлером казначейства, младшими лордами, первый лорд казначейства составляет совет казначейства. Совет этот когда-то действительно управлял финансами, но постепенно функции финансового управления сосредоточивались в руках одного лица, и этим лицом

является не первый лорд казначейства, а канцлер казначейства, который и есть английский министр финансов.

Контроль казначейства осуществляется прежде всего в форме рассмотрения смет ведомств. Далее, казначейством производятся все платежи из государственной кассы, являющейся в то же время кассой английского банка. Платежи совершаются через особое учреждение, во главе которого стоит генеральный плательщик. Таким образом, казначейство имеет возможность воздействовать на другие ведомства, департаменты, учреждения как в процессе составления государственного бюджета, так и в процессе его исполнения. При составлении смет казначейство, руководствуясь интересами государственной казны, добивается экономии в расходовании средств. Благодаря тому, что английский бюджет утверждается по главам, а не по детальным подразделениям, казначейство обладает полной возможностью понуждать ведомства к экономии при исполнении бюджета, сохраняя в своих руках все права в отношении распределения государственных средств по мелким подразделением смет.

Английская финансовая практика придерживается того принципа, что каждый расход и каждая смета должны получить санкцию казначейства. Правда, в действительности этой санкции не требуется, если расход не превышает суммы, которая и прежде расходовалась на данную потребность, но это еще более подчеркивает значение казначейской практики. Всякая же мера, вызывающая собой увеличение расходов, должна подлежать предварительному рассмотрению казначейства и получить его одобрение. В силу этого ни одно ведомство не может принять решений об увеличении персонала служащих, размера их вознаграждения и проч. без того, чтобы соответствующие мероприятия получили одобрение казначейства. В силу этого казначейство получает возможность издавать предписания в отношении как штатных вопросов, так и всех вообще вопросов, касающихся расходов. Всецело за казначейством сохраняется власть передвижения кредитов из одного подразделения сметы в другое.

Казначейство постоянно изучает потребности и организацию ведомств, благодаря чему получает возможность оказывать действительное влияние на деятельность всех

других ведомств и учреждений в той мере, в какой она так или иначе связана с финансами. В некоторых случаях казначейством создаются специальные учреждения для осуществления его контрольных функций. Это имеет место, в частности, в отношении строительных расходов, закупок аммуниции, провианта и проч.

Вся эта работа производится вне каких бы то ни было ревизий. Методы работы английского казначейства проходят по иному пути. Путем участия представителей казначейства в соответствующих работах, путем образования комиссий, а также благодаря накопленному опыту своих служащих, казначейство становится полным хозяином во всех вопросах, касающихся распределения государственных средств на различные потребности.

Кроме контроля казначейства в Англии действует контроль „генерального контролера и счетчика доходов и расходов королевской казны". Закон, регулирующий деятельность этого должностного лица, был издан в 1866 г. Хотя генеральный контролер и назначается к должности королевским указом, однако, он пользуется независимостью, несменяемостью и вообще рассматривается в качестве представителя парламента.

Генеральный контролер осуществляет контроль за правильным расходованием государственных средств в отношении соответствия расходов парламентским назначениям; в распоряжении контролера имеется штат служащих, которые, впрочем, определяются к должности не им, но органами казначейства. Все распоряжения контролера, относящиеся к организации служб, нуждаются в утверждении казначейства. Должностными лицами, состоящими при генеральном контролере, являются присяжные бухгалтеры, назначаемые и увольняемые лишь с согласия первого министра. Присяжные бухгалтеры распределены по департаментам, каждый из них несет в соответствующем департаменте контрольные функции. Полномочия присяжного бухгалтера в отношении незаконных расходов ограничены правом протеста против таких расходов перед главой департамента (род знакомой уже нам условной визы). В случае своего несогласия с протестом глава департамента дает письменный приказ о производстве платежа. В противном случае ответственность

за произведенный платеж падает на главного бухгалтера. Присяжные бухгалтеры имеют помощников—„хранителей баланса", ответственных за свободные средства департамента.

С точки зрения принципов, усвоенных на континенте, правовое положение генерального контролера, лица высокоавторитетного и независимого и вместе с тем лишенного самых элементарных административных полномочий, может представляться лишенным целостности, противоречивым. Но нужно иметь в виду, что генеральный контролер отнюдь не является должностным лицом административной службы. Генеральный контролер—представитель парламента, представитель хранителя интересов „народного кошелька". Генеральный контролер, по самой идее своей должности, не может иметь административных полномочий. Он наблюдает, исследует, представляет соответствующие доклады парламенту. Генеральный контролер является прокурором, определенным парламентом к делам казны.

Непосредственным помощником генерального контролера является главный контролер, он же генеральный счетчик. Он осуществляет наблюдение за соответствием ассигнований казначейства парламентским постановлениям. В распоряжении генерального счетчика уже находится весьма значительный штат служащих.

Английский контроль является одновременно и предварительным и последующим контролем. Ни один расход не может быть произведен без предварительной визы контролера. Вместе с тем контролер осуществляет при посредстве присяжных счетчиков и бухгалтеров последующую ревизию производимых государственными учреждениями и должностными лицами расходов.

Независимый контроль генерального контролера является, правда, значительно более формальным, чем контроль казначейства. Все же контролер не лишен возможности входить в отдельных случаях в оценку целесообразности расходов и вообще проявлять активность в борьбе с злоупотреблениями. В этом отношении имеет большое значение то обстоятельство, что генеральный контролер тесно связан в своей работе с парламентской комиссией.

Обычно, обращают внимание на быстроту представления парламенту отчетности по исполнению бюджета. Это яв-

ляется возможным благодаря необычайно гибкой организации отчетности.

В отношении расходов, вотируемых ежегодно, отчетность составляется отдельно по каждому парламентскому вотуму, т.-е. по главам смет. Для каждой главы отчет составляется специальным чиновником, на обязанность которого казначейство возлагает контроль и ведение отчетности по данной главе. Каждая глава составляет, следовательно, предмет отдельного отчета. Эти отчеты представляются в определенные сроки парламенту через генерального контролера. Проверка отчетов производится специальной парламентской комиссией, которая имеет право вызывать для об'яснений соответствующих должностных лиц. Комиссия функционирует под председательством политического деятеля, принадлежащего к оппозиционной партии. Заседания этой комиссии публичны, они стенографируются и публикуются в парламентских изданиях.

§ 7. Государственный контроль в старой России

О финансовом контроле, существовавшем в российской империи, можно говорить, лишь вкладывая в понятие финансового контроля совершенно иной смысл по сравнению с тем, который мы имели в виду в предшествующем изложении. Мы видели, что в европейских государствах организация финансового контроля теснейшим образом связана с некоторыми основными понятиями европейского бюджетного права. Финансовый контроль предполагает в этих условиях утверждение бюджета как закона, в рассмотрении которого обязательно участвуют представительные органы. Бюджет исполняется, как государственный закон, изменить содержание которого при его исполнении правительственная власть не вправе. Законодательные учреждения, помимо утверждения бюджета, утверждают затем и закон об его исполнении. Идея этого закона имеет в кругу европейских понятий бюджетного права также немаловажное значение. Правительственная власть представляет законодательным органам отчет относительно своих действий при исполнении бюджета; парламент принимает этот закон, аппробирует действия правительства в области выполнения бюджета.

Основная идея западно-европейского бюджетного права состоит в том, что правительство рассматривается в качестве как бы приказчика налогоплательщиков, интересы которых представляет парламент. В этих случаях органы финансового контроля строятся как независимые от правительства, строятся как органы, представляющие, по особому полномочию парламента, интересы казны, интересы „народного кошелька".

Правда, основная идея европейского бюджетного права, получая свое выражение в понятиях, представляется обычно в формах, более соответствующих стилю публично-правовых учреждений. Особенности европейского государства новейшего времени по сравнению с эпохой абсолютизма состоят, однако, ни в чем ином, как в этом сближении сферы отношений публично-правовых с частно-правовыми. Мы не говорим, что современное европейское правительство есть простой доверенный или приказчик парламента. Утверждать это значило бы весьма серьезно извращать истинное положение дела в области политических взаимоотношений между европейскими парламентами и правительствами. Мы говорим другое: основная идея европейского бюджетного права состоит в том, что в области приходования и расходования средств правительство рассматривается как доверенный или приказчик налогоплательщика, применительно к чему и строится вся система финансового управления и контроля. Идея эта до конца не выдерживается, ее и невозможно до конца выдержать уже в силу одного того, что государство есть все же не акционерное общество, не кооператив и не торговая компания; но в той мере, в какой упомянутая частно-правовая аналогия возможна и осуществима в условиях жизни политического союза, она находит себе выражение в охарактеризованных выше основных тенденциях развития бюджетных и контрольных порядков.

Политические условия, в которых жила старая Россия, были, однако, совершенно иными. Ни о каком „бюджетном праве" там не могло быть и речи. Все относящиеся к области построения и ведения государственного хозяйства вопросы разрешались по одному лишь принципу, — по принципу императорского верховенства, каковое охватывало целиком и область управления финансами. Лишь после

революции 1905 года, после манифеста 17 октября, издания основных законов 23 апреля 1906 года и созыва государственной думы, отношения эти несколько изменились; образовались элементы, из которых могло бы выкристаллизоваться то, что мы выше назвали бюджетным правом. Период существования государственной думы был, однако, кратковременен, и дума была политически слишком бессильна для того, чтобы произвести серьезную перестройку старой финансово-бюджетной системы. Во всяком случае, в области финансового контроля никаких серьезных изменений против прежнего порядка произведено не было.

Итак, финансовый контроль в старой России в основной задаче своей не имел ничего общего с западно-европейским контролем, хотя с внешней стороны его деятельность во многом и совпадала с деятельностью финансового контроля Западной Европы. Русский контроль должен был иметь попечение о законности расходования государственных средств, о правильном поступлении этих средств, вообще о соблюдении законов в области управления государственными финансами. Методы его действия должны были во многом совпадать с методами действия контроля западно-европейских государств (ревизия, заключения и доклады). Русский контроль никогда не был и не мог быть контролем, независимым от правительства. И в этом — основное его отличие от контроля западно-европейского. Русский контроль был контролем, задача которого заключалась не в проверке исполнения бюджета, ибо бюджет не представлял собою акта, имеющего какую-либо особую формальную силу, не был актом ассигнования средств законодательными органами в распоряжение правительства на определенный период времени, а был простым исчислением доходов и расходов, их росписью.

Русский государственный контроль был контролем за выполнением разного рода финансовых законов и правил, установленных органами верховного управления для соблюдения со стороны органов управления подчиненного. При таких условиях естественно, что организация контроля приняла у нас ведомственную форму, что контроль был ведомством в ряду других ведомств. При

таких условиях естественно также и то, что он был специальным ведомством, существовавшим отдельно от министерства финансов; ведь задача контроля должна была свестись к задаче бюрократической поверки, требующей специальной организации.

Первые попытки к организации финансового контроля в империи были сделаны Петром Великим, который сознал необходимость контроля над своей администрацией и искал путей к осуществлению этой задачи. Весьма характерным для того времени опытом было образование 2-го марта 1711 г. института фискалов. Император предуказывал „учинить фискалов во всяких делах, а как им быть—пришлется известие". „Известие" это было прислано уже через три дня: именно, 5-го марта было приказано „выбрать обер-фискала, человека доброго и умного (из какого чина ни есть)". Обер-фискал должен над всеми „делами тайно надсматривать и проведывать про неправый суд, также в сборе казны и проч. и кто неправду учинит, — должен фискал позвать его перед сенат (какой высокой степени ни есть) и там его уличить". Через несколько лет специально для финансового контроля создается ревизион-коллегия (указ 12 декабря 1718 г.), ведавшая „счет всех государственных приходов и расходов". Если институт фискалата имел столь обширные и разнообразные задачи, что фискалы не могли уделять достаточно много внимания делам финансового контроля, то ревизион-коллегия создавалась исключительно для целей финансового контроля.

Любопытно, однако, что очень скоро Петр признал, что образование ревизион-коллегии было ошибкой („сие не осмотря тогда учинено было"). Ошибкой было признано отделение функций финансового контроля от функций общего управления и надзора, сосредоточенных в Петровском сенате. Петр возвратил финансовый контроль сенату, и долго еще после Петра империя не видала у себя специального органа финансового контроля.

В эпоху Петра российская государственность представляла собой нечто еще слишком элементарное для того, чтобы можно было произвести отделение функций ревизионных от функций общего управления и надзора. Российская государственность нуждалась еще в долгом развитии,

основной ее проблемой была еще первоначальная государственная проблема связи центра с местами, внимание на которую и должно было сосредоточиться еще в течение целого столетия, пока наконец, при Александре I, не возникли общекультурные и политические предпосылки, давшие возможность М. М. Сперанскому провести огромной важности реформу, — создать „учреждение министерств".

Манифестом 28 января 1811 года было учреждено, в ряду других министерств, и главное управление государственных счетов. Во главе этого управления был поставлен государственный контролер; в состав управления входили два департамента: департамент ревизии счетов по гражданской части и департамент ревизии счетов по военной части. В 1836 году главное управление было переименовано в государственный контроль, получивший уже более сложную организацию, ибо в состав государственного контроля вошли: совет государственого контроля, три департамента (департамент гражданских отчетов, департамент военных отчетов, департамент морских отчетов, канцелярия государственного контроля и общий контрольный архив).

По положению 30 декабря 1836 г. государственный контроль составлял, во главе с государственным контролером, пользовавшимся всеми правами министра, отдельную часть государственного управления и имел своей задачей „наблюдение за правильным движением казенных и общественных капиталов". На департаменты возлагалось производство ревизий, а на совет — утверждение результатов ревизий. По окончании отчетного года государственный контролер представлял отчет о ходе и результатах ревизионной деятельности.

Деятельность государственного контроля сводилась к ревизии генеральных отчетов министерств и к переверке книг и частных счетов, обревизованных уже счетными инстанциями министерств. Кроме того, государственный контроль должен был давать заключения о причинах увеличения расходов и уменьшения доходов, высказывать соображения относительно понесенных казною убытков или полученных ею выгод.

Проверка генеральных отчетов была в то время крайне сложным делом. Местных органов у государственного конт-

роля не было, и ревизия счетов на местах производилась контрольными отделениями казенных палат. Но и в каждом ведомстве существовали свои ревизионные органы—уездные, губернские, центральные. Каждая ведомственная инстанция ревизовала отчеты как своего учреждения, так и учреждений ему подведомственных и представляла ревизионный материал выше стоящей инстанции. Все отчеты сосредоточивались, таким образом, постепенно в министерских департаментах и главных управлениях, составлявших общие по ведомству (генеральные) отчеты, поступавшие затем на ревизию в департамент государственного контроля. В контрольные отделения казенных палат поступали на местах отчеты и книги должностых лиц, принадлежавших к составу губернского управления. Контрольное отделение составляло, на основании имеющихся у него материалов, общий годовой кассовый отчет, который поступал затем в департамент государственного казначейства министерства финансов.

Поверка отчетности производилась государственным контролем чисто внешним, формальным образом. Государственный контроль удостоверялся в том, согласно ли с законами произведена ревизия в министерских департаментах и в низших ревизионных инстанциях. Ревизия государственного контроля производилась при этом на выдержку. На каждый год составлялись ревизионные планы об истребовании книг и счетов для переверки. При этом имелось в виду сосредоточить внимание контроля на операциях, имеющих по тем или иным причинам особое значение. По утверждении советом государственного контроля планов ревизии контрольные департаменты требовали назначенные для переверки книги с оправдательными документами и вообще все необходимые для ревизии материалы. В том случае, если при ревизии обнаруживались неправильности в действиях должностных лиц, контроль накладывал на них так наз. „начеты“, обращавшиеся ко взысканию в порядке положения о взысканиях по бесспорным делам казны. В том же случае, если обнаруживались действия противозаконные, а также такие, в которых выражалось „небрежение казенной, общественной или частной пользы“, контроль возбуждал против виновных судебное преследование.

Является общепризнанным, что государственный контроль этого времени сделал очень мало для упорядочения государственного хозяйства. В середине XIX столетия разразились события, обнаружившие как нельзя более ярко, что финансовая организация империи, а также все управление делами казны, находится в состоянии полного внутреннего развала. Возникает необходимость в серьезных реформах, которые в 60-х годах и проводятся В. А. Татариновым, командированным в 1856 году заграницу, для изучения вопросов кассового устройства и финансового контроля.

Реформы Татаринова не получили, однако, своего выражения в каком-нибудь одном целостном законодательном акте. Реформа проводилась постепенно, начиная с 1863 года и кончая 1892 годом, когда было издано самое „Учреждение государственного контроля". Основными предпосылками реформы были: а) установление принципа единства кассы, которое только и может дать центральным государственным органам реальную возможность контроля денежных оборотов, и б) упорядочение сметно-бюджетного дела. Самая реформа состояла в следующем.

1) Государственный контроль получил в лице контрольных палат собственные местные органы, т.-е. органы, подчиненные ему непосредственно и не входившие в состав общих губернских учреждений.

2) Вся сложная система ведомственных ревизионных инстанций, существовавших по закону 1836 года, была упразднена, и на подотчетные лица была возложена обязанность доставлять отчетный материал непосредственно в контрольные учреждения.

3) Самый состав государственного контроля осложнился приданием ему центральной бухгалтерии. Позднее в 1901 году в составе государственного контроля был учрежден еще департамент кредитной отчетности.

4) Власть и влияние государственного контроля увеличились. В круг действий государственного контроля, помимо поверки по подлинным оправдательным документам денежных и материальных капиталов, находившихся в заведывании подотчетных ведомств (эта задача составила, разумеется, главную функцию государственного контроля, были отнесены еще и следующие задачи: поверка финансовых

смет министерств и финансовых управлений и представлений об ассигновании сверхсметных кредитов, наблюдение за правильностью и целесообразностью сметной классификации, а также за правильным разассигнованием и передвижением кредитов, изысканием мер к усовершенствованию правил и форм счетоводства и отчетности. На государственный контроль было кроме того возложено составление двух годовых отчетов: а) о ревизионной деятельности государственного контроля и б) об исполнении государственных смет и росписи государственных доходов и расходов.

5) Ревизии государственного контроля подлежали все государственные учреждения за исключением нижеследующих: 1) министерства двора, 2) ведомства императрицы Марии, 3) Государственного банка в отношении коммерческих операций, 4) банковских операций иностранного отделения особой канцелярии по кредитной части, 5) сумм, ассигнованных „на известное его величеству назначение".

6) Государственный контроль получил права производства фактических ревизий, каковые права были предоставлены ему в связи с начавшимся в 80-х годах строительством казенных железных дорог. Наряду с фактической ревизией начала развиваться и ревизия предварительная. К началу XX столетия применение ревизии фактической и предварительной получило уже довольно широкое развитие в различных частях государственного хозяйства. Права фактической и предварительной ревизии государственному контролю давались специальными актами и в большинстве случаев относились к производству тех или иных строительных операций (постройки крепостей, казарм, коммерческих портов, портов и заводов морского ведомства, а также ревизии денежных и материальных оборотов мест заключения, операций казенной продажи питей и т. д.). Следует отметить и значительное развитие прав государственного контроля в отношении фактической поверки разного рода материального имущества, что имело большое значение особенно в отношении военного ведомства, а также таких частей государственного правления, как переселенческое управление, управление ирригационными работами в Голодной степи и проч. Получила некоторое применение и условная виза, которая впрочем допускалась лишь в случаях не-

возможности проведения предварительного контроля особо сложных операций и имела то значение, что контроль разрешал расходы условно, отлагая свое окончательное суждение до производства последующей ревизии.

Таковы изменения, внесенные в старый государственный контроль реформами, начатыми В. А. Татариновым. Общественное движение 60-х годов и последующего времени несколько отразилось, как видим, и в области организации государственного контроля. Моменты эти должны были получить свое дальнейшее развитие с образованием государственной думы. И действительно, государственная дума стремилась к тому, чтобы контроль был из'ят из числа правительственных органов и поставлен в теснейшую связь с законодательными учреждениями. Разработка соответствующего законопроекта с наступлением событий 1917 г. задержалась, и законопроект не увидел даже своего обсуждения в думе.

Литература. Кроме соответствующих глав в учебниках науки о финансах Озерова, Иловайского, Лебедева и др., сочинений В. А. Татаринова (в значительной мере уже устаревших), общее ознакомление с финансовым контролем на Западе может быть получено из работ: Р. Штурма, Бюджет, русск. пер., 1907 г., Э. Бессона Бюджетный контроль во Франции и за-границей, русск. пер., 1901 г. и учебников административного права Бертелеми, Жеза и др.

Из новых работ по вопросам постановки финансового контроля в отдельных государствах следует указать на W. F. Willoughby, W. W. Willouughby, S. Lindsay, The system of financial administration of Great Britain, 1922. Edoardo Vicurio, La corte dei conti in Italia, 1925. G. Perrot, Le contrôle des depenses engagèes, 1926., на соответствующие части работы W. Lotz, Finanzwissenschaft.

Для ознакомления со старым русским государственным контролем см. юбилейное издание: Государственный контроль, 1811—1911. СПБ. 1911.

ГЛАВА III

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В СОЮЗЕ ССР

§ 1. Государственный контроль в 1917—1919 г.г.

Финансовый контроль в Советской России претерпел за истекшие 10 лет весьма значительную и довольно сложную эволюцию. Потребовался опыт ряда лет, чтобы вплотную подойти к разрешению важнейших в этой области проблем.

В начале государственный контроль продолжал функционировать в общих рамках своей прежней организации. 5 декабря 1917 года декретом совета народных комиссаров (С. У., 1917 г., № 6, ст. 91) была создана коллегия государственного контроля. Декретом от того же числа лишь самым общим образом были определены права государственного контроля как народного комиссариата. Народный комиссар по государственному контролю получил, в силу указанного декрета, в совете народных комиссаров решающий голос по вопросам политическим и совещательный голос по вопросам финансово-экономического характера (С. У., 1917 г., № 6, ст. 92). За этим последовало еще несколько отдельных законоположений, касающихся частных вопросов деятельности государственного контроля. Именно, государственному контролю были подчинены учреждения военно-полевого контроля, было определено участие государственного контроля в делах страхования, участие в составлении смет учреждений, в ревизионных комиссиях по гербовому сбору и т. д. Из более крупных законодательных актов, касающихся государственного контроля, может быть отмечено лишь постановление совета народных комиссаров от 26 ноября 1918 г. (С. У., 1918 г., № 87, ст. 898), коим были

утверждены правила о предварительной и фактической ревизии хозяйственной, финансовой и промышленной деятельности советских и общественных учреждений и предприятий. Этим актом на государственный контроль была возложена как вся последующая документальная ревизия советских учреждений и национализированных предприятий, так и ревизия предварительная, как документальная, так и фактическая. В порядке последующей ревизии все советские учреждения и национализированные предприятия обязывались представлять в подлежащие установления государственного контроля отчеты о всех израсходованных деньгах, материалах и имуществах. В порядке ревизии предварительной учреждения государственного контроля должны были: а) сообщать заключения по проектам смет, хозяйственно-заготовительных планов, кондиций, вызовов и договоров, по техническим проектам всяких сооружений, построек, работ по заданиям, а также по торгам, по установлению цен и по всякого рода хозяйственным делам, экономическим предположениям и вопросам, каковые вопросы учреждения государственного контроля должны были рассматривать всякий раз отнюдь не с формальной стороны, но по существу; б) проверять ассигновки или соответствующие им платежные документы до их оплаты: в) командировать своих представителей для участия в комиссиях и заседаниях распорядительных управлений. В порядке ревизии фактической государственному контролю предоставлялось: а) присутствование при производстве торгов; б) освидетельствование наличия и состояния всякого материального имущества в хранилищах и денежных ценностей в кассах и у отдельных лиц; в) освидетельствование наличия потребителей довольствия; г) поверка данных, служащих для подсчета работ, поверка наличия рабочей силы, а также осмотр и освидетельствование всяких работ и сооружений во всякое время и во всех стадиях производства. Мы не будем перечислять здесь всех обязанностей учреждений государственного контроля в области фактической ревизии. Совершенно ясно, что ведомство не могло справиться со всеми возложенными на него сложнейшими задачами. Государственный контроль должен был участвовать в работе всех других ведомств. Это непосильное

для него задание не могло не отражаться самым отрицательным образом как на деятельности самого государственного контроля, так и на работе всех тех ведомств, в деятельность которых он должен был постоянно вмешиваться Неудивительно, что часть возложенных на государственный контроль задач должна была быть с него снята. Это произошло, однако, далеко не сразу. Лишь в 1921 году последовала отмена предварительной ревизии в отношении как денежных, так и материальных оборотов (С. У., 1921 г., № 96, ст. 654).

Раньше этого был, однако, поставлен принципиальный вопрос о деятельности государственного контроля вообще. В апреле 1919 года всероссийский центральный исполнительный комитет выносит по этому вопросу постановление, имеющее общий и принципиальный характер (С. У., 1919 г., № 12, ст. 122).

Это постановление указывает на глубокое недовольство деятельностью государственного контроля. „Старый бюрократизм разбит, но бюрократы остались". „Войдя в советские учреждения, они внесли туда косность и канцелярскую волокиту, бесхозяйственность и распущенность".

„Советская власть заявляет, что она не потерпит бюрократизма, в каких бы формах он ни проявлялся, что она изгонит его из советских учреждений решительными мерами".

Рассматриваемое постановление намечает вместе с тем впервые тот путь, который должен привести к устранению „недостатков механизма". „Советская власть заявляет, что только вовлечение широких масс рабочих и крестьян в дело управления страной и широкого контроля над органами управления устранит недостатки механизма, очистит советские учреждения от бюрократической скверны и решительно двинет вперед дело социалистического строительства".

Государственной власти приходилось считаться с тем, что главные рычаги государственного управления—наркоматы, т.-е. бывшие министерства,—были ею унаследованы от старого строя, формы деятельности этих учреждений представлялись глубоко чуждыми задачам советского

государства. „Бюрократы остались...". „Органом, контролирующим деятельность советских учреждений, является государственный контроль, деятельность которого протекала, однако, до сих пор в слишком тесных рамках формального надзора, благодаря преобладанию старых, чуждых социалистическому духу сил". „Необходимо поэтому, прежде всего, обновить и преобразовать этот орган, влить в него свежие силы рабочих контрольно-ревизионных организаций, дать ему новые задачи действительного, фактического контроля, вовлечь в его работу широкие слои рабочих и крестьян"...

Только в этом случае государственный контроль, помысли законодателя того времени, мог быть превращен из органа формального контроля в орган „народного социалистического контроля", в орган „накопления опыта социалистического строительства" и „постоянного совершенствования всего механизма советской власти".

Итак, если власть должна была мириться с чуждым советской системе бюрократическим элементом, то над деятельностью всех наркоматов должен быть учрежден истинно рабочий и истинно крестьянский надзор. Такова получившая впоследствии свое осуществление идея „рабоче-крестьянской инспекции".

Государственный контроль сохраняет еще свое прежнее наименование, но главные элементы будущего рабкрина уже намечаются в рассматриваемом декрете. Государственному контролю предоставляется право ближайшего наблюдения за деятельностью всех народных комиссариатов, их отделов на местах и всех вообще органов советской власти. Кроме того, государственному контролю предоставляется право проверки деятельности упомянутых выше органов с точки зрения достигнутых в деле результатов (ст. 2, пп. „а" и „б"). На государственный контроль возлагается вместе с тем та самая обязанность, которая в настоящее время стоит в центре деятельности НК РКИ: представлять на рассмотрение центральной власти „конкретные предложения", выработанные на основании наблюдений и обследований об улучшении аппарата

советской власти, об упразднении параллелизма в работе, бесхозяйственности и канцелярской волокиты, а также о преобразовании самой системы управления в тех или иных областях государственной жизни. Гарантией того, что все эти функции будут действительно выполнены, должно быть привлечение к постоянному участию в работах контроля в центре и на местах рабочих и крестьянских организаций. Сверх этого, ведомство государственного контроля обязывается к тому, чтобы систематически привлекать к участию в отдельных операциях госконтроля „понятых" из наиболее широких слоев трудящегося населения.

Немудрено заметить, что уже в 1919 году ведомство государственного контроля существенно изменяется в самой своей внутренней сущности. Государственный контроль помимо своих контрольных, в строгом смысле этого слова, функций призывается к выполнению совершенно особенной функции — функции наблюдения, которое при этом должно носить не технический только, но и социально-политический характер.

§ 2. Развитие идеи рабкрина и финансовый контроль

Может быть, уже здесь уместно напомнить проведенную нами выше строгую разграничительную черту между функциями наблюдения и контроля. Понятия наблюдения и контроля в некоторых отношениях между собой перекрещиваются, но в основном и главном они принципиально различны. Контроль есть деятельность, состоящая в проверке соответствия тех или иных действий определенного рода юридическим или техническим требованиям. Об'ект контроля—всегда отдельные действия. Об'ект финансового контроля есть совокупность действий по исполнению государственного бюджета. Суждение контролирующего органа всегда опирается на твердо установленные общие нормы. Контроль может быть документальным или фактическим, предварительным или последующим, но всякий вид контроля предполагает наличие заранее данных норм, с точки зрения которых и производится оценка данной совокупности действий. Известный формализм всегда поэтому присущ контролирующей деятельности.

Иную природу имеет наблюдение, инспекция [1]). Об'ектом наблюдения является не отдельное действие или данная совокупность действий; об'ект наблюдения—шире. Об'ектом наблюдения могут быть и суб'ективные качества тех или иных действующих лиц. Наблюдение не может быть, далее, ограничено теми или иными строгими нормами в качестве его основы. Орган наблюдающий может руководствоваться теми или иными требованиями закона, теми или иными техническими нормами, но он не может ограничить себя, свое суждение, этими нормами, как единственно возможными посылками для своих заключений. Орган наблюдающий должен руководствоваться также различными, имеющими иногда самый общий характер, соображениями; он не может не руководствоваться также и общими впечатлениями, руководствование которыми совершенно недопустимо для органа контролирующего. В отличие от деятельности только контролирующей, деятельность наблюдения, инспекции, не может быть облечена в рамки строгого формализма. Ввести сюда формализм—значит уничтожить инспектирующую деятельность в самом корне ее.

Мы видим, таким образом, что между наблюдением и контролем должно быть проводимо строжайшее различие. Пусть в отдельных случаях, в деятельности отдельных органов, функции эти переплетаются вместе. Орган наблюдающий иногда даже нуждается в том, чтобы ему были предоставлены также контрольные функции; труднее, однако, представить себе обратное: орган контролирующий, приобретя функции наблюдения, легко извращает свою природу. Принципиально указанные функции, как мы видели, должны быть, однако, во всяком случае различаемы. Это же влечет за собою чрезвычайно важные практические последствия. Выполнение столь различных функций не может быть совершаемо одним и тем же органом, но требует различной организации, разных людей, методов работы и проч.

Теперь нам должно стать совершенно понятным значе-

[1]) Функции наблюдения и надзора также не следует впрочем смешивать. Властям надзора присуще всегда право отмены неправильных действий состоящего под надзором органа, тогда как органы только наблюдающие этого права лишены.

ние того смешения задач государственного контроля, которое явилось в результате апрельского декрета 1919 г. Законодатель требовал от государственного контроля того, что можно требовать от государственной инспекции. Одновременно с этим он возлагал на инспекцию контрольные функции. Советское законодательство о государственном контроле не почувствовало тогда совершаемой им ошибки и в дальнейшем своем развитии продолжало поддерживать эту установку.

Существенно важным моментом в развитии государственного контроля является декрет ВЦИК'а, изданный в феврале 1920 г. Этим декретом изменяется самое наименование ведомства. Ведомство государственного контроля становится ведомством рабоче-крестьянской инспекции. Декрет 1920 года ни в чем не отступает от начал, принятых в отношении государственного контроля в 1919 году. Наоборот, он направлен лишь на развитие их и уточнение мероприятий, необходимых для их достижения. Государственный контроль реорганизуется в единый орган социалистического контроля.

Рабоче-крестьянская инспекция действует на основании декрета от 9 апреля 1919 года. Ей присваиваются все права и обязанности народного комиссариата. Рабоче-крестьянская инспекция должна немедленно приступить к реорганизации всех органов бывшего государственного контроля на основе привлечения широких масс трудящихся к осуществлению ими контроля над всеми органами государственного управления и хозяйства и над общественными организациями.

Декрет определяет и конкретные меры, которые должны обеспечить участие рабочих и крестьян в контролирующей и наблюдающей (инспекционной) деятельности реорганизуемого ведомства. Состав рабоче-крестьянской инспекции должен быть текучим, и выборы членов инспекции должны производиться с таким расчетом, чтобы постепенно все рабочие и работницы данного предприятия или все крестьяне были вовлечены в работу инспекции (ст. 7). Выборы в члены рабоче-крестьянской инспекции происходят на фабриках, заводах, предприятиях и т. п., а в волостях и поселках—на сельских и волостных собраниях избирателей

и на беспартийных рабоче-крестьянских конференциях (ст. 8). На фабриках, заводах и мастерских и в селах должны быть организованы ячейки для содействия рабоче-крестьянской инспекции (ст. 10). Делегированные для работ в инспекцию члены обязаны не реже одного раза в месяц представлять отчеты в устной или письменной форме о своих работах делегировавшему их собранию избирателей (ст. 12). Особое внимание должно быть при этом обращено на привлечение к работам рабоче-крестьянской инспекции женщин (ст. 6).

Нетрудно усмотреть, что все внимание законодателя обращено в этом декрете не на контрольные, но на инспекционные функции реорганизуемого ведомства. Вся его организация приспособляется к задачам социалистического, рабоче-крестьянского контроля, который с контролем государственным имеет мало общего.

Следующий за этим декрет ВЦИК от 9 января 1922 года принципиально не изменяет положения рабоче-крестьянской инспекции. За отменой в 1921 году предварительного контроля на обязанности рабоче-крестьянской инспекции остается „последующая проверка финансовых, материальных и сметных планов, предложений и договоров, а также проектов государственной росписи расходов и доходов“ (ст. 2, п. „г“). Вместе с выполнением этой контрольной функции рабоче-крестьянская инспекция должна, однако, развивать и инспекционные свои задачи. На нее возлагается: а) наблюдение за исполнением всех декретов и постановлений советской власти и за целесообразным их применением; б) проверка деятельности всех органов советской власти с точки зрения достигнутых на деле результатов; в) надзор по учету, распределению и хранению государственного имущества и наблюдение за правильным и целесообразным ведением всех текущих хозяйственных операций; д) борьба с бюрократизмом и волокитой; е) выработка мер по упрощению делопроизводства, а также форм отчетности и учета.

На рабоче-крестьянскую инспекцию возлагалось, далее, представление на рассмотрение центральных и местных органов власти конкретных предложений, выработанных на основании ревизионного опыта, об упрощении аппарата управления, об устранении параллелизма и бесхозяйственности, о формах согласования деятельности отдельных

народных комиссариатов и их органов на местах, а также о преобразовании всей системы ведения дела в тех или иных учреждениях (п. „ж"), наблюдение за правильным разрешением всякого рода жалоб и заявлений народными комиссариатами и местными органами о неправильных действиях, злоупотреблениях и правонарушениях должностных лиц (п. „з"); систематическое приучение широких масс рабочих и крестьян к приемам и навыкам управления государством (п. „и"). В осуществление всех этих задач рабоче-крестьянская инспекция получает соответствующие контрольно-ревизионные права, как равно и права наблюдения.

Несколько позже, 16 марта 1922 г., постановлением ВЦИК'а (С. У., 1922 г., № 32, ст. 385) к указанным выше задачам НК РКИ была присоединена еще задача „тщательно учитывать результаты новых форм экономического развития, соответствия законодательной практики требованиям реальной жизни и интересам трудящихся, собирать материалы, могущие служить основанием для дальнейшего законодательного регулирования экономической жизни республики".

Из изложенного легко заметить, однако, что функция контрольная в тесном смысле этого слова стала занимать в ряду инспекционных задач рабкрина сравнительно второстепенное место. В декрете 1922 года контрольной функции посвящено всего лишь несколько строк (п. „г" ст. 2-й и п. „а" ст. 3-й), тогда как все остальное посвящено подробной разработке инспекционных задач рабкрина. Эти, имеющие большое принципиальное значение, функции, естественно, стали вытеснять функции контроля.

Таково было положение государственного контроля к середине 1923 г., т.-е. к моменту образования Союза ССР. С образованием Союза ССР и в связи с новыми задачами финансовой политики, функции контрольные должны были получить иное развитие. При построении народного хозяйства на началах единого государственного бюджета Союза нельзя было допускать умаления задач государственного контроля. Таким образом, в 1923 году проблема государственного контроля вновь возникает со всей присущей ей остротой.

Проблема эта могла получить лишь одно разрешение: функции контрольные должны быть отделены от функций инспекционных. Рабоче-крестьянская инспекция должна стать только инспекцией. Задачи контроля должны быть переданы либо одному из существующих других ведомств, либо для выполнения их должно быть образовано новое ведомство, на подобие старого государственного контроля.

Последний вопрос был разрешен постановлением СНК Союза ССР от 30 октября 1923 г. об организации при НКФ СССР финансово-контрольного управления. Несколько ранее, постановлением ЦИК'а и СНК СССР от 6 октября 1923 г., была решена реорганизация и народного комиссариата РКИ Союза и союзных республик.

РКИ перестает быть органом государственного контроля. На нее возлагается задача руководства всеми работами по перестройке и совершенствованию государственного аппарата. Все сохраняемые за РКИ инспекционные функции подчиняются этой общей задаче.

Согласно постановлению ЦИК и СНК от 6 сентября, РКИ освобождается от обязанностей повседневного сплошного контроля над всеми денежными и имущественными операциями госорганов, а также от ряда других лежащих на ней обязанностей текущего характера (см. „Известия ЦИК", № 202, за 1923 г., ст. II, п. „а", 1). Главное свое внимание РКИ обращает на производство ревизионно-инспекционных обследований „командно-узловых пунктов советского хозяйства и управленческого аппарата", согласно заранее вырабатываемым РКИ и утверждаемым высшими законодательными органами планам. Согласно ст. 2-й рассматриваемого закона, РКИ, при производстве ревизионных обследований, должна иметь главной целью выяснение практических результатов деятельности хозяйственных и административных органов как с отрицательной, так и с положительной стороны. При обнаружении хищений и разного рода злоупотреблений РКИ должна главное внимание обращать на выявление типичных для данной области хищений и злоупотреблений с целью выработки организационных способов предотвращения в будущем самой возможности такого рода явлений, отнюдь не уклоняясь в своей работе в сторону

выявления отдельных фактов хищений или злоупотреблений или выискивания отдельных виновников. В своей работе по усовершенствованию госаппарата РКИ должна стремиться к теснейшему слиянию принципов научной теории с практическим опытом, обобщая этот опыт и проверяя обобщенные выводы на практике.

Как видим, самые методы работы РКИ должны существенно измениться. Оставаясь аппаратом инспекционным, будучи освобождена от контрольных, в тесном смысле этого слова, функций, РКИ и в качестве инспекционного органа приобретает совершенно новый, хотя и намеченный предидущими узаконениями, характер. РКИ при производстве своих инспекционных работ должна иметь в виду интересы деятельности государственного аппарата в е г о ц е л о м. Борьба с отдельными злоупотреблениями отступает на второй план. В новом положении о НК РКИ СССР, принятом сессией ЦИК в августе—сентябре 1923 года, на РКИ возлагается задача практического и теоретического изучения дела управления, выявления недостатков и достоинств действующих органов управления, постановки опытов и проведения в жизнь практических мероприятий по рационализации техники управления, делопроизводства и отчетности, общее руководство и об'единение деятельности всех учреждений, занятых изучением научной организации труда, тщательное изучение бюджета СССР и союзных республик и местных бюджетов и учет опыта их исполнения с точки зрения финансовой реальности и хозяйственной целесообразности и т. д.

Что касается разного рода преступлений и злоупотреблений, то на РКИ возлагается, главным образом, обследование и изучение их п р и ч и н. Имея право возбуждать в административном и судебном порядке преследования против лиц за преступления и проступки, обнаруженные в процессе ее работ, РКИ предлагает прокуратуре и иным судебно-следственным органам производство необходимых действий по дальнейшему раскрытию этих преступлений. Словом, все действия РКИ, не исключая и ревизионно-инспекционных обследований, которые она может производить в отношении всех центральных, областных и местных государственных учреждений, предприятий и их об'единений

(в том числе кооперативных и профессиональных органов, акционерных компаний, смешанных обществ и т. д., см. ст. 12 пол.),—все свои действия РКИ производит в соответствии с возложенной на нее общей целью улучшения государственного аппарата. Для осуществления этой цели устанавливается связь РКИ с ЦКК. Вместе с тем считается необходимым систематическое привлечение к работам РКИ рабочих и крестьян, профессиональных союзов и отдельных выдающихся работников. Своих сотрудников РКИ вообще должна привлекать из числа преданных советской власти рабочих, крестьян и специалистов, выдвинувшихся на практической работе в хозяйственных и административных органах, а также из учащихся высших учебных заведений (постан. ЦИК и СНК 6 сентября 1923 г., ст. 21, п. „б"). Таким образом, к концу 1923 г. РКИ завершает свою эволюцию в качестве органа социалистической рабоче-крестьянской инспекции, эволюцию, получившую свой первый толчок в декрете 9 апреля 1919 г. Чуждые РКИ задачи финансового контроля переходят в Наркомфин по финансово-контрольному управлению.

§ 3. Финансово-контрольное управление НКФ

30 октября 1923 г. СНК СССР рассмотрел внесенный НКФ СССР проект постановления об организации в составе НКФ финансово-контрольного управления, долженствующего воспринять на себя некоторые из функций, принадлежавших ранее РКИ. СНК постановил поручить Наркомфину, по соглашению с НК РКИ, выработать особое положение о функциях и структуре финансово-контрольного управления и издать его положение в порядке ведомственного соглашения. При этом пределы ведения контроля должны быть определены в соответствии с постановлением ЦИК и СНК от 6 сентября 1923 года.

Выработанное на основании указанного постановления СНК положение о финансово-контрольном управлении было утверждено НКФ и НК РКИ 21 декабря 1923 года.

На находящееся в составе НКФ финансово-контрольное управление указанным положением возложены следующие задачи.

1) Последующий документальный контроль. Согласно п. „а“ ст. 2, на финансовый контроль возлагается последующая документальная поверка доходов и расходов общегосударственного бюджета, а также поверка оборотов всех денежных, и, в случае необходимости, и материальных ценностей, находящихся в подотчетных кассах и учреждениях.

2) Фактический контроль. Согласно п. „в“ ст. 2 положения, финансовый контроль производит фактическую поверку денежных и материальных ценностей, сооружений, построек и других операций в связи с поверкой документальной отчетности, а также по особым распоряжениям финансово-контрольного управления НКФ СССР. Согласно п. „г“ той же статьи, финансовому контролю предоставляется производство внезапных освидетельствований касс всех ведомств.

3) Наблюдение за правильной постановкой финансово-счетных частей всех ведомств Союза ССР.

4) Составление отчета по исполнению общегосударственной росписи доходов и расходов и сводки по исполнению местных бюджетов.

5) Разработка и представление на утверждение НКФ СССР, по соглашению с рабоче-крестьянской инспекцией, общих правил приема и расходования сумм, обращающихся в подотчетных кассах и учреждениях, а также разработка единообразных, обязательных для всех распорядителей кредитов как по государственному, так и по местному бюджетам, правил и форм финансового счетоводства и отчетности по исполнению государственной росписи.

Утвержденное 21 декабря 1923 г. НКФ и НКРКИ положение определяет также структуру финансового контроля. Финансовый контроль состоит: 1) из финансово-контрольного управления СССР; 2) финансово-контрольных управлений союзных республик; 3) контрольно-бухгалтерских управлений в автономных республиках и в губерниях и областях (губернские и областные контроли); 4) специальных контрольных частей при управлениях или правлениях транспорта. Начальники финансово-контрольных управлений союзных республик назначаются народными комиссарами

финансов этих республик и утверждаются НКФ СССР. Заведывающие контр.-бухгалтерскими управлениями в губерниях, областях, автономных республиках назначаются народными комиссарами финансов союзных республик по представлению заведывающих финотделами. Заведывающие специальными контрольными частями и старшие контролеры этих частей назначаются народным комиссаром финансов СССР.

Необходимый для организации финансового контроля принцип централизации вполне, как видим, осознан и строго выдержан.

В случае неправильностей и злоупотреблений, обнаруженных в порядке последующей ревизии, финансовый контроль принимает меры к устранению нарушений и к возмещению убытков казны на основе вырабатываемого НКФ особого положения, утверждаемого СНК.

Положение о финансово-контрольном управлении, определяя задачи этого управления и порядок его деятельности, строго выдерживает точку зрения на него, как на к о н т р о л ь н о е управление. Органы контроля действуют на основании правил и инструкций, утвержденных НКФ СССР. Согласно общим правилам финансового контроля, утвержденным 21 декабря 1923 года НКФ и НК РКИ СССР, поверка оборотов денежных и материальных ценностей производится финансовым контролем по подлинным оправдательным документам, указанным по каждому виду доходов и расходов в особых перечнях, утверждаемых НКФ СССР. При проверке представленной отчетности финансовый контроль „убеждается в законности и правильности поверяемых оборотов, входит в оценку хозяйственной целесообразности и выгодности для казны производимых отчетными местами и лицами хозяйственных операций и убеждается в целости и сохранности подотчетных ему денежных и материальных средств“.

§ 4. Дальнейшее развитие

Положение о финансовом контроле 21 декабря 1923 г. представляло собою с юридической стороны не закон, но ведомственную инструкцию. Выше было упомянуто, что

положение это было введено в действие соглашением НКФ и НК РКИ СССР, согласно поручению, возложенному на названные, ближайшим образом заинтересованные, ведомства СНК СССР.

На основе и в пределах упомянутого положения финансовый контроль развивал свою деятельность в течение нескольких лет. При этом обнаружилась явная тенденция к подражанию основным формам деятельности старого государственного контроля, что особенно сказалось в стремлении развить институт „начета". В течение 1923—26 г.г. финансовый контроль напряг свои усилия главным образом на постановку последующей документальной ревизии и на приспособление всего своего аппарата к этой задаче. Вместе с тем финансовый контроль должен был стремиться оформить свое положение в ряду других государственных органов, получить определение основ своей деятельности в утвержденном законодательными органами положении. Так или иначе, но принципиальные вопросы постановки финансового контроля в Союзе ССР не были разрешены ни постановлением СНК от 30 октября 1923 г., ни—тем менее „положением 21 декабря 1923 г.". Состояние, созданное этими актами, было лишь временным, и СНК должен был через 3 года вновь поставить перед собою проблемы, связанные с организацией финансового контроля.

15 июня 1926 г. СНК Союза ССР заслушал доклад Наркомфина о работе финансового контроля и вынес по этому докладу постановление о необходимости внести в систему финансового контроля наибольшее упрощение. СНК поручил НК РКИ обсудить, при участии осведомленных представителей ведомств, вопрос о желательности дальнейшего существования финансового контроля в таком виде, в каком он тогда существовал. Задача эта рассматривалась как срочная, и НК РКИ был дан для производства указанной работы двухмесячный срок. СНК сделал при том НК РКИ специальное указание на возможность согласования форм финансового контроля с формами контроля, существующими внутри ведомств. На период времени до окончания работ НК РКИ СНК была установлена на финансовый контроль та точка зрения, что ни в отношении компетенции, ни в отношении об'ема работ контроль этот не может получить расширения.

Вместе с тем СНК признал необходимым максимально упростить формы и систему отчетности.

Таким образом, высший исполнительный орган занял по отношению к финансовому контролю в том его виде, какой он приобрел к середине 1926 г., оборонительную позицию. СНК категорически протестовал против расширения деятельности финансового контроля. Явление это имеет, однако, простое об'яснение: осуществление сплошного документального последующего контроля потребовало огромного, дорого стоющего, аппарата и вместе с тем не давало тех результатов, к каким приучила деятельность НК РКИ. Сплошной последующий документальный контроль представлялся слишком формальным, слишком мало соответствующим духу советского управления. Ставится задача реорганизации финансового контроля, упрощения его системы и методов, выдвигается идея фактической ревизии, как основного метода работы контроля.

16 ноября 1926 г. СНК Союза ССР, заслушав доклад НК РКИ об упрощении системы и методов работы финансового контроля, признал необходимым произвести коренную его реорганизацию. Начала этой реорганизации должны состоять, согласно постановлению СНК, в следующем.

1. Сплошной последующий документальный контроль исполнения государственного бюджета, как основная система ревизионной работы органов финансового контроля, отменяется.

2. В качестве основной системы ревизионной работы органов финансового контроля устанавливается „фактическая ревизия финансовых и хозяйственных (заготовительных, производственных, строительных и др.) операций по исполнению государственного бюджета с применением по выборочному методу поверки подлинных оправдательных документов и обследования состояния денежных и материальных ценностей".

3. Сплошное доставление подконтрольными учреждениями на ревизию оправдательных документов с 1 октября 1926 года отменяется.

4. Учреждения, состоящие на государственном бюджете, обязаны тем не менее полностью обосновы-

вать установленными документами действительность произведенных финансовых и хозяйственных операций, а равно их законность и правильность; указанные документы должны оставаться в подконтрольных учреждениях и храниться у них порядком, устанавливаемым подлежащими органами финансового контроля по соглашению с упомянутыми учреждениями.

5. В случае необходимости в особом ревизионном наблюдении за каким-либо учреждением, органам финансового контроля предоставляется право требовать от этого учреждения представления на ревизию оправдательных документов как по отдельным операциям, так равно и по всем операциям за определенный период времени.

6. Все учреждения, состоящие на государственном бюджете, обязаны представлять копии составляемых ими периодических отчетов в соответствующие органы финансового контроля, которые, по соглашению с подконтрольными учреждениями, устанавливают, какие сведения по исполнению бюджета должны включаться в указанные отчеты и в какие сроки они должны быть доставляемы финансовому контролю. СНК установил, что реорганизация контроля на этих началах должна быть полностью произведена с 1 января 1927 г. НКФ СССР, по соглашению с НК РКИ СССР, поручается разработать и внести в двухнедельный срок на рассмотрение СНК проект положения, выработанный на основе указанных начал, причем в положении должны быть предусмотрены достаточные для борьбы с нарушениями законов и правил об исполнении бюджета и для борьбы с нарушением интересов государства—права органов финансового контроля, а равно наибольшая их самостоятельность и обособленное финансирование. Кроме того, тем же органам, но с участием заинтересованных ведомств, поручается выработать новые правила о ревизии и отчетности в целях ее упрощения и сокращения и ввести необходимые изменения в утвержденную СНК 21 августа 1924 г. инструкцию по счетоводству и отчетности для административных правительственных учреждений. Советам народных комиссаров союзных республик предлагается принять вытекающие из рассматриваемого постановления меры к реорганизации республиканских и мест-

ных органов финансового контроля (С. З., 1926 г. № 76, ст. 608).

Таково содержание постановления СНК Союза ССР от 16 ноября 1926 г. о реорганизации финансового контроля. Остановимся на основных принципах произведенной реорганизации.

Финансовый контроль остается бюджетным контролем. Назначение финансового контроля, как контроля за исполнением бюджета, проходит красной нитью через все постановление. Вместе с тем, однако, краеугольным камнем деятельности финансового контроля становится фактическая ревизия. Ревизия документальная сохраняется лишь в качестве дополнительного метода.

Возникает, однако, вопрос, как возможно сочетание основной задачи финансового контроля, как контроля за исполнением бюджета, с основным методом контроля, которым должна быть фактическая ревизия. Нужно отдать себе ясный отчет в том, что фактический контроль не есть контроль за исполнением бюджета, хотя в ст. 2 постановления СНК и говорится о „фактической ревизии финансовых и хозяйственных (заготовительных, производственных, строительных и др.) операций по исполнению государственного бюджета". Фактическая ревизия может быть для финансового (бюджетного) контроля лишь подсобным методом деятельности, ибо контроль за исполнением бюджета есть прежде всего контроль за соответствием расходования государственных средств их назначению по бюджету. Проверка исполнения бюджета должна быть документальной поверкой того, действительно ли израсходованные суммы оправдываются бюджетным их назначением. Фактическая ревизия при бюджетном контроле применяется для удостоверения в том, соответствует ли израсходование средств, оправданное документами, фактическому положению дела. Как будто очевидно, что фактическая ревизия в качестве основного метода финансового контроля делает контроль не бюджетным контролем, а хозяйственной инспекцией, выполняющей свои задачи с некоторым приближением к задачам финансового контроля, коль скоро деятельность этой инспекции имеет специальное назначение в отношении наблюдения именно за исполнением государственного бюджета.

Как видим, в процессе развития советского контроля началось обратное движение — движение к слиянию задач финансового контроля с задачами РКИ. Финансовый контроль становится некоторым особым видом рабоче-крестьянской инспекции. Дифференциация финансового контроля и РКИ, достигнутая в 1923 году, начинает, если не совсем исчезать, то во всяком случае утрачивать значение. Любопытно отметить, что одновременно происходит процесс расширения прав рабоче-крестьянской инспекции. 4 мая 1927 года ЦИК'ом и СНК издается по этому вопросу специальное постановление. Постановления НК РКИ признаются окончательными и обязательными, если они изданы по вопросам: об упрощении и сокращении учета и отчетности, ликвидации излишних органов и представительств, сокращения излишних штатов, уменьшения накладных расходов, изменения организационного строения отдельных частей учреждений и предприятий, наложения дисциплинарных взысканий, отстранения и увольнения должностных лиц за явные бесхозяйственность, бюрократизм и волокиту. В тех случаях, когда проведение указанных мероприятий вызывает необходимость изменения действующих законов и распоряжений правительства, НК РКИ вносит соответствующие свои предложения в СНК и СТО по принадлежности (С. З. СССР, 1927 г. № 22, ст. 247).

Во исполнение поручения СНК Союза ССР, НКФ и НК РКИ выработали новое положение о финансовом контроле и представили таковое на утверждение СНК 11 апреля 1927 г. СНК принял постановление об утверждении этого положения и представил его на утверждение президиума ЦИК, который, однако, воздержался от утверждения и постановил передать его на рассмотрение сессии ЦИК. Таким образом, законодательного акта, который бы определял во всех необходимых подробностях организацию финансового контроля, формы и методы его деятельности, мы пока все-таки не имеем. Однако, положение о финансовом контроле в редакции, утвержденной СНК, разослано „к руководству в практической работе" при циркулярном обращении, подписанном председателем ЦИК'а Союза ССР и председателем СНК Союза ССР, обращенном к председателям ЦИК'ов и председателям СНК союзных республик, к народ-

ным комиссарам общесоюзных и об'единенных ведомств Союза ССР. В циркулярном обращении указывается на особое значение финансового контроля, на необходимость поставить этот вопрос на более широкое обсуждение, в связи с чем он и перенесен на очередную сессию союзного ЦИК'а. Самое же обращение положения о финансовом контроле „к руководству в практической работе" об'ясняется тем, что отсутствие закона, определяющего права и полномочия государственного финансового контроля, создает серьезные затруднения в осуществлении его задач.

Итак, если мы не имеем еще закона, определяющего деятельность финансового контроля, то имеем по этому вопросу как бы закон, т.-е. инструкцию, долженствующую временно заменять собою закон. Положение о финансовом контроле, утвержденное 11 апреля 1927 года СНК, фактически применяется в качестве временного акта, имеющего получить утверждение сессии ЦИК. Нам приходится во всяком случае рассматривать те части этого положения, которые не противоречат неотмененным постановлениям ЦИК'а Союза ССР в качестве, если не действующего права, то — действующих правил.

§ 5. Новое положение о финансовом контроле

1. Финансовый контроль в составе НКФ. Новым положением выполняется постановление СНК о реорганизации финансового контроля. В постановлении этом было, между прочим, указано (разд. 3), что в положении о финансовом контроле должны быть предусмотрены достаточные для борьбы с нарушением закона и правил об исполнении бюджета и для борьбы с нарушением интересов государства права органов финансового контроля, а равно наибольшая их самостоятельность и обособленное финансирование. В соответствии с этим указанием финансовый контроль получает, прежде всего, несколько иное наименование. Он носит теперь название государственного финансового контроля. Затем, изменяется положение органов финансового контроля в составе народного комиссариата финансов: положение говорит об органах государственного финансового контроля при народном комиссариате финансов

Союза ССР. Вместо финансового контрольного управления в НКФ СССР мы будем иметь, таким образом, главное управление государственного финансового контроля, состоящее при НКФ Союза ССР. Соответственно изменяется наименование органов финансового контроля в союзных и автономных республиках; все эти органы оказываются теперь не „в", а „при" соответствующих органах наркомфина.

Прибавление к наименованию слов „государственный", „главное" само по себе, конечно, еще ничего не меняет в юридическом положении органов финансового контроля. Но, может быть, имеет хоть сколько-нибудь существенное в этом отношении значение указание на то, что финансовый контроль состоит „при" НКФ? В положении значение этого „при" раскрывается следующим образом.

Главное управление государственного финансового контроля Союза ССР оказывается подчиненным „непосредственно" народному комиссару финансов Союза ССР, а управления государственного финансового контроля, состоящие при НКФ союзных республик, подчиняются „непосредственно" народным комиссарам финансов союзных республик. Для всякого, кто искушен в вопросах советского государственного права, такое „непосредственное" подчинение не может, однако, не представляться в высокой степени сомнительным. Что в самом деле оно означает? Неподчиненность главного управления финансового контроля коллегии народного комиссариата финансов? Но это было бы явным нарушением требований ст.ст. 56 и 57 конституции Союза ССР. Действующее право ограждает права коллегий народных комиссаров хотя бы в том отношении, что предоставляет коллегиям или отдельных их членам, в случае своего несогласия с решениями народных комиссаров, обжаловать эти решения в СНК. Спрашивается, представляются ли с точки зрения положения о государственном финансовом контроле указанные права коллегий отмененными? Совершенно очевидно, что слова положения о непосредственном подчинении управлений контроля народным комиссарам не имеют никакого юридического значения.

В отношении органов государственного финансового контроля устанавливается особый порядок финансирования.

Сметы расходов и доходов органов государственного финансового контроля входят в сметы НКФ Союза ССР и союзных республик, как самостоятельные части, а непосредственные руководители органов финансового контроля пользуются правами самостоятельных распорядителей кредитами, причем контроль над исполнением органами финансового контроля своих смет осуществляется соответствующими учреждениями НК РКИ. В данном случае мы имеем перед собой уже нечто вполне реальное и получаем действительную возможность раскрыть значение упомянутого выше „при". Состояние органов финансового контроля при народном комиссариате финансов означает ни что иное, как обособление финансового контроля от наркомфина в отношении сметно-бюджетном.

2. Предметы деятельности финансового контроля. Задачи финансового контроля в положении определяются, как задачи регулярной и систематической проверки исполнения единого государственного бюджета Союза ССР и местных бюджетов, а также бухгалтерского учета исполнения единого государственного бюджета. Осуществление этих задач должно заключаться:

а) в контроле исполнения государственного и местного бюджета кассами наркомфина, учреждениями Государственного банка и кассами специальных сборщиков;

б) в контроле над государственными органами, состоящими на общегосударственных и местных бюджетах, в отношении распоряжения бюджетными средствами;

в) в контроле над поступлением и использованием всех специальных средств учреждений, состоящих на общегосударственных и местных бюджетах, а также над хранением сумм, находящихся в депозитах этих учреждений и над распоряжением ими;

г) в наблюдении за постановкой и правильным ведением счетоводства и отчетности бюджетных учреждений;

д) в наблюдении за движением, целостью и сохранностью денежных и материальных ценностей, находящихся в депозитах этих учреждений;

е) в составлении бухгалтерского и ревизионного отчетов по исполнению единого государственного бюджета Союза ССР и местных бюджетов.

Задачи финансового контроля по сравнению с тем, как они были определены в положении 21 декабря 1923 года, как видим, не изменились; лишь изложение их в новом положении несколько более детализовано. Контроль над кассами комиссариата финансов, контроль над другими государственными органами в отношении исполнения ими бюджета, наблюдение над постановкой счетоводства и отчетности и составление отчета по исполнению бюджета — все эти задачи стоят перед финансовым контролем не с 1927, а с 1923 года.

3. Органы финансового контроля. Новое положение не внесло никаких изменений и в отношении конструкции органов финансового контроля. Этими органами остаются те же финансово-контрольные управления, лишь, название которых, как мы видели выше, меняется, а также местные и специальные органы, причем как управления государственного финансового контроля в союзных республиках, так и местные контрольные органы действуют по директивам и под общим руководством главного управления государственного финансового контроля.

Система органов финансового контроля возглавляется главным управлением финансового контроля при НКФ Союза ССР. Непосредственно главному управлению подчинены отделы по ревизии местных органов ведомств Союза ССР (Наркомвоенмора, НКПС, НКПТ).

При НКФ союзных республик состоят управления государственного финансового контроля.

При финансовых отделах краевых, областных, губернских, окружных, уездных исполнительных комитетов, а также при НКФ автономных республик состоят местные органы государственного финансового контроля.

В ведении главного управления состоит контроль исполнения общесоюзного бюджета, а также общее руководство деятельностью всех остальных контрольных органов, ведающих контролем бюджетов союзных республик и местных бюджетов.

Положение предусматривает непосредственные сношения между собой финансовых органов различных степеней. Оно предусматривает, далее, порядок назначения и увольнения работников государственного финансового контроля. Началь-

ник главного управления, управлений при НКФ союзных республик и руководители финконтроля при НКФ автономных республик назначаются и увольняются соответственно СНК Союза ССР, союзных и автономных республик по представлению подлежащих народных комиссаров финансов. Назначение, перемещение и увольнение руководящего состава главного управления, с непосредственно подчиненными отделами по ревизии местных органов ведомств Союза ССР, управлений финансового контроля при НКФ союзных республик (до помощников заведующих отделами включительно), а также органов контроля при НКФ автономных республик (до помощников заведующих основными подразделениями этих органов включительно) — производится НКФ Союза, союзных и автономных республик по представлению руководителей соответствующих органов финансового контроля. Назначение, перемещение и увольнение заведующих органами государственного финансового контроля при финансовых отделах краевых, областных, губернских, окружных, уездных исполкомов производится НКФ союзных и и автономных республик по принадлежности. Назначение, перемещение и увольнение ревизионного и бухгалтерского состава (до контролера и старшего бухгалтера включительно) главного управления с подчиненными ему отделами по ревизии местных органов ведомств Союза ССР и органов контроля при НКФ союзных и автономных республик производится руководителями этих органов. Этими же лицами, по представлениям заведующих органами финансового контроля, состоящих при финансовых отделах исполкомов, согласованным при том с заведующими соответствующими финансовыми отделами, производится назначение, перемещение и увольнение ревизионного и бухгалтерского состава органов финансового контроля при финансовых отделах исполкомов. Назначение, перемещение и увольнение прочих сотрудников производится непосредственно руководителями соответствующих органов государственного финансового контроля.

Отступления от этих правил в смысле предоставления назначения работников финансового контроля заведующим финансовыми отделами исполкомов возможно лишь в исключительных случаях, в силу особенностей местных условий.

Следует, наконец, отметить, что работники государственного финансового контроля, несущие ревизионные и бухгалтерские функции и занимающие должность не ниже контролера или старшего бухгалтера, назначаются, по положению, из лиц, удовлетворяющих условиям, устанавливаемым главным управлением государственного финансового контроля по соглашению с НКТ и ВЦСПС.

4. Методы финансового контроля. Существенные изменения против прежнего произведены в отношении определения методов финансового контроля. Во главу уже поставлена фактическая ревизия финансово-хозяйственных операций с применением по выборочному методу проверки подлинных оправдательных документов и книг, а также обследования денежных и материальных ценностей и наличия рабочей силы. При производстве ревизионных действий органы финансового контроля оценивают проверяемые обороты и операции с точки зрения законности, правильности и хозяйственной целесообразности.

5. Ревизионные права финконтроля. Ревизионные права финансового контроля ограждаются в полной мере. Органам финансового контроля предоставляется право требовать, в случае необходимости, представления на ревизию подлинных оправдательных документов как по отдельным операциям, так равно и по всем операциям за определенный период времени, требовать в отдельных случаях командирования подконтрольными учреждениями сотрудников для дополнительных об'яснений по возникшим в процессе ревизии вопросам, получать от кредитных учреждений справки о состоянии счетов подконтрольных учреждений, получать необходимые для ревизии сведения также от учреждений неподконтрольных. Со своей стороны подконтрольные органы обязаны представлять в соответствующие органы финансового контроля копии составляемых ими периодических отчетов, касающихся состояния, движения и использования отпущенных им по бюджету средств, а также состояния и движения депозитных сумм, безотлагательно представлять командированным финансовым контролем сотрудникам доступ ко всем местам хранения денежных и материальных ценностей, производства операций и работ, а также сообщать необходимые сведения и раз'яснения, пред'являть

дела, книги, документы. Учреждения же, состоящие на общегосударственном и местных бюджетах, обязаны полностью обосновывать установленными оправдательными документами действительность произведенных ими финансовых и хозяйственных операций, а также законченность и правильность этих операций.

Правила ревизии разрабатываются главным управлением государственного финансового контроля с участием заинтересованных центральных учреждений и ведомств Союза, а также представительств союзных республик при правительстве Союза. Правила эти утверждаются затем народным комиссаром финансов Союза ССР по соглашению с народным комиссаром рабоче-крестьянской инспекции Союза ССР.

6. Участие контроля в бюджетной работе. Положение определяет также права органов финансового контроля в отношении его участия в бюджетной работе. Органы контроля участвуют с совещательным голосом в соответствующих бюджетных совещаниях и в междуведомственных комиссиях по вопросам рассмотрения и составления общегосударственного и местных бюджетов, принимая участие в заседаниях военно-окружных совещаний, финансового комитета при НКПС и правлений железных дорог — при обсуждении финансовых смет. В лице своих непосредственных руководителей органы финансового контроля участвуют с совещательным голосом в обсуждении бюджетных вопросов в заседаниях СНК Союза ССР, союзных и автономных республик, СТО, экономических совещаний союзных республик, а также местных исполнительных комитетов и соответствующих плановых органов.

7. Отчеты финконтроля. Составляемые финансовым контролем бухгалтерские и ревизионные отчеты об исполнении единого государственного бюджета Союза ССР и бюджетов союзных республик, а также сводные ревизионные отчеты об исполнении местных бюджетов, представляются на утверждение высших органов через народных комиссаров финансов Союза, союзных и автономных республик по принадлежности.

8. Ответственные за нарушение бюджетной и отчетной дисциплины лица. К числу достоинств нового положения следует отнести точное установление

лиц, ответственных за нарушение установленных правил исполнения государственного и местных бюджетов, за неправильное составление отчетов, несвоевременное представление их и пр. Ответственность эту несут „совместно" распорядители кредитов и заведующие финансово-счетными частями подконтрольных учреждений, освобождающиеся от этой ответственности лишь в случаях, когда неправильные действия были ими совершены по распоряжению распорядителей кредитов, если при том они до исполнения обратили внимание распорядителей кредитов в письменной форме на неправильность их распоряжений.

9. Меры контрольного воздействия. В случае обнаружения нарушения бюджетной или отчетной дисциплины или причинения ущерба имущественным интересам казны, органы государственного финансового контроля делают подконтрольным учреждениям и лицам предложение об устранении этих нарушений и о возмещении причиненного государству ущерба. За контролем сохранено, однако, и право принимать меры ко взысканию убытков в бесспорном или судебном порядке. В порядке административном (бесспорном) взыскиваются убытки, происшедшие в результате нарушения должностными лицами законов и правил, регулирующих взимание государственных доходов и производство государственных расходов, за исключением случаев, когда эти нарушения заключают в себе состав уголовного преступления. При наличии же состава уголовного преступления, а равно во всех случаях, когда убытки причинены действиями формально правильными, но нецелесообразными, убытки взыскиваются не иначе как в судебном порядке, т.-е. через уголовный или гражданский суд. Как видим, в положении содержится еще старое право производства „начетов".

Об обнаруженных нарушениях, заключающих в себе уголовное преступление, органы государственного финансового контроля сообщают прокуратуре для возбуждения преследования в уголовном порядке. При отсутствии в обнаруженном нарушении признаков уголовного преступления органы финансового контроля вправе делать руководителям подконтрольных учреждений предложения о наложении на нарушителей дисциплинарного взыскания, а также

возбуждать против нарушителей дисциплинарное преследование в подлежащих дисциплинарных органах.

Предложения органов финансового контроля об устранении нарушения должны содержать в себе указания на мероприятия, подлежащие осуществлению подконтрольными учреждениями и лицами. Предложения о возмещении понесенного казною ущерба должны содержать указание должностного лица, ответственного за причиненный ущерб, действий, причинивших ущерб, суммы, подлежащей возмещению, и срока для добровольного пополнения. Руководители подконтрольных учреждений уведомляют должностных лиц, указываемых контролем как ответственных, в трехдневный срок. В случае согласия руководителей подконтрольных учреждений с предложениями контроля, а также в случае согласия с ними причинивших ущерб должностных лиц, предложения эти приводятся в исполнение. В противном случае, руководители учреждений или заинтересованные лица представляют органам финансового контроля в двухнедельный срок свои возражения. Непредставление в указанный срок возражений рассматривается как согласие с предложениями контроля. По рассмотрении представленных возражений органы финансового контроля либо отказываются от своих предложений, либо направляют возникшее разногласие в двухнедельный срок на рассмотрение: а) вышестоящих органов (по предложениям об устранении нарушений и о наложении дисциплинарных взысканий), б) судебных учреждений (по вопросам о возмещении ущерба, если убытки не подлежат взысканию в бесспорном порядке), в) контрольных советов и совещаний (по предложениям о возмещении имущественного ущерба, когда убытки подлежат взысканию в бесспорном порядке).

Контрольные советы и совещания, призываемые для разрешения вопросов о бесспорных взысканиях с должностных лиц убытков, понесенных казною вследствие неправильных их действий, образуются в составе трех лиц: 1) председателя—представителя от соответствующего органа финансового контроля, 2) представителя от судебного органа (верховного суда Союза ССР, верховного суда союзной республики, главного суда автономной республики, краевого, областного, губернского или окружного суда по принадлежности) и 3) по-

стоянного представителя того ведомства, по учреждению которого возникло рассматриваемое разногласие.

Контрольные советы образуются при НКФ Союза ССР, а также при НКФ союзных и автономных республик.

Контрольные совещания образуются при местных отделах государственного финансового контроля (военных, транспортных), а также при финансовых отделах краевых, областных, губернских, окружных и уездных исполнительных комитетов.

Разногласия, возникшие между главным управлением финансового контроля и ревизуемыми им учреждениями, разрешаются контрольным советом при НКФ СССР. Разногласия между подчиненными главному управлению отделами по ревизии местных органов ведомств Союза и ревизуемыми этими отделами учреждениями разрешаются контрольными совещаниями при означенных отделах. Разногласия между органами контроля при НКФ союзных и автономных республик и ревизуемыми ими учреждениями разрешаются контрольными советами НКФ этих республик. Наконец, разногласия между органами финансового контроля при финансовых отделах исполнительных комитетов и ревизуемыми ими учреждениями разрешаются контрольными совещаниями при указанных отделах. В целях установления единообразной практики допускается, по распоряжению главного управления государственного контроля, согласованному с заинтересованным ведомством Союза ССР, передача разрешения разногласий между органами финансового контроля и местными органами ведомств Союза на разрешение контрольного совета при НКФ СССР.

Контрольные советы и совещания обязаны уведомлять ответственных за причиненный государственный ущерб лиц о времени рассмотрения дел и заслушивать об'яснения этих лиц.

Постановления контрольного совета или совещания являются окончательными и обжалованию не подлежат. Возобновление производства по рассмотренным делам возможно лишь в случае открытия новых обстоятельств, наличность которых устанавливается контрольным совещанием или контрольным советом. В этих случаях, одновременно с возобновлением производства, разрешается и вопрос о приостановке первоначального постановления.

Сумма, подлежащая взысканию с признанных ответственными должностных лиц согласно постановления контрольных советов или контрольных совещаний, а также вследствие принятия первоначальных предложений финансового контроля, взыскивается по правилам положения о взимании налогов.

Вопросы о принятии на счет государства убытка в случае, когда пред'явление требований о его возмещении признается по обстоятельствам дела нецелесообразным, производится по правилам, устанавливаемым НКФ СССР по соглашению с НК РКИ.

Таково новое положение о финансовом контроле, которое, вероятно, определит его деятельность в течение ближайших нескольких лет. Дальнейшее развитие финансового контроля будет зависеть от развития различных элементов бюджета и бюджетного права.

ГЛАВА IV

КОНТРОЛЬ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ

§ 1. Общие замечания

Государственная казна, представляя собой совокупность средств, предназначенных для служения государственным целям, имеет рядом с собой казну многочисленных союзов, которые, хотя и входят в состав государства, но все же имеют и свое в известной степени обособленное существование.

Правда, система советского управления не знает обычного разграничения принципов центрального управления и самоуправления, не знает даже и термина „самоуправление". Органы центральной и местной власти представляют здесь одну замкнутую систему, исключающую возможность дифференциации их в указанном сейчас смысле.

Однако, отрицая разделение органов управления и самоуправления, советское законодательство не отрицает основы этого разделения, — именно различие дел общегосударственных и дел местных. Следует подчеркнуть, что это различие производится в советском праве совершенно четко. § 10 (п. I) положения о губернских с'ездах советов и губ. исполнительных комитетах указывает, что ведению губ. с'ездов подлежит „рассмотрение и решение всех м е с т н ы х вопросов, а также обсуждение вопросов, имеющих о б щ е г о с у д а р с т в е н н о е з н а ч е н и е". И это разграничение „местных вопросов" от „вопросов, имеющих общегосударственное значение" мы встречаем в положении о всех административно-территориальных единицах, существующих в Союзе ССР.

Действующее законодательство производит, далее, отделение имуществ местных советов от имуществ общегосударственных, а равно отделение местных средств, местных бюджетов от бюджетов общегосударственных.

Основное значение в рассматриваемом вопросе имеет для нас, конечно, положение о местных финансах. В своей новейшей утвержденной ЦИК Союза ССР 25-го апреля 1926 г. редакции, положение это стремится закрепить права местных советов в финансовой области, признанные в основе своей еще в 1921 г. (постановлением IX всероссийского с'езда советов) и получившие в течение последних пяти лет весьма значительное развитие.

„Местные финансы", гласит ст. I положения о них, „составляют часть единой системы финансов Союза ССР и состоят в непосредственном ведении местных советов и их исполнительных комитетов". В этом положении заключено резкое противоположение не государства месту, что было бы неправильно, но центра, в данном случае казны, как централизованной системы организации финансов,—местным советам и их исполнительным комитетам, как органам, представляющим систему финансовой децентрализации.

Ряд постановлений положения о местных финансах направлен на то, чтобы придать указанному разделению необходимую устойчивость. Местным органам передаются определенные доходные источники, и на них возлагается несение определенных расходов. Согласно ст. 7 положения, перенесение с единого государственного бюджета Союза ССР на местный каких-либо расходов, а равно полная или частичная отмена каких-либо доходных источников местного бюджета... могут производиться не иначе, как на основании особого каждый раз постановления ЦИК'а СССР. Согласно ст. 8 положения: „перенесение с местного бюджета на бюджет союзных республик каких-либо расходов может производиться по постановлению ЦИК союзной республики, немедленно доводимому до сведения ЦИК'а Союза ССР".

Для всякого ясно, что противоречия между интересами центра и интересами мест разрешаются не путем механического подавления местного интереса, а путем облечения его в известные правовые формы. Положение о местных финансах представляет попытку установления этих

форм в области финансово-хозяйственных отношений центра и мест.

Разграничение казны общегосударственной и местных территориальных корпораций, бюджета государственного и местных бюджетов не должно разрушать и не разрушает общего единства государственной власти. Противоположение мест центру не есть их противоположение государству. В области же финансово-хозяйственной указанное противоположение есть противоположение принципов устройства финансов, которое должно, в сущности, служить одним общим целям государственного (в наиболее обширном и полном смысле этого слова) благосостояния. Какой-либо отрыв одной из этих систем от другой совершенно, конечно, недопустим. Обе эти системы должны представлять собой, в каждый данный момент своего существования, некое общее финансово-политическое единство, т.-е. должны быть, в сущности, единой системой, в которой действуют два выполняющих различные функции элемента: казна и бюджет государственный непосредственно организуют и обслуживают в финансовом отношении центральную власть, тогда как для организации и обслуживания государственных потребностей на местах существует местное имущество, местные доходы и местный бюджет.

Так обстоит дело в отношении самого существа взаимной связи между казной и местными территориальными единицами, между бюджетами государственными и местными. Это взаимодействие их должно, однако, получить свое выражение и во внешних формах организации государства.

Обе системы подчинены, прежде всего, определения общего государственного законодательства. Законодательство по вопросу местных финансов, говорит ст. 3 положения о них, осуществляется ЦИК'ом и СНК Союза ССР, а также, на основе и в пределах настоящего положения, ЦИК'ом и совнаркомами союзных республик, осуществляется, иначе говоря, теми же органами, от которых исходит все законодательство (и в том числе финансовое) вообще. Этот принцип действует во всяком государстве, совершенно независимо от степени хозяйственной и иной самостоятельности местных территориальных единиц.

Далее, обе системы подчинены руководству со стороны финансового ведомства. В ст.ст. 10 и 11 действовавшего прежде временного положения о местных финансах функции НКФ Союза и союзных республик были обозначены с полной точностью. При этом функции законодательной инициативы по вопросам местных финансов, инструктирования по этим вопросам, власть надзора за деятельностью НКФ союзных республик в области местных финансов, дача заключений по проектам союзных республик о местных налогах и надбавках к налогам государственным и некоторые другие функции были возложены на НКФ Союза ССР. В ныне действующем положении о местных финансах перечень функций НКФ отсутствует. Ст. 4 положения говорит по этому вопросу лишь следующее: „права и обязанности НКФ Союза и НКФ союзных республик в области местных финансов устанавливаются положениями о них и настоящим положением". Законодатель не пожелал в данном случае отягощать изложение перечнем и решил отослать для уяснения функций НКФ Союза и союзных республик в отношении руководства за местными финансами к другим законам. Кроме того, функции руководства местными финансами теперь известным образом перераспределились в сторону предоставления бо́льших прав республиканским наркомфинам. Несомненно, однако, что руководящее значение в отношении к местным финансам продолжает принадлежать об'единенному финансовому ведомству. Ему принадлежит законодательная инициатива в этой области; ему же принадлежат общие права инструктирования и надзора (НКФ подлежащей союзной республики) и право утверждения бюджетов по высшим местным территориальным единицам. Далее, нужно заметить, что местные бюджеты, как в доходной, так и в расходной части, составляются в соответствии со сметной номенклатурой, разрабатываемой НКФ Союза ССР, что начальный и конечный сроки бюджетного года для местных бюджетов соответствуют срокам, установленным для единого государственного бюджета Союза ССР. Словом, все необходимые реальные организационные предпосылки для осуществления финансовым ведомством его руководящей функции в отношении к местным бюджетам имеются налицо.

Будучи формально связаны между собою в отношении законодательного определения и в отношении общего ведомственного руководства, обе системы организации государственных финансов должны быть связаны и в отношении контроля за исполнением бюджетов. Законодательство всех западно-европейских государств стремится установить контроль над местными финансами со стороны органов центрального правительства. В Англии этот контроль осуществляется (в последующем порядке) через аудиторов министерства местного управления; исключение составляют, однако, отчеты городов, которые (за исключением расходов на народное образование) освобождены от правительственного контроля и рассматриваются ревизионными комиссиями составляемыми из трех лиц. Во Франции все отчеты департаментов и коммун восходят, в том или ином порядке, на утверждение счетной палаты. Тот же принцип применяется в Германии, в Италии и других государствах.

Положение о местных финансах (а за ним и новое положение о государственном финансовом контроле) устанавливает в рассматриваемом вопросе следующее:

1. Общие основания счетоводства по местным бюджетам определяются НКФ Союза ССР.

2. Порядок, формы и сроки представления периодической отчетности местными финансовыми органами народным комиссариатам финансов союзных республик и последними народному комиссариату финансов Союза ССР — определяются инструкциями, издаваемыми НКФ Союза ССР по соглашению с НК РКИ Союза ССР.

3. Контроль исполнения местных бюджетов возлагается на органы финансового контроля наркомфинов союзных республик.

Таковы три общих положения нашего действующего права относительно отчетности по местным бюджетам и контроля за их исполнением. К ним нужно присоединить еще четвертое положение, которым на НКФ Союза ССР возлагается составление в срок, устанавливаемый СНК Союза ССР, общего по Союзу сводного отчета по исполнению местных бюджетов.

Общесоюзным законодательством выдвинут, следовательно, принцип централизации финансового контроля за исполне-

нием местных бюджетов. Местные финансы, подлежащие действию законов, исходящих от высших органов, подлежащие общему руководству со стороны органов финансового ведомства, естественно, подлежат и контролю со стороны этих органов. Круг, связывающий воедино центральную казну с казною местных территориальных единиц, таким образом, замыкается. Обе части финансового хозяйства облекаются во взаимную друг с другом формальную связанность.

Нужно, однако, сказать, что этим разрешаются лишь самые общие вопросы об организации финансового хо-зяйства.

Вслед за ними выступают специальные задачи, связанные с развитием отдельных его частей. Ведь в рассматриваемой области имеет значение не только общее, связывающее обе части финансового хозяйства в единство, но также и то, что присуще каждой из этих частей в особенности.

§ 2. Общественный контроль и его задачи

Некоторая степень свободы не может не принадлежать местным органам и в области финансового хозяйства. Местные финансы состоят, как говорится в ст. I положения, „в непосредственном ведении местных советов и их исполнительных комитетов (или президиумов городских советов, в случаях, предусмотренных законодательством союзных республик)".

Это состояние в непосредственном ведении означает вместе с тем предоставление местным органам известной свободы в области ведения финансового хозяйства.

Если, однако, государство, в лице его высших органов, считает (и не может не считать) необходимым построение части финансового хозяйства страны по принципу децентрализации, если местные финансы передаются в непосредственное ведение местных органов, то спрашивается, возможно ли при этих условиях сохранить функции контроля местного хозяйства целиком за центральными органами. Разумеется, — нет. Децентрализация в области управления, естественно, влечет за собою и децентрализацию контролирующей деятельности. В связи с этим контроль над деятельностью местных органов приобретает характер контроля общественного.

Но в чем заключаются особенности общественного контроля и его отличие от контроля государственного?

Особенности эти трудно вложить в точные понятия уже по одному тому, что самое понятие „общественности" содержит в себе моменты некоторой неопределенности. Государственность всегда означает строгую разграниченность сфер деятельности и определенность целей деятельности. Для общественности, как принципа, как метода работы, строгие формы, наоборот, несущественны. Здесь важнее моменты фактические, непосредственно ожидаемые неопределенным множеством людей результаты сами по себе, здесь важно непосредственное удовлетворение известных потребностей и интересов. Несомненно, конечно, что разграничение государственности и общественности можно провести только в некоторой отвлеченности, ибо в реальности государственность проникается окружающей ее общественностью, а общественность—облекающими ее формами государственности. В данном случае нам важно, однако, именно разграничение принципов, так как иначе не найти и отличия контроля общественного от государственного.

В преобладании моментов фактических перед формальными заключается главная особенность общественного контроля.

При выполнении тех огромных задач, которые стоят перед центральной властью, формальная сторона всегда будет играть свою огромную роль. Значение этой формальной стороны для деятельности государственной власти огромно в силу того, что вне необходимого разграничения этой деятельности, которая дается именно формой, выполнение задач государственной власти было бы просто невозможным. Так или иначе, но в деятельности государственного контроля момент формальной законности всегда играл и всегда будет играть весьма важную роль. Для контроля общественного формальная сторона имеет меньшее значение. И это отличие контроля общественного от государственного столь существенно, что один из них лишь с большим трудом уступает сферу своей деятельности другому. Перси Ашлей сообщает относительно Англии, что там „городские советы относятся несочувственно к введению правительственного контроля их отчетности отчасти потому, что они ревниво

охраняют свою независимость, отчасти на том основании, что правительственные чиновники не являются, строго говоря, опытными бухгалтерами, что они, далее, склонны слишком узко смотреть на дело, отстаивать чисто юридическую точку зрения и, следовательно, останавливать желательные эксперименты". Можно смело сказать, что „узко-юридическая" точка зрения государственного контроля отпугивает от него органы самоуправления везде и всюду. Это явление наблюдалось в старой России, где органы самоуправления, города и земства, имели свои, отдельные от правительственного контроля, контрольные органы. Некоторые из городов и земств, не довольствуясь предусмотренными законом ревизионными комиссиями, создавали в развитие их значительный подсобный контрольный аппарат.

Необходимость образования органов общественного контроля осознана ныне и в Союзе ССР. Законодательными органами всех союзных республик изданы положения о ревизионных комиссиях при сельских советах и волостных исполнительных комитетах. Образование этих органов должно сыграть в развитии нашего контрольного дела большую роль. Существенно важным является, однако, выяснение основ организации и деятельности упомянутых ревизионных комиссий.

§ 3. Ревизионные комиссии сельских советов и волостных исполнительных комитетов

Первое, на что естественно обращается внимание всякого, приступающего к ознакомлению с положениями о ревизионных комиссиях, это ярко выраженное стремление придать указанным органам характер органов общественного контроля. В положении о ревизионных комиссиях при сельских советах, утвержденном ВЦИК 15 марта 1926 г., прямо говорится, что они являются органами общественного контроля (ст. 2, см. „Известия ЦИК", 31 марта 1926 г. № 73). Стремясь, очевидно, выдержать эту точку зрения на вновь образуемые контрольные органы, положение из'емлет сельские ревизионные комиссии из под руководства учреждений финансового контроля. Руководство деятельностью сельских ревизионных комиссий возлагается на волостные исполнительные комитеты (пол., ст. 20).

Та же точка зрения проводится и в положении о ревизионных комиссиях при волостных (районных) исполнит. комитетах. Эти ревизионные комиссии создаются в целях осуществления действительного контроля со стороны широких масс трудящихся за деятельностью волостных (районных) исполкомов в области финансово-хозяйственной и за целесообразным, правильным и экономным использованием местных средств.

Любопытно отметить, что ни в положении о сельских ревизионных комиссиях, ни в положении о ревизионных комиссиях при волисполкомах ни слова не упоминается об их полномочиях в отношении поверки законности действий подотчетных органов. Вместо термина „законность" фигурируют термины „правильность", „целесообразность", „выгодность"—термины, знакомые уже нам из актов, определяющих деятельность учреждений финансового контроля, но там наряду с этим имеет применение и понятие „законность". Очевидно, что законодатель стремился всячески избегать какой бы то ни было формализации работы волостных и сельских ревизионных комиссий.

Сельская ревизионная комиссия проверяет правильность поступления, хранения и расходования денежных сумм, а также наблюдает за целесообразным и правильным хранением и использованием другого имущества сельсовета; проверяет денежную и материальную отчетность сельсовета, финансово-хозяйственную деятельность находящихся в его ведении предприятий, выясняя постановку дела в этих предприятиях и намечая меры к ее улучшению; проверяет правильность производства всякого рода добровольных сборов и порядок расходования таковых, проверяет работу комиссий сельсовета, земельных обществ, а также деятельность учреждений, состоящих на сельском бюджете, где таковой введен (пол., ст. 9.).

В иных выражениях очерчены задачи волостных ревизионных комиссий, Последним, в отличие от сельских комиссий, приходится иметь дело с исполнением бюджета. В центре деятельности волостной ревизионной комиссии находится волостной бюджет. Она должна наблюдать, насколько правильно, в соответствии ли с бюджетом и данными волисполкому волостным с'ездом указаниями были

использованы средства местного бюджета и насколько правильно выполнена смета этого бюджета в ее доходной части. При этом ревизионная комиссия (и здесь звучит знакомый нам язык всех актов, определяющих деятельность финансового контроля) „входит в оценку хозяйственной целесообразности и выгодности хозяйственных мероприятий", а также „проверяет целость и сохранность находящихся в ведении волисполкома средств". Кроме того, волостные ревизионные комиссии дают волостным с'ездам свои заключения об исполнении волостного бюджета.

Несомненно, что в той мере, в какой работа волостных ревизионных комиссий должна иметь в своем основании бюджет, здесь есть больше возможности для выяснения в ней моментов формального свойства, чем в работе комиссий сельских. Тем не менее, законодатель в обоих случаях придерживается одинаково термина „правильность".

Как сельская, так и волостная ревизионная комиссия действует при посредстве ревизий. Нельзя, однако, не заметить, что хоть сколько-нибудь точных граней между ревизией документальной и фактической закон не проводит. Оба этих вида ревизии, столь резко разграничиваемые в деятельности финансового контроля, здесь сливаются воедино. Ревизии делятся только по признаку о ч е р е д н ы х и э к с т р е н н ы х (пол. о сельск. рев. ком., ст. 11; пол. о вол. рев. ком., ст. 7).

Сельская ревизионная комиссия производит очередные ревизии не реже одного раза в три месяца; волостная—не реже двух раз в год. Ревизии экстренные производятся как по инициативе самой соответствующей комиссии, так и по инициативе высших органов. Предметом ревизии является как отчетность, с подлежащими документами и книгами, так и имущество (денежное и материальное).

И во всех остальных постановлениях относительно ревизионных комиссий закон стремится сохранить за ревизионными комиссиями характер органов общественного контроля. Члены ревизионной комиссии (в числе трех членов и двух кандидатов в селениях и трех—пяти членов при двух кандидатах в волостях) избираются на общих собраниях граждан избирателей в селах и на волостных с'ездах в волостях. Никакого вознаграждения за свою работу члены ревизионных комиссий не получают. Ревизионные комиссии под-

отчетны избирающим их собраниям и с'ездам. Волостная ревизионная комиссия, кроме того, делает доклады о своей работе перед широкими крестьянскими конференциями, а также перед общими собраниями граждан (ст. 14).

Следует указать также на то, что членам ревизионных комиссий закон стремится придать необходимую независимость. Подотчетные им органы не вправе вмешиваться в их деятельность так же как, впрочем, и обратно: ревизионные комиссии не вправе вмешиваться в текущую работу подконтрольных им учреждений. В члены ревизионных комиссий не могут быть избираемы входящие в состав подконтрольных органов лица, а также лица, стоящие с ними в ближайшем родстве или свойстве (пол. о сельск. рев. ком., ст. 6 прим.; пол. о вол. рев. ком., ст. 2).

В отношении к составу волостной ревиз. комиссии пред'-является даже требование, чтобы лица, занимавшие ответственные должности в волисполкоме, не могли быть избираемы в члены ревизионной комиссии ранее как по истечении года после оставления должности (ст. 2 прим.). Отстранение членов ревизионной комиссии от должности ранее срока истечения полномочий, каковой соответствует сроку полномочий подотчетных органов, может произойти лишь в случае явно небрежного отношении к обязанностям и злоупотреблений при ревизии. Отстранение производится постановлениями органов, избирающих соответствующие ревизионные комиссии, а в периоды, когда они не функционируют, постановлениями уисполкомов в отношении сельской комиссии и областных или губернских исполкомов или ЦИК'ов автономные республик—в отношении волостной комиссии (ст. ст. 7 и 4).

В положении о волостных ревизионных комиссиях содержится, однако, момент, в котором может быть усмотрено небольшое отступление от общей конструкции ревизионных комиссий, как общественных органов. Статья 15 положения упоминает, между прочим, о том, что члены ревизионной комиссии отвечают за свои действия, как должностные лица. Подобного указания нет в положении о сельских рев. комиссиях. Но нужно иметь в виду, что волостная ревизионная комиссия может, по поручению уездного, окружного, губернского, областного исполкома или ЦИК'а автономной рес-

публики, производить обследования учреждений и предприятий, находящихся в ведении упомянутых органов, а также их строительных, заготовительных и иных хозяйственных мероприятий (ст. 9), и, вообще, на ревизионные комиссии волисполкомов возлагаются задачи более ответственные, чем на комиссии сельские, что и вызывает стремление усилить ответственность за неправильные действия.

Таковы, в своих главных частях, постановления закона о ревизионных комиссиях. Мы можем здесь отметить лишь то, что стиль этих постановлений строго выдержан в отношении придания ревизионным комиссиям значения органов не государственного, но общественного контроля. Оценка применения этой системы контроля может быть дана лишь на основании опыта, т.-е. по прошествии промежутка времени, в течение которого выяснятся результаты деятельности новых органов общественного контроля.

Значение ревизионных комиссий, как органов контроля волостных и сельских финансов, было подчеркнуто в специальном постановлении президиума ЦИК'а Союза ССР от 8 октября 1926 г. (пр. № 64, п. 8), циркулярно разосланнаго ЦИК'ам союзных республик.

„Развитие хозяйственной деятельности сельских советов и волостных (районных) исполнительных комитетов", говорится в упомянутом постановлении, „а также быстрый рост и крупные размеры волостного (районного) бюджета, составляющего в данное время около 25% всего местного бюджета, вызывают необходимость и на этом участке советского хозяйства решительной борьбы за соблюдение бюджетной дисциплины и против всякого рода злоупотреблений". Учитывая огромнейшее значение работы выборного общественного контроля в деревне, президиум ЦИК'а Союза ССР выдвигает в качестве первоочередной задачи правильную организацию реального контроля финансово-хозяйственной деятельности низовых советских органов посредством ревизионных комиссий сельских советов и волостных (районных) исполнительных комитетов. В целях же действительного выполнения ревизионными комиссиями возложенных на них задач президиум ЦИК Союза ССР считает необходимым принятие со стороны вышестоящих исполнительных комитетов следующих мер:

1) выяснения путем обследования соответствия действия ревизионных комиссий поставленным перед ними законом задачам и установления регулярных докладов (отчетов) о деятельности сельских ревизионных комиссий на общих собраниях граждан, а волостных (районных) ревизионных комиссий—на расширенных пленумах волостных исполнительных комитетов;

2) регулярного руководства и контроля со стороны вышестоящих исполнительных комитетов за деятельностью ревизионных комиссий, работе которых должен быть придан плановый характер;

3) созыва окружными и уездными исполкомами совещаний председателей ревизионных комиссий на предмет тщательной проработки планов и приемов работ ревизионных комиссий;

4) привлечения для успешной практической работы ревизионных комиссий и для технического руководства ими в отношении ревизии денежной отчетности органов финансового контроля;

5) организации фактического контроля за проведением в жизнь решений ревизионных комиссий и совещаний председателей этих комиссий;

6) подбора лучших работников для работы в ревизионных комиссиях.

Эти указания были преподаны президиумом ЦИК'а Союза ЦИК'ам союзных республик. О том, в какой мере указанные директивы действительно проведены в жизнь, судить пока преждевременно.

Институт ревизионных комиссий нашел себе некоторое развитие и применительно к деятельности городских советов. Народным комиссариатом внутренних дел, в развитие декрета СНК РСФСР от 20 декабря 1924 года о коммунальных предприятиях, действующих на основании хозяйственного расчета (трестов), издано положение о порядке образования и деятельности ревизионных комиссий при отделах коммунального хозяйства для ревизии коммунальных трестов, находящихся в ведении исполнительных комитетов. (Бюлл. НКВД 1926 г. № 11). Учреждаемые на основании этого положения комиссии являются органами отделов коммунального хозяйства городских советов.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава I.

Понятие финансового контроля.

§ 1. О контроле вообще 3
§ 2. Государственное управление и контроль 4
§ 3. Виды контроля 7
§ 4. Бюджетная дисциплина и финансовый контроль 8
§ 5. Органы финансового контроля 9
§ 6. Методы финансового контроля 18

Глава II.

Финансовый контроль в государствах Зап. Европы и в старой России.

§ 1. Общие замечания 20
§ 2. Финансовый контроль во Франции 21
§ 3. Финансовый контроль в Германии 38
§ 4. Финансовый контроль в Италии 43
§ 5. Финансовый контроль в Бельгии 49
§ 6. Финансовый контроль в Англии 52
§ 7. Государственный контроль в старой России 56

Глава III.

Финансовый контроль в СССР.

§ 1. Государственный контроль в 1917—19 г.г. 65
§ 2. Развитие идеи рабкрина и финансовый контроль 69
§ 3. Финансово-контрольное управление НКФ 76
§ 4. Дальнейшее развитие 78
§ 5. Новое положение о финансовом контроле 84

Глава IV.

Контроль местных финансов.

§ 1. Общие замечания 95
§ 2. Общественный контроль и его задачи 100
§ 3. Рев. комиссии сельсоветов и волисполкомов 102

Цена 1 р. 20 к.

Цена 5



ФИНАНСОВОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО НКФ СССР
МОСКВА, Пушечная ул., 10.
ИНГРАДСКОЕ ОБЛАСТНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ЛЕНИНГРАД, кан. Грибоедова, 30/32.