ФИНАНСОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ПРИ ПЕТРЕ I

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

Петр I радикально изменил систему управления государством. Старые управленческие структуры были заменены на новые, соответствовавшие системе управления государств Западной Европы. При этом преобразования исходили не из каких-либо теоретических или просветительских соображений, а из чисто практических - военных, направленных в первую очередь на выход России к морям.

Реформы Петра I, вызвавшие рост производительных сил и увеличение бюджета, образование всероссийского рынка и расширение внешнеторговых связей настоятельно требовали качественного улучшения контрольной работы. Поэтому в ходе реформ Петр I дает основание государственному счетоводству и контролю.

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

Как следует из исторических документов, по первоначальной идее Петра I, Сенат должен был стать учреждением временным и заменять царя во время его частых отъездов. Для заседания в нем царем было назначено девять сенаторов.

Указы Сената имели такую же силу, как указы Петра I.

На Сенат были возложены, в частности, вопросы контроля за государственными расходами, максимально возможного сбора доходов с целью укрепления армии, организации и содействия торговли с Китаем и Персией.

Сенат выбирал для присутствия в нем обер-фискала, “человека умного и доброго независимо от чина”. Обер-фискал обязан был тайно наблюдать за правильным поступлением государственных доходов.

В соответствии с Указом Петра I от 11 декабря 1717 г. в Сенате стали заседать также президенты коллегий, а в 1722 году учреждены были в нем должности генерал- и обер-прокурора. В том же году в Москве была учреждена Сенатская контора.

“Ближняя Канцелярия его Царского Величества” была создана в 1705 г. Она состояла из бояр, которые съезжались в Канцелярию для решения дел три раза в неделю. Во главе Ближней Канцелярии был поставлен воспитатель Петра I – Никита Зотов.

Ближней Канцелярии были подчинены все Приказы, и она, по существу, была центральным органом всех отраслей государственного управления. Кроме этого, в 1710 г. на нее было возложено сличение государственных доходов с расходами, т.е. финансовый контроль. В Ближней Канцелярии подписывались все важнейшие государственные бумаги, в нее поступали из всех губерний ведомости о доходах и расходах. Этой же Канцелярии Петр I поручил ревизию всех денежных счетов и расходов, произведенных присутственными местами. Но средств для выполнения этой важной контрольной функции, которую Петр I стремился сделать новой государственной функцией, у Ближней Канцелярии не было. Пришлось обращаться к старому методу и для проверки приходных и расходных книг вызывать из присутственных мест приказов и губерний дьяков.

Однако и здесь дисциплина отчетности была весьма слабой. Как видно из указа Сената от 15 февраля 1716 г., приходно-расходные книги за 1714 г. были присланы только из посольской, воинской, адмиралтейской и санкт-петербургской канцелярий городовых дел, а из других канцелярий и приказов, а также губерний книги не поступали. Из-за этого “в счетном деле учинилась остановка”.

С 1714 г. для борьбы со злоупотреблениями чиновников и особенно со взяточничеством Петр I создает особый институт фискалов, которые должны были тайно доносить о замеченных злоупотреблениях и нарушениях. Фискалы подчинялись обер-фискалу в генеральском чине при Сенате. Однако взяточничество среди петровской бюрократии было настолько распространено, что сам обер-фискал генерал Н.С. Нестеров оказался крупным казнокрадом-взяточником, за что был осужден Петром I к смертной казни.

Чтобы добиться скорейшего исполнения указов и понудить сенаторов быстрее проводить их в жизнь, Петр I в 1715 г. назначил **генерал-ревизором Н.В. Зотова**, на которого, по существу, были возложены функции проверки исполнения.

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

В числе девяти созданных коллегий три были финансовые:

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

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

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

Особенного регламента Ревизион-коллегия в то время не получила, как объясняется, из-за войны и других неотложных дел, но ей подтверждалось, что в доходах, расходах и отправлении счетов ей следовало поступать по регламенту Адмиралтейской коллегии.

Ревизион-коллегия вела свои дела одновременно с Сенатом. Однако дублирование работы вскоре вызвало неудобства. Поэтому для объединения и упорядочения отчетно-ревизионного дела было решено повысить статус Ревизион-коллегии и привести ее к уровню Сената. 12 января 1722 г. Ревизион-коллегия была реорганизована в Ревизион-контору и стала состоять при Сенате. В том же году ей была дана Инструкция, в которой устанавливались ее права и обязанности, а также определялось общее устройство контроля в России.

В общем виде схема контроля сводилась к тому, что все присутственные места и лица записывали приходы и расходы денег и имущества в книги, пронумерованные по листам, прошитые шнуром и скрепленные печатью. По окончании года вышестоящие организации и лица освидетельствовали подчиненные им организации в правильности сбора доходов, целевом употреблении расходов и полученных остатков по ведущимся ими книгам. Присутственным местам выдавались квитанции за подписью всех лиц, проводивших проверку.

Из проконтролированных книг делались счетные выписки, которые за подписью всех членов контрольной комиссии, отсылались не позднее, чем через три месяца после окончания отчетного года в Ревизион-контору при Сенате, подлинные же книги оставались в архивах проверяемых организаций.

Ревизион-контора, получив счетные выписки, рассматривала их на предмет “все ли приходы и расходы надлежащим образом, без всякого предосуждения и убытка казне Его Величества чинены”. В случае сомнений, Ревизион-контора могла требовать подлинные книги и указы из архивов контролируемых организаций. На виновных Ревизион-контора налагала взыскания и докладывала об этом Сенату.

Если в установленное законом время запрошенные счетные выписки от контролируемых организаций не предоставлялись в Ревизион-контору, то приказывалось президентов и членов этих организаций доставлять в Сенат и держать их там “покамест исправятся”, и сверх того налагать на них штрафы.

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

Материал подготовлен экспертно-аналитическим отделом Контрольно-счетной палаты города Калуги с использованием публикаций сайта Счетной палаты Российской Федерации ***http://audit.gov.ru***