

Лекція II.

Главные основанія устройства финансовых кассъ. Принципъ единства кассы и значеніе этого начала. Организанія Государственнаго контроля и его функціи.

Для правильнаго хода государственнаго хозяйства, кромѣ учрежденія особаго финансоваго управленія, необходимо еще осуществленіе трехъ условій: 1) устройство правильной организаціи по приему, храненію, передвиженію и расходованію государственныхъ суммъ; 2) правильное веденіе счетоводства и 3) образованіе самостоятельнаго, независимаго контроля надъ поступленіемъ и расходваніемъ казенныхъ суммъ.

Первое условіе достигается цѣлесообразнымъ устройствомъ *государственныхъ кассъ*. Въ настоящее время для правильнаго функціонированія государственныхъ кассъ признается необходимымъ осуществленіе двухъ требованій: а) проведеніе принципа такъ называемаго единства кассы и б) отдѣленіе распоряженія средствами отъ храненія и расходованія ихъ.

Принципъ *единства кассы* состоитъ въ томъ, что всѣ государственные доходы стекаются въ кассы Министерства финансовъ, въ нихъ хранятся и изъ нихъ же производятся всѣ расходы по ассигновкамъ распорядительныхъ вѣдомствъ. Такая организація кассъ представляетъ огромныя и незамѣнимыя преимущества для современнаго сложнаго финансоваго хозяйства, то сравненію съ системой существованія особыхъ приходныхъ и расходныхъ кассъ въ каждомъ вѣдомствѣ. Лишь при системѣ единства кассы Министерство финансовъ во всякое время можетъ знать дѣйствительное состояніе государственныхъ средствъ — сколько имѣется наличныхъ суммъ, какъ поступаютъ казенные доходы, сколько израсходовано, достаточно ли имѣющихся въ кассахъ суммъ на производство предстоящихъ въ ближайшее время расходовъ и т. п. Затѣмъ, при существованіи единства кассы не можетъ оказаться скопленія свободныхъ средствъ въ однихъ вѣдомствахъ, при недостаткѣ ихъ въ

другихъ для выполненія неотложныхъ расходовъ. Такая аномалія, напротивъ, нерѣдко наблюдалась въ прежнее время, при существованіи у каждаго вѣдомства своихъ собственныхъ приходныхъ и расходныхъ кассъ. Получивъ разомъ или крупнымъ авансомъ ассигнованныя по росписи суммы, каждое вѣдомство становилось полнымъ хозяиномъ ихъ и не только хранило у себя значительныя свободныя средства въ ожиданіи будущихъ, иногда еще очень отдаленныхъ, расходовъ, но и въ случаѣ оказавшихся, за производствомъ всѣхъ предусмотрѣнныхъ расходовъ, остатковъ, нерѣдко расходовало ихъ внѣ смѣтныхъ предположеній, считая ихъ какъ бы „собственными“ средствами, до которыхъ другимъ вѣдомствамъ и Министерству финансовъ не должно быть дѣла. Наконецъ, при системѣ единства кассы достигается и отдѣленіе распоряженія казенными средствами отъ храненія и выдачи ихъ, чѣмъ значительно облегчается контроль за расходою и предупреждается ненадлежащее ихъ употребленіе. Таковы преимущества системы единства кассы, которая заставила принять ее почти во всѣхъ европейскихъ государствахъ, хотя эту систему, собственно говоря, нельзя еще признать вполне осуществленной. Кромѣ общихъ кассъ Министерства финансовъ, существуютъ еще и спеціальныя кассы при различныхъ учрежденіяхъ. Такъ, при почтовыхъ, таможенныхъ и нѣкоторыхъ изъ которыхъ стекаются казенные доходы какъ непосредственно отъ другихъ учрежденій для удобства публики имѣются особыя приходныя кассы. Однако, эти кассы, называющіяся у насъ *кассами спеціальныхъ сборщиковъ*, не нарушаютъ единства кассы, если только онѣ связаны съ сѣтью остальныхъ кассъ и возможно чаще пересылаютъ скопившіяся у нихъ суммы въ общія кассы Министерства финансовъ.

При системѣ единства кассы, государственныя кассы учреждаются не по отдѣльнымъ вѣдомствамъ или учрежденіямъ, а по мѣстностямъ поступленія доходовъ и производства расходовъ. Кассы, въ которыя стекаются казенные доходы какъ непосредственно отъ плательщиковъ, такъ и изъ кассъ спеціальныхъ сборщиковъ, носятъ названіе *приходныхъ*, въ противоположность кассамъ *расходнымъ*, которыя производятъ выдачу денегъ по предписаніямъ учреждений, распоряжающихся кредитами. Прямую выгоду въ смыслѣ легкости перевода суммъ и полезнаго употребленія свободныхъ средствъ Государственного казначейства можетъ представлять соединеніе системы государственныхъ кассъ съ центральнымъ банковымъ учрежденіемъ и его мѣстными отдѣленіями.

Второе важное условіе правильной постановки кассовато дѣла

заключается въ установленіи точнаго и яснаго *счетоводства*, т.-е. правильной записи государственныхъ доходовъ и расходовъ, и въ организаціи періодическихъ и внезапныхъ *ревизій* всѣхъ кассъ подлежащими органами администраціи и контроля. Правильная и своевременная запись всѣхъ денежныхъ оборотовъ необходима во всякомъ хозяйствѣ, но въ частныхъ хозяйствахъ, по своей сложности, она не представляетъ особаго труда и не требуетъ установленія сложныхъ правилъ и формъ для веденія отчетности. Напротивъ, такія правила и формы являются вполне необходимыми по отношенію къ обширному государственному хозяйству, и безъ нихъ былъ бы немыслимъ никакой контроль за дѣйствіями многочисленныхъ органовъ управленія. Формами и правилами государственнаго счетоводства опредѣляется, какія должны дѣлаться записи и какія должны вестись книги, по какой системѣ должно вестись счетоводство и т. д.

Въ Россіи принципъ единства кассы былъ проведенъ въ началѣ 60-хъ годовъ, и одновременно съ преобразованиемъ кассоваго устройства были преобразованы какъ кассовая отчетность, такъ и контроль. Преобразование это было совершено трудами Государственного контролера В. А. Татаринова.

Въ настоящее время всѣ доходы государства сосредоточиваются въ кассахъ Министерства финансовъ, и изъ этихъ же кассъ производятся всѣ расходы Министерствъ и Главныхъ управленій по ихъ ассигновкамъ въ предѣлахъ кредитовъ, предоставленныхъ имъ по росписи и открытыхъ по отдѣльнымъ кассамъ. Губернскія и уѣздныя казначейства, находящіеся въ вѣдѣніи казенныхъ палатъ, суть кассы *прихода-расходныя*. Къ *приходнымъ* кассамъ относятся кассы специальныхъ сборщиковъ (почтовые, желѣзнодорожныя, таможенныя и т. д.); къ *расходнымъ* же принадлежатъ — Главное казначейство въ С.-Петербургѣ и касса Государственной комиссіи погашенія долговъ. Свободныя суммы передаются казначействами въ Государственный банкъ, гдѣ ведется постоянный текущій счетъ Государственнаго казначейства. По нѣкоторымъ видамъ расходовъ Банкъ производитъ и платежи за счетъ Государственнаго казначейства. Благодаря посредничеству Банка и единству кассы, потребность въ денежныхъ знакахъ значительно уменьшилась по сравненію съ предшествовавшимъ временемъ существованія особыхъ кассъ въ отдѣльныхъ вѣдомствахъ. Въ послѣднее время вводятся также въ казначействахъ нѣкоторыя банковыя операціи, изъ которыхъ особое развитіе получилъ переводъ денежныхъ суммъ.

Одновременно съ реформой кассъ были введены и новыя

правила государственнаго счетоводства, отчетности и ревизии, вошедшія въ Общій счетный уставъ и въ Счетные уставы отдѣльных вѣдомствъ. На основаніи этихъ правилъ казначейства ведутъ свое счетоводство и ежемѣсячно представляютъ въ казенныя и контрольныя палаты общія кассовыя отчетныя вѣдомости о всѣхъ своихъ оборотахъ. По этимъ вѣдомостямъ составляются затѣмъ въ Министерствѣ финансовъ общія вѣдомости о поступленіи доходовъ и производствѣ расходовъ, благодаря чему Министерство во всякое время можетъ знать о всѣхъ денежныхъ оборотахъ съ казенными суммами, а слѣдовательно, можетъ судить о ходѣ исполненія предположеній государственной росписи и объ общемъ состояніи средствъ Государственнаго казначейства.

Наконецъ, въ видахъ большей сохранности казенныхъ суммъ установлены періодическія и внезапныя *ревизіи* казначействъ. Именно, перваго числа каждаго мѣсяца производится повѣрка суммъ казначействъ губернскихъ — общимъ присутствіемъ казенной палаты, съ управляющимъ во главѣ, а уѣздныхъ — особыми комиссіями изъ мѣстныхъ чиновъ разныхъ вѣдомствъ. Внезапныя ревизіи могутъ быть производимы губернаторомъ или назначаемыми отъ него чиновниками, управляющимъ казенною палатою или чиновниками по его назначенію и особыми командированными отъ Министерства финансовъ чинами.

Такимъ образомъ, всѣ обороты государственныхъ кассъ постоянно провѣряются органами и учрежденіями самого же Министерства финансовъ. Однако, одной этой повѣрки еще недостаточно, и наряду съ нею повсюду учрежденъ въ настоящее время контроль со стороны органовъ особо поставленнаго и совершенно самостоятельнаго контрольнаго вѣдомства. Задачи *Государственнаго контроля* сводятся не только къ повѣркѣ правильности прихода и расхода суммъ и сопоставленію ихъ съ смѣтными назначеніями по государственной росписи, но и къ опѣнкѣ по существу самой целесообразности дѣйствій по расходованію казенныхъ средствъ со стороны распорядительныхъ органовъ различныхъ вѣдомствъ.

По отношенію къ государственнымъ *доходамъ* дѣятельность Контроля сводится къ наблюденію за тѣмъ, чтобы государство дѣйствительно получало все, что берется у плательщиковъ въ пользу казны. При повѣркѣ поступленій по прямымъ налогамъ задача Контроля значительно облегчается тѣмъ, что ему на помощь приходится собственный интересъ каждаго плательщика. Внося деньги въ казначейство по строго опредѣленнымъ окладамъ прямыхъ сборовъ, самъ плательщикъ является естественно заинтересованнымъ

въ томъ, чтобы сдѣланные имъ взносы были полностью записаны на приходъ. Напротивъ, когда размѣръ поступающихъ въ казну сборовъ или доходовъ нельзя точно опредѣлить, налогоплательцы или заведующіе хозяйствомъ органы могутъ быть заинтересованы въ томъ, чтобы скрыть часть доходовъ и оборотовъ для соответственнаго уменьшенія платежей въ казну; при такихъ условіяхъ можно ожидать случаевъ не только недостаточно тщательнаго отношенія со стороны податныхъ органовъ къ предметамъ обложенія, но и прямыхъ злоупотребленій. Въ этомъ случаѣ провѣрка поступленій только по документамъ оказывается не всегда достаточною и по нѣкоторымъ наиболее важнымъ отдѣламъ доходовъ дополняется фактическою провѣркою самыхъ дѣйствій финансовыхъ органовъ, такъ называемымъ *фактическимъ контролемъ*. Этому послѣднему у насъ, напримѣръ, подлежатъ казенные желѣзнодорожные доходы.

Въ отношеніи *расходовъ* задачи Государственнаго контроля сводятся къ провѣркѣ дѣйствій не только кассъ по производству денежныхъ выдачъ, но и къ провѣркѣ дѣйствій органовъ распорядительныхъ вѣдомствъ по выдачѣ ассигновокъ на расходы. Въ этомъ случаѣ контроль можетъ быть предварительнымъ, послѣдующимъ или документальнымъ и, наконецъ, матеріальнымъ или фактическимъ. *Предварительный* контроль, существующій въ настоящее время въ Англіи, Бельгіи и Австріи, состоитъ въ томъ, что всѣ денежные требованія, предварительно ихъ удовлетворенія, поступаютъ на разсмотрѣніе Государственнаго контроля, который сличаетъ ихъ съ оправдательными документами и съ предусмотрѣнными смѣтой кредитами и, такимъ образомъ, удостоверяетъ законность ассигновокъ. *Послѣдующій* контроль, принятый въ большинствѣ континентальныхъ государствъ, въ томъ числѣ и у насъ, сводится къ провѣркѣ уже произведенныхъ расходовъ, причемъ въ случаѣ неправильной выдачи взысканіе, или такъ называемый „начетъ“, налагается уже на органъ, выдавшій неправильную ассигновку. Съ этой стороны преимущество предварительнаго контроля безспорно. Однако, онъ представляетъ и неудобства въ томъ отношеніи, что требуетъ большого числа служащихъ, а слѣдовательно, обходится слишкомъ дорого и къ тому же значительно замедляетъ выдачу денегъ. Наконецъ, *фактический* или *матеріальный* контроль расходовъ состоитъ въ провѣркѣ приобретаемыхъ за счетъ казенныхъ суммъ матеріаловъ и послѣдующаго затѣмъ ихъ расходованія. Этотъ видъ контроля имѣетъ у насъ примѣненіе, напримѣръ, при производствѣ обширныхъ строительныхъ, желѣзнодорожныхъ и тому подобныхъ работъ.

Дѣятельность Государственного контроля у насъ въ Россіи заключается въ настоящее время въ слѣдующемъ.

По составленіи смѣтныхъ предположеній всѣми вѣдомствами, проекты смѣтъ вносятся въ Государственный совѣтъ и представляются одновременно въ Министерство финансовъ и въ Государственный контроль. Здѣсь эти проекты разсматриваются по существу, и заключенія этихъ вѣдомствъ представляются въ Государственный совѣтъ *). Затѣмъ на Государственномъ контролѣ лежитъ документальная и фактическая повѣрка суммъ и средствъ, находящихся въ государственныхъ кассахъ, для чего чины контроля производятъ внезапныя ревизіи кассъ. Наконецъ, учрежденія Контроля разсматриваютъ отчетность различныхъ вѣдомствъ съ точки зрѣнія законности и цѣлесообразности совершаемыхъ ими хозяйственныхъ операций и производимыхъ расходовъ. Въ концѣ года, слѣдующаго за отчетнымъ, не позже ноября, Государственнымъ контролемъ составляется на основаніи документальной повѣрки всѣхъ счетовъ общій годовой отчетъ объ исполненіи росписи, публикуемый затѣмъ во всеобщее свѣдѣніе. Независимо отъ этого ежегодно составляется Государственнымъ контролеромъ и представляется Государю Императору особый всеподданнѣйшій отчетъ.

Во главѣ Государственного контроля стоитъ у насъ *Государственный контролеръ*, со своимъ *Товарищемъ*. Онъ предсѣдательствуетъ въ *Совѣтѣ Государственного контроля*, на которомъ лежитъ высшее наблюденіе за ходомъ ревизіи въ Имперіи. Членами его состоятъ генераль-контролеры и особо назначенныя Высочайшей властью лица. Дѣла въ Совѣтѣ рѣшаются по большинству голосовъ.

Центральными учрежденіями Государственного контроля, кромѣ Совѣта, являются слѣдующіе департаменты:

1) *Департаментъ военной и морской отчетности*, на обязанности котораго лежитъ повѣрка расходовъ Морского министерства во всей Имперіи и ревизія расходовъ центральныхъ учреждений Военнаго министерства, а равно разсмотрѣніе смѣтныхъ предположеній обоихъ вѣдомствъ.

2) *Департаментъ гражданской отчетности*, повѣряющій смѣтныя предположенія и расходы центральныхъ учреждений всѣхъ остальныхъ Министерствъ.

3) *Департаментъ желѣзнодорожной отчетности*, учрежденный для спеціальнаго контроля за финансовыми оборотами желѣзныхъ дорогъ.

*) См. примѣчаніе на стр. 421.

Во главѣ каждого изъ этихъ департаментовъ стоитъ *Генералъ-контролеръ* со своими помощниками.

Затѣмъ, къ числу центральныхъ учреждений Государственного контроля относятся:

- 4) *Центральная бухгалтерія,*
- 5) *Канцелярія,*
- 6) *Комиссія для проверки отчетности установлений самого Государственного контроля,*
- и 7) *Комиссія для проверки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ,* при которыхъ не учреждено мѣстнаго желѣзнодорожнаго контроля.

Такимъ образомъ, на обязанности департаментовъ Государственного контроля, помимо участія въ обсужденіи смѣтъ, лежить контроль и ревизія, главнымъ образомъ, центральныхъ учреждений всѣхъ вѣдомствъ. Ревизіи губернскихъ и уѣздныхъ учреждений производится мѣстными *Контрольными палатами*, а ревизіи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ — особыми органами желѣзнодорожнаго контроля. Ревизіи контрольных палатъ подлежатъ исполнительныя дѣйствія финансовыхъ кассъ и распорядительныя дѣйствія заведующихъ кредитами учреждений. Разсматривая результаты ревизій въ общихъ коллегіальныхъ присутствіяхъ, контрольные палаты дѣлаютъ постановленія о начетахъ за обнаруженные неправильности и упущенія, и притомъ въ окончательной формѣ, если только противъ сдѣланныхъ ими замѣчаній не возражаютъ тѣ учреждения, на чиновъ которыхъ сдѣланы начеты; въ противномъ случаѣ дѣло о начетѣ переходитъ на рѣшеніе Совѣта Государственного контроля, который и является высшимъ наблюдательнымъ органомъ за контрольными палатами. Впрочемъ, въ случаѣ возникновенія пререканій между Совѣтомъ Государственного контроля и какимъ-либо Министерствомъ, дѣла представляются на окончательное разрѣшеніе Правительствующаго Сената, за которымъ, такимъ образомъ, сохранено значеніе высшаго органа по наблюденію за правильнымъ ходомъ всего государственнаго хозяйства.

Такова организація Государственного контроля, какъ она осуществлена у насъ со времени реформы В. А. Татаринова. Съ тѣхъ поръ контрольное дѣло стало у насъ прочно на ноги, помогая всѣмъ вѣдомствамъ въ искорененіи злоупотребленій и хищеній казенныхъ суммъ и содѣйствуя Министерству финансовъ въ осторожномъ и равномерномъ удовлетвореніи смѣтныхъ требованій остальныхъ вѣдомствъ.

Въ настоящее время Государственному контролю подвѣдом-

ственны у насъ доходы и расходы всѣхъ вѣдомствъ, кромѣ вѣдомства Министерства Императорскаго Двора и учреждений Императрицы Маріи; также изъятъ изъ вѣдѣнія Контроля расходы Святейшаго Синода изъ специально принадлежащихъ ему средствъ. Въ Министерствѣ Двора и Удѣловъ, въ вѣдомствѣ учреждений Императрицы Маріи и при Святейшемъ Синодѣ имѣются свои особые контрольныя учрежденія.
