

На правах рукописи



СОВА Николай Игоревич

**ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРОЛЬНО-РЕВИЗИОННОЙ
СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.:
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Белгород – 2017

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Сафронова Елена Викторовна

**Официальные
оппоненты:**

Ларина Ольга Григорьевна –
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный
университет» / кафедра теории и истории
государства и права, заведующая

Солдатченко Марьяна Владимировна –
кандидат юридических наук, доцент,
АНО ВО «Белгородский университет
кооперации, экономики и права» / проректор
по учебно-методической работе

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Московский
государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Защита состоится 26 октября 2017 г. в 11 часов на заседании диссертационного совета Д 999.104.03 на базе ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева» по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Белгородского государственного национального исследовательского университета (www.bsu.edu.ru).

Автореферат разослан «__» сентября 2017 года

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



**Нифанов Алексей
Николаевич**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время российская экономика находится в условиях кризиса. В такие периоды всегда остро встает вопрос об оптимизации государственного управления, снижения издержек и, как следствие, расходной части бюджета, достижения его сбалансированности при условии выделения полноценного финансирования каждой сферы общественных отношений. Одним из инструментов, позволяющих реализовать указанные задачи, является грамотная и эффективная система государственного финансового контроля за использованием бюджетных средств.

На сегодняшний день в России существует достаточно разветвленная система органов, призванных осуществлять ревизионные мероприятия в отношении государственных финансов. Между тем зачастую они никак не взаимосвязаны и осуществляют проведение мероприятий по финансовому контролю только в отношении своей узкоспециализированной деятельности. Информация, собранная в результате финансового надзора, как правило, известна только органу, проводившему проверку, и не аккумулируется в рамках одного ведомства. Общеизвестно, что серьезными проблемами современного государственного финансового контроля в России, выступает отсутствие стройной иерархической структуры и единой системы государственного финансового надзора, не установлены механизмы взаимодействия элементов системы, есть проблемы в определении компетенции контрольно-ревизионных органов. Между тем, нормальное функционирование экономики страны немыслимо без создания единого механизма государственного контроля и его составной части финансового управления.

Разрешение названных проблем невозможно без всестороннего изучения, а их устранение требует проведения как синхронного, так и диахронного анализа моделей осуществления государственного финансового контроля. Однако в последнее время законодатель все чаще демонстрирует желание преодоления правовых проблем через заимствование зарубежных норм и институтов, причем порой без глубокого исследования иностранного опыта и криминологической экспертизы принимаемых нормативно-правовых актов, игнорируя особенности отечественной политической системы. При этом исторический опыт позволяет определить национальную специфику в исследуемой области и выделить отдельные механизмы наиболее приемлемые для реализации в современных

условиях. Именно диахронный анализ, осуществляемый путем хронологического сравнения, способствует выявлению тенденций в эволюции государственной ревизионной деятельности и закономерностей ее развития, выступая необходимым условием поступательных преобразований.

Степень научной разработанности темы исследования. Учитывая значимость исследуемой проблематики, вопросы осуществления контрольно-ревизионной деятельности становились предметом дискуссий в различных научных областях (истории, права, экономики, политологии). Исторический аспект развития системы финансового контроля поднимался и в работах чисто исторического характера¹, и историко-экономического², и историко-правового³.

¹ Лазуткин А.А. Стабилизация финансовой системы российской империи в министерстве И.А. Вышнеградского, 1887-1892: дисс... канд. ист. наук. – М., 1994; Платонова Н.В. Государственный контроль (фискалитет) в России и русское общество в первой четверти XVIII века: дисс...канд. ист. наук. – М., 2000; Павлова Д.С. Становление и развитие местных финансовых учреждений в России в последней четверти XVIII- первой половине XIX веков: дисс. ... ист. наук. – Ярославль, 2011; Кузнецова Л.А. Финансовые учреждения российской провинции во второй половине XIX – начале XX вв.: на примере Курской губернии: дисс. ... канд. ист. наук. – Курск, 2000.

² Осминина В.А. Становление и развитие государственного финансового контроля в России XVII-XIX веков: историко-экономическое исследование: дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2004; Табунщикова Т.Ф. Становление и развитие муниципального финансового контроля: дисс. ... канд. экон. наук. – Тюмень, 2006; Сысолятин С.В. Становление и развитие ведомственного финансового контроля в России: дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2008; Куприянов О.Ю. История государственного надведомственного финансового контроля в российском государстве 1654-1928 гг.: дисс. ... канд. экон. наук. – СПб, 2003.

³ Балакин Д.В. Финансовый аппарат России в конце XVII — перв. пол. XVIII в. (Организационно-правовое устройства): дисс... канд. юрид. наук. – М., 1998; Беляев В.П., Владимирова О.В. Государственный финансовый контроль России в первой половине XIX века // Финансовое право. – № 2. – 2005. Владимирова О.В. Контрольные палаты в системе финансового контроля России в XIX веке // Проблемы правопедания. Научно-практический журнал. Вып. 2. – Белгород, 2004; Внутриведомственный финансовый контроль в Российской армии в XIX - начале XX в.: историко-правовое исследование / Отв. ред. А.Н. Козырин – М. 1999; Золотарев Н.А. Из истории государственного контроля в России 1892-1917 гг. // Контроллинг. – 1994. – №2; Лагутин И.Б. О становлении института финансового контроля в России: к 200-летию Государственного контроля // Финансовое право. – № 3. – 2011; Лагутин И.Б. Правовое регулирование системы государственного финансового контроля в России в первой половине XIX века. Финансовое право. – № 9. – 2007; Солдатченко М.В. Организационно-правовые основы контрольной деятельности финансовых органов России в сфере налогов и сборов в XVII-XIX веках. – Белгород, 2011; Солдатченко М.В. Контрольные полномочия финансовых органов России в сфере налогов и сборов в XVII - XIX вв. (историко-правовое исследование): дисс. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2010; Сорокина Ю.В. Система финансовых органов России XIX столетия. – Воронеж, 1998; Сорокина Ю.В. Финансовое управление и правовое регулирование финансовых отношений в России в XVIII - нач. XX вв. – Воронеж, 2001; Тарасов А. Становление и развитие государственного контроля на Руси (дооктябрьский период) // История государства и права. – 2002. – №2; Ялбулганов А.А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII-XVIII вв. (историко-правовое исследование) // Государство и право. – 2001. – №10; Ялбулганов А.А. Финансовый контроль как правовой институт: основные этапы развития // Правоведение. – 2000. – №3 и др.

Обращение исследователей к проблеме управленческой деятельности в сфере государственного финансового контроля наблюдалось уже в дореволюционной отечественной доктрине. Во второй половине XIX в. стали появляться исследования, авторы которых обстоятельно останавливались на установлении общих принципов государственной управленческой деятельности¹. В качестве более узкого направления научных исследований постепенно оформлялись системные работы в области финансов и финансовой политики². В этот период вполне закономерно предметом самостоятельного анализа становились также работы, нацеленные на определение характера полномочий министерств в целом и Министерства финансов в частности³.

В качестве отдельного блока можно выделить труды юристов имперского периода, касавшиеся изучения административной деятельности центрального ревизионного органа Российской империи XIX – начала XX вв. – Государственного контроля, первоначально именовавшегося как Государственное управление ревизии государственных счетов⁴.

Вместе с тем комплексного анализа правового статуса органов финансового контроля в дореволюционный период еще не проводилось. Наиболее значимыми трудами, претендующими на системный анализ, явились труды Д.М. Львова и А. Шамшина⁵.

В советский период характер исследований в изучаемой плоскости претерпел существенные изменения. Необходимо отметить, что в первой половине XX в. советские правоведы практически не касались исследуемой те-

¹ Неволин К.А. Образование управления в России от Иоанна III до Петра Великого // Полное собрание сочинений. Т.6. – СПб, 1859; Градоецкий А.Д. Высшая администрация XVIII столетия и генерал-прокуроры. – СПб, 1866; Головачев А.А. Десять лет реформ. 1861-1871. – СПб, 1872;

² Иловайский С.И. Учебник финансового права. – Одесса, 1912; Яснопольский Л.Н. Очерки русского бюджетного права. – М., 1912; Блюх И.С. Финансы России XIX столетия. История - статистика. Т. 1-4. – СПб, 1882; Блех И.И. Устройство финансового управления и контроля в России в их историческом развитии. – СПб, 1895; Бочковский Ф.И. Организация государственного контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы. – СПб, 1895.

³ Полиевктов М.А. Проект барона Гюйсена об учреждении в России фискал-коллегии. – М., 1914; Филиппов А.И. Исторический очерк образования министерств в России // Журнал министерства юстиции. – 1902. – №9; Покровский С. Министерская власть в России. – Ярославль, 1906; Довнар-Запольский М.В. Зарождение министерств в России. – М., 1906; Билимович А.Д. Министерство финансов 1802-1902. Исторический очерк. – Киев, 1903; Министерство Финансов 1802-1902. Юбилейный сборник. Ч. 1. – СПб, 1902; Министерство Финансов 1904-1913. – СПб, 1913.

⁴ Государственный контроль. 1811-1911. – СПб, 1911; Государственный контроль и казенные железные дороги. – СПб, 1900; Бочковский Ф.И. Организация государственного контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы. – СПб, 1895.

⁵ Львов Д.М. Очерк развития кассовых и контрольных учреждений в России за истекшее 25-летие // Счетоводство. – 1889. – № 18; Шамшин А. О контрольных учреждениях. – СПб, 1865.

матики. Генезис государственного аудита в Российской империи, как самостоятельное направление научных исследований, стал оформляться только с середины 1950-х гг.¹ В основном исследуемая тематика, хотя и в незначительной степени, раскрывалась в трудах о действовавшей в СССР системе финансового контроля² либо через призму изучения истории системы государственного управления в Российской империи³.

Важное значение при ретроспективном анализе контрольно-ревизионной деятельности имело обращение к истории создания и деятельности основного финансово-хозяйственного ведомства – Министерства финансов Российской империи⁴, которое в отдельные периоды времени объединяло в себе или подведомственных ему учреждениях полномочия по формированию бюджета, выделению и распределению финансирования, контролю за надлежащим расходованием государственных финансовых активов. Изучение научной литературы показало, что вопрос о государственном аудите рассматривался учеными только через призму компетенции Министерства финансов и Государственного контроля, а без внимания оставалась деятельность иных органов и ведомств.

В современной науке интерес к проблеме организации государственного финансового контроля и контрольно-ревизионной деятельности не угасает. Учитывая правовой характер работы, автор обращался к трудам совре-

¹ Коняев А.И. Финансовый контроль в дореволюционной России (очерки истории). – М., 1959; Митрофанов В.М. Государственный финансовый контроль в дореволюционной России (1811-1917 гг.): дисс... канд. экон. наук. – М., 1961; Погребинский А.П. Очерки истории финансов дореволюционной России. – М., 1954; Стешенко Л.А. Фискалы и прокуроры в системе государственных органов России первой четверти XVIII в. // Вестник Московского университета. – 1966. – № 2.

² Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. – М., 1973; Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987; Евзлин З.П. Бюджетный контроль и государственная отчетность. – Л., 1927; Понтович Э.Э. Казна и контроль. – М., 1927; Ровинский Н.Н. Финансовый контроль в СССР. – М., 1947.

³ Казанцев С.М. Реформы высших и центральных государственных органов Российской империи в начале XIX века: дисс. ... канд. юрид. наук. – Л., 1981; Емельянова И.А. Высшие органы государственной власти и управления России в дореформенный период. – Казань, 1962; Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983.

⁴ Акчурина Н.В. Историческое правоведение: становление, развитие в России в 30-х – 70-х годах XIX века. – Саратов: СГАП, 2000; Билимович А.Д. Министерство финансов 1802-1902. Исторический очерк. – Киев, 1903; Коломин Е.В. 190 лет Министерству финансов России: значение исторического опыта // Министерству финансов 190 лет. – М., 1992; Марией Л.П. Формирование структуры Министерства финансов в I четверти XIX в. // Вестник Московского университета. – 1998. – №6; Министерство Финансов 1802-1902. Юбилейный сборник. Ч. 1. – СПб, 1902; Министерство Финансов 1904-1913. – СПб, 1913.

менных юристов, посвященных финансовому контролю в настоящее время, но в которых содержались историко-правовые очерки¹.

Однако специфика специальности, по которой защищается диссертация, обязывала наиболее детально остановиться на анализе работ историко-правового характера. Наиболее значимыми для рассматриваемой автором проблематики следует признать работы: Владимировой О.В.²; Лагутина И.Б.³; Лариной О.Г.⁴; Солдатченко М.В.⁵; Сорокиной Ю.В.⁶; Ялбулганова А.А.⁷, соответствующие рассматриваемому в настоящей диссертации историческому периоду, предмету исследования и научной специальности.

Между тем, настоящее исследование специфично по отношению к каждой из вышеуказанных работ. Так, в диссертациях О.Г. Лариной и Ю.В. Сорокиной, прежде всего, раскрывается компетенция органов финансового управления, а отношения в сфере финансового контроля не являлись предметом детального анализа. Работа М.В. Солдатченко ограничена сферой контроля в области налогообложения, а общие тенденции государственной управленческой деятельности в области государственного аудита автор не анализировала. Кроме того, у всех работ различны хронологические рамки исследования.

Можно с уверенностью констатировать, что ни в одной из названных работ нет комплексного диахронного анализа государственной контрольно-ревизионной системы Российской империи в XIX – начале XX вв.

¹ Беликов А.П. Органы внутренних дел в системе государственного финансового контроля: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2009; Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: Теория и практика. – М., 2002; Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2000; Кондрат Е.Н. Государственный финансовый контроль и финансовая безопасность России. Правовые аспекты. – М., 2013; Пансков В.Г. О некоторых вопросах государственного финансового контроля в стране // Финансы. 2002. №5.

² Владимирова О.В. Государственный финансовый контроль России в XVII - XIX вв.: историко-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук. - Белгород, 2003.

³ Лагутин И.Б. Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века: историко-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.

⁴ Ларина О.Г. Государственно-правовое регулирование финансовой системы России в первой половине XIX в.: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2005; Ларина О.Г. Система финансовых прерогатив государства в России второй половины XVII - начала XX веков (историко-правовое исследование): дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2012.

⁵ Солдатченко М.В. Контрольные полномочия финансовых органов России в сфере налогов и сборов в XVII-XIX вв.: дисс. ... канд. юрид. наук. - Белгород, 2010.

⁶ Сорокина Ю.В. Система правового регулирования финансовых отношений в России в XVIII-XX вв.: дисс. ... докт. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2001.

⁷ Ялбулганов А.А. Организационно-правовые основы финансового контроля в Российской армии (XIX-нач. XX в.): дисс... докт. юрид. наук. – М., 1999.

Объектом исследования выступили общественные отношения в сфере осуществления контрольно-ревизионной деятельности государства.

Предмет диссертации – нормативно-правовое обеспечение организации государственной контрольно-ревизионной системы Российской империи в XIX – начале XX вв.

Цель исследования – комплексный анализ эволюции институтов государственной контрольно-ревизионной системы на протяжении XIX – начала XX вв.

Для достижения указанной цели поставлены и решены следующие **задачи**:

- установлена роль императора в политико-правовом реформировании контрольно-ревизионной деятельности;
- сформулированы понятия «система контрольно-ревизионных органов» и «контрольно-ревизионная деятельность»;
- предложена периодизация эволюции отечественного законодательства о контрольно-ревизионной деятельности;
- определена степень воздействия зарубежного законодательства на преобразование государственного аудита в Российской империи;
- рассмотрены концепции реформирования органов государственного аудита и установлен период наиболее оптимальной модели функционирования системы контрольно-ревизионной деятельности;
- выявлена специфика развития системы финансового контроля в Российской империи;
- показаны её преимущества и недостатки в синхронном и диахронном аспектах.

Выбор **хронологических рамок исследования** обоснован тем, что именно в XIX – начале XX вв. законодателем было апробировано несколько вариантов функционирования контрольно-ревизионной системы, а в результате была создана новая достаточно эффективная управленческая система и накоплен богатый опыт работы органов и ведомств по упорядочению бюджетного финансирования и формирования отчетности о его надлежащем использовании.

Источниковую базу исследования, прежде всего, составили нормативно-правовые акты исследуемого периода, регулировавшие процесс органи-

зации и осуществления государственной контрольно-ревизионной деятельности в Российской империи XIX – начала XX вв.

В зависимости от формы и юридической силы использованный при подготовке настоящей работы нормативно-правовой материал можно подразделить на нормативные акты высшей юридической силы, издаваемые императором (Манифесты, Указы), нормативные акты Сената, нормативные акты Министерства финансов, а также подзаконные акты Государственного контроля Российской империи и его практикообразующие решения. Особое внимание обращено на сборники циркуляров и постановлений Государственного контроля, изданные в период с 1865 по 1893 год¹. Автором также изучены отчеты Государственного контролера о деятельности Государственного контроля и подведомственных ему учреждений, а также справки о проблемах, возникающих в практике ревизионной деятельности.

В ходе исследования проанализированы как нормативно-правовые акты общего порядка, так и узкие ведомственные директивы, что позволило системно изучить феномен государственной контрольно-ревизионной деятельности. Основной нормативный материал, использованный автором, опубликован в Полном собрании законов Российской империи, где содержатся официальные документы общеобязательного характера, принятые на уровне нескольких правотворческих органов. Отдельные источники опубликованы в специальной литературе, издание которой было приурочено к памятным датам деятельности Министерства финансов Российской империи (Министерство Финансов 1802-1902. Юбилейный сборник. – СПб, 1902; Министерство Финансов 1904-1913. – СПб, 1913).

Особую группу источников составили архивные материалы, содержащиеся в Российском государственном историческом архиве. Автором исследованы:

– фонд № 560 (Общая канцелярия министра финансов), охватывающий документы о государственных доходах и расходах, о сметах учреждений ведомства Министерства финансов, записки и письма разных лиц о состоянии финансов России и других государств;

¹ Сборник циркуляров, изданных по Государственному контролю в 1865-1873 гг. – СПб, 1875; Сборник постановлений Совета Государственного контроля. 1865-1875 гг. – СПб, 1876; Сборник циркуляров, изданных по Государственному контролю в 1874-1883 гг. – Кострома, 1884; Сборник циркуляров, изданных по Государственному контролю в 1884-1889 гг. – Тамбов, 1890; Сборник циркуляров, изданных по Государственному контролю в 1890-1893 гг. – СПб, 1904.

– фонд № 576 (Государственный контроль), включающий «высочайшие» повеления, указы Сената, «всеподданнейшие» доклады, отчеты, предписания, журналы государственного контролера, «всеподданнейшие» рапорты губернаторов, материалы Совета Государственного контроля, дела о ревизии отчетов департаментов Государственного контроля;

– фонд № 1149 (Департамент законов Государственного совета), содержащий дела о рассмотрении законопроектов ведомств по всем вопросам государственного управления за 1812-1906 гг.

Изучение архивных материалов позволило автору проанализировать проекты реформирования системы государственного финансового контроля, а также дать оценку эффективности проводимых преобразований.

Теоретическая основа исследования. Теоретической основой исследования послужили работы правоведов, в той или иной степени исследовавших отдельные вопросы рассматриваемой темы, а именно: Блех И.И., Блюх И.С., Владимировой О.В.; Грачевой Е.Ю., Н.П. Ерошкина, Исаева И.А., Казанцева С.М., Коняева А.И., Лагутина И.Б.; Лариной О.Г.; Погребинского А.П., Саковича В.А. Сорокиной Ю.В.; Чибиряева С.А., Ялбулганова А.А., Яснопольского Л.Н. и др.

Методологическую основу диссертационного исследования составил диалектический метод познания как всеобщий и универсальный базис для формирования наиболее абстрактных выводов при исследовании концепций и тенденций преобразований в той или иной сфере. Весомое значение при проведении исследования занимали и общенаучные методы: метод логического анализа и синтеза, индукции и дедукции, метод абстрагирования и восхождения от абстрактного к конкретному.

Любое историческое исследование, ставящее перед собой цель анализа эволюции конкретного явления материального мира, требует использования исторического метода для более глубокого и полного осмысления сути проблемы и понимания логики развития анализируемых правовых и административных институтов. Более детально использование метода историзма нашло свое проявление через применение таких методов как сравнительно-исторический метод, историко-типологический метод, историко-системный метод, конкретно-исторический метод и др. Кроме того, осмысление причин отдельных преобразований потребовало использования историко-политического метода.

Контрольно-ревизионная деятельность изучалась путем сопоставления политической, идеологической и в некотором роде социально-экономической ситуаций на различных этапах, что потребовало обращения к системному методу, позволяющему производить полноценное изучение любой отдельно взятой правовой ситуации, а не опосредованно в отрыве от совокупности обстоятельств, повлиявших на формирование соответствующих норм и институтов.

Научная новизна диссертации состоит в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая идея, обогащающая научную концепцию формирования государственной контрольно-ревизионной системы Российской империи на протяжении XIX – начала XX вв.;

– предложена авторская периодизация развития системы государственного финансового контроля в исследуемый период, сформулированы понятия: «система контрольно-ревизионных органов» и «контрольно-ревизионная деятельность»;

– доказана зависимость качества реформирования контрольно-ревизионной системы от личностного фактора на каждом из обозначенных этапов;

– введены в научный оборот неопубликованные архивные документы, на основе которых произведена комплексная и полная оценка развития государственной контрольно-ревизионной системы Российской империи в XIX – начале XX вв.

На защиту выносятся следующие **положения, обладающие элементами научной новизны:**

1. В рассматриваемый период продолжился процесс всесторонней централизации власти и системы государственного управления. Важнейшую роль в становлении российской государственности играл личностный фактор. Император, возглавлявший всю систему власти в стране, осуществлял консолидацию и координацию всех отраслей управления. Отсутствие общественного контроля порождало необходимость совершенствования административного надзора за надлежащим функционированием управленческой системы. Все реформы, включая сферу финансового контроля, инициировались «сверху». Это касалось не только определения общих контуров проводимых реформ, установления принципов функционирования тех или иных органов, но и мельчайших деталей, отражавших правовой статус структур, разрешение правовых коллизий между

низовыми звеньями государственного аппарата. Иницилируемые верховной властью реформы административно-управленческой и финансово-хозяйственной систем были направлены на обеспечение большей публичности и прозрачности деятельности государственных органов, что встречало сдержанное недовольство бюрократии, стремившейся создать максимальное количество препятствий для введения новаций.

2. Под системой контрольно-ревизионных органов автор понимает совокупность структур, осуществлявших полномочия не только по государственному аудиту, но и реализовывавших отдельные задачи по управлению финансами, начиная с планирования и утверждения бюджета и заканчивая проверкой его надлежащего исполнения. Такое понимание системы надзорных органов за использованием государственных финансов связано с тем, что в XIX в. господствовало достаточно широкое понимание контрольно-ревизионной деятельности, осуществляемой государственными органами, объединявшими в себе массу разнородных полномочий. В рассматриваемый период в предмет ведения контрольно-ревизионных органов включались не только полномочия, связанные с проведением проверки использования государственных средств, но и полномочия, касавшиеся подготовки своего рода рецензий на проект государственного бюджета.

3. В эволюции законодательства о государственной контрольно-ревизионной деятельности в XIX – начале XX века автор выделяет следующие периоды:

– *1802-1811 гг.* – этап учреждения Министерства финансов, в рамках которого были сосредоточены основные функции надзорного характера, определения его правового статуса и функционирования значительного количества совещательных органов в финансовой управленческой системе;

– *1811-1836 гг.* – первая попытка унификации контрольно-ревизионной системы Российской империи и создание Главного управления ревизии государственных счетов - независимого учреждения (на правах министерства), призванного наблюдать за распорядительными и исполнительными действиями, связанными с хранением, расходом и приходом государственных бюджетных средств, период, так называемой, «системы документальной ревизии», предусматривавшей ревизию по подлинным документам;

– *1837-1862 гг.* – этап преобразования Главного управления ревизии государственных счетов в ведомство Государственного контроля с усилен-

ным принципом коллегиальности, призванного следить за точным исполнением государственного бюджета, время развития системы «генеральной отчетности» - внутриведомственного финансового контроля при наличии надзорной функции Государственного контроля;

– *1863-1917 гг.* – период создания местных органов Государственного контроля – губернских контрольных палат, формирования новой системы отчетности, базирующейся на принципах «современности» и «документальности», и утверждения принципов единства кассы, жесткого планирования бюджета и права внезапного освидетельствования касс.

4. Целостная государственная контрольно-ревизионная система Российской империи сложилась в 60-е годы XIX века. Только к этому времени появляется стройная иерархическая структура государственного финансового надзора с эффективно работающим механизмом взаимодействия элементов. Государственный контроль приобрел значительный административный вес в структуре органов государственной власти, превратившись в единый контрольный орган, наделенный правом документальной ревизии практически всех государственных учреждений (центральных и местных) и возможностью контроля над всем российским бюджетом.

5. На формирование контрольно-ревизионной системы Российской империи в середине XIX века заметное влияние оказал зарубежный (европейский) опыт организации государственного финансового контроля. Изучение законодательства Австрии, Бельгии, Пруссии, Франции привело российское руководство к убеждению о необходимости введения «принципа единства кассы», правила «о недопустимости сверхсметных обязательств», «права внезапного освидетельствования касс», «системы ревизий по подлинным актам и документам».

6. Специфика развития отечественного государственного финансового контроля в рассматриваемый период проявилась в более раннем, чем в европейских странах, законодательном воплощении идеи независимого государственного финансового контроля, а также в региональном подходе к организации местных органов контрольно-ревизионной системы. В отдельных губерниях (Таврической, Херсонской, Екатеринославской губерниях и др.) создавались самостоятельные контрольные палаты, в других территориальных образованиях наряду с региональными контрольными палатами учреждались

окружные контрольные палаты (Санкт-Петербургский округ), в малочисленных губерниях создавалась одна контрольная палата, функционировавшая в нескольких губерниях (Рижский округ). Планировалось, что с течением времени изучение опыта работы каждой из указанных подсистем позволит выявить наиболее оптимальный вариант для его распространения на территории всей Российской империи.

7. Несовершенство системы организации контрольно-ревизионной деятельности выразилось:

- в отсутствии единой теоретико-правовой концепции построения финансовой политики;
- в более позднем, чем в Европе, оформлении единого централизованного контрольно-надзорного ведомства;
- в неразделении полномочий контрольных органов по направлениям контроля;
- в несформированности института ответственности субъектов бюджетных отношений;
- в наличии у некоторых государственных органов статуса контрольно-ревизионной неприкосновенности;
- в отсутствии парламентского контроля за исполнением бюджета после появления Государственной Думы.

8. Позитивным опытом развития отечественной контрольно-ревизионной системы следует признать:

- реальное воплощение принципа независимости органов государственного финансового контроля;
- господство внешнего контроля над ведомственным;
- возможность проверки Государственным контролем качества проведения внутриведомственного контроля;
- широкое распространение практики взыскания убытков казны с конкретных чиновников.

Эти принципы могут быть рекомендованы и современному законодателю.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обоснована тем, что:

- доказаны положения о поступательном прогрессивном развитии контрольно-ревизионной системы Российской империи в XIX – начале XX вв.;

– изложены концептуальные положения о роли и месте Министерства финансов и Государственного контроля в системе надзора за формированием бюджета и расходованием государственных средств в XIX – начале XX вв.;

– раскрыта специфика эволюции контрольно-ревизионной системы Российской империи, выявлены ее достоинства и недостатки;

– изучены реализованные и нереализованные проекты реформирования государственного финансового контроля, определена степень влияния на проводимые преобразования специфики национальной политической системы, а также зарубежного опыта;

– проведена модернизация подходов к изучению феномена государственного аудита в Российской империи в XIX – начале XX вв.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования материалов диссертации в учебной и научной деятельности, при изучении и исследовании истории государства и права, правовых учений, истории финансового права, а также в процессе совершенствования государственного финансового контроля Российской Федерации.

Степень достоверности результатов проведенного исследования проведенного диссертации подтверждается широтой эмпирической базы исследования, глубоким анализом историографии проблемы, изучением достаточного количества научных трудов, составивших теоретическую основу работы, применением апробированных методов и методик, соответствующих поставленным целям и задачам, соблюдением методологических требований.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования докладывались на научно-практических конференциях различного уровня, обсуждены и одобрены на заседании кафедры теории и истории государства и права Белгородского государственного национального исследовательского университета.

Диссертация является результатом работы ее автора, основные положения которой изложены в семи публикациях.

Структура диссертации обусловлена ее целью и задачами, поставленными перед началом проведения исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы, изложена степень научной разработанности проблемы; определены цель, задачи, объект и предмет исследования; рассмотрены методология исследования; раскрыты научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы; сформулированы основные положения, выносимые на защиту; представлены сведения об апробации результатов диссертационного исследования.

В главе первой – **«Организационно-правовой механизм управления финансами в период правления Александра I»** – выявлена роль Министерства финансов Российской империи в контрольно-ревизионной деятельности (§ 1); рассмотрены органы финансового управления в первой четверти XIX в. (§ 2); проанализирована государственная концепция экономического развития в финансовом плане М.М. Сперанского (§ 3).

В диссертации отмечено, что проведение министерской реформы потребовало переосмысления сложившихся принципов в управленческой среде, что, безусловно, отразилось и на сфере распоряжения бюджетными ресурсами. С момента создания Министерства финансов основные контрольно-ревизионные функции перешли к нему.

В 1810 году Манифестом от 25 июля 1810 Государственным Советом принято предложение Комитета финансов по введению трехзвенной системы управления финансами государства. В качестве первого звена выступало Министерство финансов, в ведении которого находилась доходная часть, вторым звеном являлось Государственное казначейство, отвечавшее за движение сумм по счетам, третьим звеном выступал Государственный контролер, имевший статус министра и осуществлявший ревизию Министерства финансов, государственного казначея и иных организаций.

В диссертации сделан вывод, что идея независимого Государственного контроля, нашедшая отражение в отечественном законодательстве, явилась его характерной чертой, отличающей от европейского финансового права. К моменту учреждения должности Государственного контролера была создана почва для эффективного, а не декларативного функционирования упомянутого института, произведено разграничение полномочий между различными структурами, установлены центральные органы, призванные отвечать за состояние финансового хозяйства в целом, упорядочена деятельность по составлению государственной росписи и исполнению бюджета.

Под руководством Государственного контролера Манифестом от 28 января 1811 г. «Об устройстве Главного управления ревизии государственных счетов» было создано новое независимое учреждения на правах министерства. С созданием Главного управления ревизии государственных счетов появляется важнейшее звено контрольно-ревизионной системы Российской империи, и начинается новый этап ее становления.

Уже на первых этапах работы нового органа появились проблемы, касающиеся вопросов эффективности его деятельности. Новое ведомство столкнулось с невозможностью полноценно и точно выполнять формальные нормативные предписания. Фактически деятельность Главного управления ревизии государственных счетов сводилась к установлению соответствия (несоответствия) информации, изложенной в оригиналах учетных книг и счетов суммам, поступившим по приходу и списанным по тем или иным основаниям. Наряду с этим уточнялось, соблюдены ли при осуществлении расходов государственные интересы, т.е. насколько разумным и целесообразным признавалось списание денежных средств, исследовалась правильность составления самих счетов, отсутствие препятствий для движения сумм и т.д. Тем самым, определялось соблюдение государственных интересов при осуществлении расходов. Между тем, реализация установленных процедур ревизионного контроля не всегда отличалась достаточной степенью точности и полнотой.

Согласно действовавшему законодательству, Главное управление ревизии было уполномочено на производство взыскания с тех лиц, включая юридических лиц, которые допускали нарушение правил финансовой деятельности и отчетности. В случае отсутствия нарушений финансовой дисциплины, ревизионной структурой выдавались специальные расчетные свидетельства.

В этот же период был утвержден так называемый «План финансов» М.М. Сперанского, на основе которого составлялись бюджеты, однако фактически государственная смета представляла собой техническое объединение смет отдельных государственных учреждений. При такой системе учета часть расходов и доходов не вносилась в общегосударственный бюджет, что требовало более кропотливой и внимательной работы ревизионных органов.

Наиболее значительным изменением в направлении совершенствования контрольно-финансовых учреждений на местном уровне было учреждение в нескольких губерниях Сибири в казенных палатах особых председателей и образование в округах казенных окружных управлений. Тем самым,

достигалось построение иерархичной системы на уровне уезд-округ. Инициатором таких изменений являлся М.М. Сперанский.

Постепенное структурирование органов, осуществляющих контрольно-ревизионную деятельность, привело к необходимости создания единых правил и в рамках выполнения финансовых процедур. Руководствуясь такой логикой, 5 мая 1823 г. в государстве создали так называемую систему «генеральной отчетности», окончательное оформление которой произошло только в середине 30-х гг.

Однако, несмотря на создание Главного управления ревизии государственных счетов, призванного осуществлять надзорные мероприятия в области государственных финансов, Министерство финансов до 1836 г. практически полностью генерировало в себе совокупность полномочий в области финансово-хозяйственной деятельности.

В главе второй – **«Правовое регулирование контрольно-ревизионной деятельности в области управления финансами во второй четверти XIX века»** – рассмотрены: укрепление позиций Министерства финансов в сфере контрольно-ревизионной деятельности (§ 1); совершенствование управленческой системы в сфере бюджетного финансирования (§ 2); реформирование Главного управления ревизии государственных счетов как новый этап финансового контроля (§ 3).

В диссертации отмечено, что новый этап в развитии контрольно-ревизионной системы Российской империи начинается с 30 декабря 1836, когда Главное управление ревизии государственных счетов было преобразовано в ведомство Государственного контроля, призванного следить за точным исполнением государственного бюджета. В новом ведомстве было усилено коллегиальное начало. По вопросам ревизии полномочия Совета Государственного контроля приравнивались к власти Государственного контролера. В структуре нового ведомства (кроме канцелярии и Совета) было образовано три департамента (гражданских отчетов, военного ведомства и морских отчетов). Однако, до середины XIX века кадровые сложности в Государственном контроле не позволяли названному органу полноценно реализовать те масштабные задачи, которые были перед ним поставлены. Осознание этого факта порождало учреждение различных ведомств, так или иначе отвечавших за выполнение сходных задач. Развитие системы контрольных органов по экстенсивному пути влекло неизбежное ослабление надзора в сфере финансового хозяйствования.

Подобные действия нормотворческих органов можно обосновать желанием сформировать двухступенчатую систему ревизии финансов, в соответствии с которой первично осуществлялся ведомственный контроль, а в последующем – вневедомственный в лице Государственного контроля. Однако, эти действия не были системными, поскольку финансирование государственного аппарата не предполагало существенного увеличения номенклатуры и ее материального снабжения. Более того, существенная проблема состояла в том, что вневедомственный контроль не осуществлялся систематически, а это оказывало влияние на ревизионную деятельность, осуществляемую внутри соответствующих публичных образований. Несмотря на попытки новаторства в рассматриваемой области, соответствующие меры привели к достижению планируемых результатов лишь на первоначальном этапе.

Предпринятые шаги по реформированию государственного аппарата не были продолжены, что способствовало появлению новых идей (проект Павла Киселева) относительно совершенствования контрольно-ревизионной деятельности финансовой сферы, которые неоднократно обсуждались, но существенных преобразований не было проведено. Произошли незначительные изменения организации финансового контроля на местах. Так, в начале 30-х гг. XIX века нормативным установлением пределов ревизионной деятельности казенных палат и состава их контрольных отделений, устанавливалась определенная иерархия местного финансово-контрольного управления.

К 30-м годам XIX века оформляется и система, так называемой, «генеральной отчетности», просуществовавшая до первых лет правления Александра II. Ее суть состояла в том, что министерства передавали в надзорное ведомство достаточно короткие отчеты, выполненные на основании ранее проанализированных ими справок и отчетов подконтрольных структур. Могли также предоставляться выписки из книг, однако оригиналы первичных бухгалтерских документов в Государственный контроль не поступали.

Таким образом, ревизионная деятельность во многом зависела от того, насколько достоверные сведения предоставят поднадзорные органы исполнительной власти. Фактически, Государственный контроль при проведении проверок предоставлявшейся отчетности мог лишь удостоверить переданные ему сведения, что не способствовало эффективности проведения проверочных мероприятий. Положение осложнялось тем, что до конца 40-х гг. каждое

из министерств самостоятельно утверждало правила, по которым формировалась отчетность, и только в 1848 году был принят Общий Устав Счетный, призванный создать общие нормативы как в части ведения счетоводства, так и в части проведения ревизионных мероприятий по контролю за соблюдением финансовой дисциплины.

В третьей главе – **«Организационные и правовые основы контрольно-ревизионной деятельности во второй половине XIX – начале XX веков»** – исследована подготовка преобразований в финансово-хозяйственной сфере (§ 1); охарактеризованы общие направления реформы управления государственными финансами (§ 2); рассмотрены правила ревизионной деятельности за использованием государственных финансов (§ 3).

Новый период в развитии государственного финансового контроля связан с эпохой «великих реформ» Александра II. Характерной чертой нового этапа стало активное изучение зарубежного опыта и его рецепция. В основу преобразований был положен проект В.А. Татаринова, на практике изучившего опыт ряда европейских стран, в 1863 г. назначенного на пост Государственного контролера. Именно под его руководством Государственный контроль приобрел значительный административный вес в структуре органов государственной власти, превратившись в единый контрольный орган, наделенный правом документальной ревизии практически всех государственных учреждений (центральных и местных) и возможностью контроля над всем российским бюджетом.

Существенным нововведением стало изменение системы «генеральной отчетности» на «документальную». Проведение внутриведомственной отчетности было признано недостаточным инструментом для проверки финансовой документации, поскольку на практике тот или иной административный орган проверял себя сам и, очевидно, не был заинтересован в установлении наиболее существенных нарушений, имевших место, ограничиваясь незначительными замечаниями. При таких обстоятельствах не приходилось удивляться тому, что в ходе проверок, проводимых сотрудниками Государственного контроля, неоднократно устанавливались факты неудовлетворительного состояния внутриведомственного контроля, в частности, отмечалось, что проверки не имели комплексный характер, являлись односторонними.

В диссертации отмечено, что рекомендации по реформированию системы государственного финансового контроля были в качестве служебной информации доведены до сведения административных органов, реакция которых на обозначенные предложения была неоднозначной. Так, большая часть ведомств, хотя и с отдельными замечаниями, но поддержала преобразование контрольно-ревизионной сферы, однако имелись и отрицательные отзывы. Многие чиновники также считали, что невозможно разработать правила, единые для всех органов исполнительной власти, с учетом различной централизации управления каждым из них, территориальной отдаленности различных структур и невозможности в связи с этим оперативно решать финансовые вопросы.

Подобные аргументы были отклонены сначала Высшей комиссией, занимавшейся согласованием деталей реформы, а впоследствии и императором. В итоге формальный ведомственный контроль был заменен на гораздо более эффективную систему специализированного независимого ревизирования расходования бюджетных средств.

Важной составляющей «коренных начал» преобразований В.А. Татаринова стало введение права внезапного освидетельствования касс и реформа контрольно-ревизионных органов на местах. В 1865-1866 в губерниях Российской империи были созданы контрольные палаты - местные органы Государственного контроля.

В диссертации сделан вывод, что в 60-е годы XIX века в Российской империи сложилась целостная государственная контрольно-ревизионная система, достаточно эффективно функционировавшая до революционных событий 1917 года. Конкретными результатами деятельности контрольно-ревизионной системы стало достижение к началу 70-х годов XIX века бездефицитного бюджета и неоднократные случаи пресечения злоупотреблений высокопоставленных должностных лиц, включая министров.

В заключении подведены обобщенные итоги диссертационного исследования, сделаны выводы и обобщения по каждому из выделенных в диссертационном исследовании этапов развития контрольно-ревизионной системы Российской империи.

**Основные положения диссертации
изложены в следующих публикациях автора
общим объемом около 3 п.л.:**

*Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях,
включенных в перечень российских рецензируемых научных журналов
и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:*

1. *Сова, Н. И.* Структура министерства финансов Российской империи в первой половине XIX в. [Текст] / Н.И. Сова // Научные ведомости Белгородского государственного университета. – 2016.– № 17 (238). – Выпуск 37. – С. 144-148.

2. *Сова, Н. И.* Государственная концепция экономического развития в финансовом плане М.М. Сперанского [Текст] / Н.И. Сова // Вопросы Российского и международного права. – 2016.– №10А. – С. 34-46.

3. *Сова, Н. И.* Правовое положение Министерства финансов Российской империи в контрольно-ревизионной деятельности в период правления Николая I [Текст] / Н.И. Сова // История государства и права. – 2017. – № 4. – С. 39-43.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

4. *Nikolay I. Sova* Functions of the state: theoretical and legal discourse analysis [Текст] / Н.И. Сова // Man in India. – 2017. – № 9. – С. 241-245.

5. *Сова, Н. И.* Финансовое управление по реформе Е.Ф. Канкрин (на материалах) [Текст] / Н.И. Сова // Нравственные императивы в праве, образовании, науке и культуре) : материалы международного молодежного форума 13-14 мая 2016 года. – Белгород: Издательство БУКЭП. – С. 415-417.

6. *Сова, Н. И.* Организация контрольно-ревизионной системы России в первой четверти XIX в. [Текст] / Н.И. Сова // Развитие правового регулирования в XIX веке: тенденции и перспективы : материалы международной научно-практической конференции, посвященной 140-летию НИУ «БелГУ». Сборник (г. Белгород, 20-21 октября 2016 г.). – Белгород: ООО «ГиК». – 2016. – С. 171-175.

7. *Сова, Н. И.* Основы системы финансового управления в концепции В.А. Лебедева [Текст] / Н.И. Сова // Материалы первого международного конгресса православных ученых. – Воронеж: Издательство «Истоки». – 2017. – 0,5 п.л.

Подписано в печать 24.08.2017. Гарнитура Times New Roman.
Формат 60×84/16. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 227.
Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ООО «Эпицентр»
308010, г. Белгород, ул. Б. Хмельницкого, д. 135, офис 1