

## Тема № 1 «Система финансового хозяйства России»

1. Доходные источники и финансовые затраты Российского государства в X-XVII веках.
2. Финансовое хозяйство Российской империи в период с начала XVIII века до 1861 года.
3. Законодательное регулирование государственных доходов и расходов на рубеже XIX-XX веков.
4. Развитие советского финансового законодательства. Система государственных доходов и расходов в период 1918-1991 годов.
5. Особенности формирования современной финансовой системы Российской Федерации.

### 1. Доходные источники и финансовые затраты Российского государства в X-XVII веках

Финансовая система Древней Руси начала складываться только с конца IX века в период объединения древнерусских племен и земель. Первыми государственными образованиями были родовые общины, основывавшиеся на натуральном способе ведения хозяйства, определявшем и натуральные формы налогов и повинностей.

Основными источниками государственных доходов в тот период, равно как и на протяжении следующих столетий, являлись *налоги*.

*Первым из них следует назвать дань*, которую князь собирал с подвластных ему земель.

Первоначально размер дани не был регламентирован. Потребности князя ограничивались расходами на содержание дружины, которые в известной мере покрывались военной добычей.

Дань взималась и в период татаро-монгольского ига в пользу ордынских ханов, но несколько других видов: с ремесленников и купцов - *тамга*, с землевладельцев - *кадлан*. Татары требовали десятую часть всего имущества граждан и, соответственно, дохода государства. По азиатскому обычаю, единицей обложения была взята *голова*. Иными словами, вместо древнеевропейской поимущественной, была введена *поголовная подать*. Первоначально сбор дани татары осуществляли самостоятельно, но после народных восстаний 1290 года они предоставили сбор подати русским князьям.

*Дань* взималась двумя способами: *повозом*, когда ее привозили в Киев, и *полюдьем*, когда князь или его дружины сами ездили за нею. С XI века князья вместо себя посылают для сбора дани специальных данщиков. Единицами обложения были дым (двор) и рало (плуг), но обе эти единицы означают в сущности одно и то же: участок земли, обрабатываемый силами одного домохозяина. Предметы, которыми взималась дань в Древнерусском государстве, были сырые продукты: мед, шкуры пушных зверей, зерновой хлеб, лен, домашние животные и т. д.

С укреплением княжеской власти, расширением границ государства появляется необходимость увеличения поступлений в княжескую казну. Если на первой стадии образования Киевской Руси, когда все функции государства сводились к обороне границ, его потребности ограничивались расходами на содержание княжеского двора и дружины, то позднее возникает необходимость в общественных постройках (города, укрепления, церкви, дороги), содержании аппарата управления, поддержании внутреннего порядка, финансировании посольств и т. д. Соответственно усложняются и формы налогов. Кроме дани в государственную казну взимались различные *пошлины*, *штрафы* и *повинности*.

*Пошлины* - косвенные налоги, устанавливались первоначально в целях благоустройства. Так, вес и мера взимались для покрытия расходов при взвешивании и измерении товаров в интересах торговли, мыт и перевоз - за предоставление средств или помощи со стороны государства при перевозке товаров через реку и волоки, кормчита - пошлина с держателей корчем, гостиная дань и торговое - пошлина за предоставление купцам мест для склада товаров и за устройство рынков.

*Штрафы* (виры) взимались за совершение уголовных преступлений. Например, Русская Правда содержит нормы, на основании которых при рассмотрении уголовных дел по всем видам преступлений в казну поступало 12 гривен, а при вынесении судом оправдательного приговора истец и ответчик уплачивали по 1 гривне.

*Повинности* устанавливались преимущественно для целей военного управления, а именно: *повоз* - обеспечение средств передвижения для военных дружин, для княжеских данщиков и гонцов; *градоделание* - постройка и поправка укреплений всей волостью, постройка и починка мостов и т. д.

Средства, поступающие от сбора дани и пошлин, являлись личным доходом князя. Распределение финансовых средств между частными нуждами князей и общественными потребностями ничем не регламентировалось.

В X веке возникают и развиваются княжеские хозяйства, что приводит к переводу части податей на денежную основу. Возникновение денежных налогов стало возможным благодаря росту торговли с соседними государствами, что в свою очередь послужило основанием для возникновения пошлин с внешней торговли. Так, например, уже в первых договорах, заключенных с Византией, особо оговаривались правила торговли с целью обеспечения поступления в княжескую казну торговой пошлины.

Процесс возникновения крупных городов совпал с периодом раздробленности Киевской Руси. В XII веке Киев перестал быть столицей единого государства, которое распалось на 12 самостоятельных княжеств. Следствием раздробленности Российского государства явилось отсутствие какого-либо единообразия налоговой политики: в пределах каждого феодального княжества существовала своя налоговая система.

Налоги в большей степени оставались натуральными, денежные доходы казны по-прежнему не играли решающей роли. Значение дани в доходах государства, взимаемой с побежденных, возрастало.

В XIII веке в результате укрепления власти Московского князя дань принимает форму *подати*. Единицей налогообложения становится *соха*, которая означала не поземельную меру, а условную единицу измерения всякого имущества. В этот период в России начинает складываться система посешного обложения.

В посошную подать входил поземельный, подворовой и промысловый налоги. Так, в отношении к земле соха включала в себя: хорошей земли — 800 четвертей, средней — 1000, худой — 1200. В городах соха включала в себя определенное число дворов: «лучших» — 40, «средних» — 80, «молодых» — 160, «бобыльских» — 960. Относительно промыслов, например, «ез» (рыболовная перегородка в реке) приравнивался к сохе и т. д.

В 1480 году Иван III фактически заново начал создавать финансовую систему России. Все население делилось на тяглое и нетяглое. К нетяглому населению, то есть обладавшему налоговым иммунитетом, относились первоначально духовенство, служилые люди всех чинов и купцы, как русские, так и иностранцы. В случае купли или получения в дар черных земель в данную категорию попадали монастыри и церкви. Черными землями и людьми назывались те, которые были занесены в податные книги - очерненные.

Развитие местных органов управления приводит к возникновению дополнительной системы платежей. Государственное управление на местах осуществляли наместники и волостели из числа потомственных бояр, права которых регулировались жалованными грамотами. При вступлении их в должность местное население должно было заплатить «въезжие» и регулярно, трижды в год - «корм». За наместником сохранялось право вместо натурального «корма» требовать денежное содержание. Наместник также получал с населения судебные пошлины за производство суда.

С конца XIV века произвол в установлении размеров поборов с населения начинает ограничиваться уставными грамотами - «кормленщик получает доходный список с книг, как ему корм и всякие пошлины собирать, а населению предоставлено право челобиться на злоупотребления наместников». В целом платежи с населения по системе кормлений производились в дополнение к централизованным податям.

Основными расходными статьями царской казны X-XVII веков, равно как и следующих столетий, следует назвать затраты на содержание армии,

государственного аппарата, царского двора.

Первоначально военные расходы, а также расходы центральных органов власти осуществлялись в натуральной форме, поскольку основные доходы поступали в государственную казну также в виде мехов, продовольствия, скота и т. д.

После освобождения от татарского ига, образования централизованного государства, а также создания относительно устойчивой денежной системы военные и другие расходы государства постепенно стали приобретать денежную форму.

Стройная система управления финансами в государстве Российском отсутствовала довольно долго, а существовавшая была весьма сложна и запутанна. Сбором налогов и пошлин занимались Печатный, Стрелецкий, Ямской и Посольский приказы. Несколько упростить эту систему попытался царь Алексей Михайлович. В 1655 году был создан Счетный приказ, ведающий сбором податей. Он занялся проверкой финансовой деятельности других приказов, анализом приходных и расходных книг, что позволило довольно точно определить структуру бюджета Российского государства того периода.

Государственный бюджет (оклад) XVII века формировался из прямых и косвенных сборов, другими словами из «окладных и неокладных доходов». К прямым сборам, составляющим до 40 % всех доходов государственной казны, относились стрелецкая подать (на содержание стрельцов), оклады, оброчные деньги и т. д. «Неокладные доходы» составляли около 60 % средств, поступавших в государственную казну, и в основном складывались из различных государственных и судебных пошлин.

Доходы государственного бюджета 1680 года составляли 1 203 367 руб., за счет прямых налогов получено 529 482,5 руб. (44 %), за счет косвенных - 641 394,6 руб. (53,3 %). Оставшиеся 2,7 % давали чрезвычайные сборы и прочие доходы. Расходы бюджета составляли 1 125 323 рубля.

С целью упрощения сложной системы налогообложения в 1678-1680

годах была проведена налоговая реформа. В результате осуществленных преобразований изменяется система прямых налогов - поземельное обложение заменяется подворным, сборы определяются не «с сохи», как было принято прежде, а «с дворового числа».

## **2. Финансовое хозяйство Российской империи в период с начала XVIII века до 1861 года**

Единая финансовая и налоговая политика Российского государства начала складываться при Петре I. Многочисленные войны, большое строительство, крупномасштабные государственные преобразования были связаны с постоянной нехваткой финансовых ресурсов. Для пополнения казны требовалось изыскивать средства. В целях обеспечения денежных сборов в казну вводятся всевозможные дополнительные налоги, Петр даже учредил особую должность - прибыльщиков, в обязанность которых входило «сидеть и чинить государю прибыли», то есть изобретать новые источники доходов. Плодом такого «налоготворчества» стали: гербовый сбор, подушный сбор с извозчиков, налоги с постоялых дворов, печей, плавных судов, арбузов, орехов, продажи съестного, ледакольный налог, знаменитый налог на усы и бороды, а также на церковные верования - раскольники-староверы были обязаны уплачивать двойную подать. Возрастает размер подворного обложения. Подворный налог (в виде штрафа за уклонение от государевой службы) распространялся и на дворян - от 50 до 125 руб. (обычная норма налога с тяглового двора - 2,5 руб.). Особо тяжелыми были натуральные налоги и повинности, а также денежные налоги, связанные со строительством Петербурга и организацией морского флота.

Первостепенное значение в расширении числа доходных источников имела реформа монетного дела, проведенная Петром I в 1700 году. В результате проведенных преобразований чеканка монет снова становится государственной монополией и одним из основных источников дохода казны. Однако в скором времени она перестает приносить былую прибыль, цена монеты понижается, а стоимость продуктов и других товаров

повышается вдвое.

Такое финансовое положение России заставляет правительство обратиться к уже известному источнику государственных доходов — *регальным правам*, то есть монополии государства на наиболее выгодные предметы торговли на внутреннем и внешнем рынках. Так, например, *исключительной привилегией государства становится продажа соли, причем ее цена увеличивалась вдвое, по сравнению с первоначальной, а также табака, вина, мела, воска и т. д.*

Из всего вышесказанного видно, что система налогов — основной вид источников дохода - в начале XVIII века была сложной и требовала упорядочения. С этой целью, а также для контроля за всей финансовой системой Петром I были созданы центральные органы государственного управления — *коллегии*.

Большое значение для государства, и для государственного бюджета в частности, имела подушная подать, введенная в 1722 году вместо подворного налога. «Вместо «двора» единицей обложения становится «ревизская душа» - лицо мужского пола, записанное по очередной «ревизии» (переписи)». В то время подушная подать стала одним из основных источников доходов государственной казны и к 1796 году составляла 34 % доходов государственного бюджета.

Таким образом, сформировавшаяся к XVIII веку громоздкая и дорогостоящая налоговая система была заменена относительно простой системой подушного обложения. Как и предшествующие по-сошная и подворная системы, новая система прямого обложения не учитывала имущественного состояния (что является общим свойством всех личных налогов).

*Такая политика служила основанием для непрерывного роста государственных доходов. В 1710 году они составили 3 134 006 руб., в 1722 году - 7 859 833 руб., в 1725 году - 10 186 707 руб. Во второй половине царствования Петра I Российское государство, несмотря на огромные издержки, обходилось собственными доходами и, по словам историка С. М. Соловьева, «не сделало ни копейки долгу». За время правления Екатерины*

*II* расходная часть государственного бюджета значительно увеличилась, что было обусловлено расточительностью царского двора, многочисленными войнами, а также все более разраставшимся штатом государственных чиновников. Для покрытия дефицита в 1769 году правительство было вынуждено обратиться к зарубежным кредиторам, которыми стали голландские и итальянские банкиры.

Характерной чертой финансов России того периода следует назвать полную бесконтрольность расходования государственных средств, неупорядоченность, дефицитность бюджета, прогрессирующий рост государственного долга.

«По некоторым подсчетам, за 34 года царствования Екатерины II расходы на внутреннее управление увеличились в 5,8 раза, на армию - в 2,6 раза, содержание двора -5,3 раза». Общая сумма расходов государственного бюджета увеличилась более чем в 4,5 раза и составила более 78 млн руб.

В результате в 1796 году государственный бюджет содержал следующие расходные статьи: «88 % ...на армию и государственный аппарат, 11 % на содержание двора и лишь 1 % направлялся на просвещение, здравоохранение и благотворительность».

В течение первого десятилетия XIX века состояние финансовой системы царской России стало еще более плачевным. Бюджет исполнялся с дефицитом. С 1801 по 1809 год было израсходовано сверх сметы 390 млн.руб.

Начало XIX века тесно связано с государственными преобразованиями эпохи царствования Александра I (1801—1825) и с именем выдающегося ученого, подлинного реформатора Российского государственного устройства Михаила Михайловича Сперанского.

Тяжелое финансовое положение России в начале XIX века побудило императора Александра I привлечь к решению мало знакомых ему финансовых проблем М.М. Сперанского, который был прекрасно осведомлен о состоянии финансов в России.

Предусматривая коренным образом изменить всю налоговую систему России, М.М.Сперанский предлагал заменить оброчную подать на

поземельную, все городские подати, кроме подушных, «учреждать согласно оценке недвижимого имущества».

В 1810 году Сперанским была подготовлена записка Александру I под названием «План финансов», в которой первостепенное значение он уделял изменению законодательной базы.

В «Плане финансов» им были четко сформулированы финансово-правовые проблемы, а также пути их решения. Он предлагал:

- обеспечить гласность в утверждении и исполнении бюджета;
- предоставить бюджету силу закона;
- установить принцип рационального расходования государственных средств и учреждать расходы по «приходам»;
- увеличить доходы путем упорядочения существовавших и установления новых налогов;
- провести реформу денежной системы государства, изъяв ассигнации из обращения с одновременной ликвидацией ассигнационных банков, взамен издав банки, выпускавшие бы только кредитный деньгами».

В «Плане финансов» М. М. Сперанский предлагал классифицировать государственные доходы по двум основаниям.

*По источникам их получения* предлагалось разделить государственные доходы на три вида:

1. Подвижки и налоги.
  2. Доходы от казенных капиталов, которые в свою очередь включали:
    - доходы от капиталов, которые использовались на обработку руды, солей, на рыбную ловлю и охоту;
    - доходы от капиталов, которые употреблялись на содержание общественных заведений;
    - доходы от капиталов, которые использовались в промышленности и торговле.
  3. Доходы от использования государственной собственности.
- Следующим основанием для классификации государственных доходов

было предложено «пространство их употребления».

В соответствии с этим они делились на:

1. общие доходы — установленные для общих государственных расходов (например, подушная подать);

2. частные доходы — отнесенные к определенным источникам расходов (например, сбор с судоходства на содержание каналов);

3. обыкновенные доходы — к их числу М. М. Сперанский относил доходы, «коих действие не прерывается случайными какими-либо происшествиями и коих употребление относится к нуждам постоянным»;

4. чрезвычайные доходы — доходные источники, поступающие в государственную казну непродолжительное время и в случае крайней необходимости. Примером чрезвычайных доходов М. М. Сперанский называл ассигнации.

М. М. Сперанский был одним из первых, кто сформулировал оставшиеся неизменными и в настоящее время принципы введения доходных статей в государственный бюджет.

Результатом предложенных преобразований М. М. Сперанского должно было стать устранение основной, по его мнению, проблемы бюджетного устройства России начала XIX века — несоразмерности расходов и доходов, то есть бюджетного дефицита.

*Данный принцип жесткого сокращения государственных расходов М. М. Сперанский практически претворил в жизнь при составлении бюджетной росписи на 1810 год. Расходная часть данной росписи была сокращена, а доходная — увеличена за счет повышения основных налогов и сборов с населения. Несмотря на то, что бюджетная роспись на 1810 год была утверждена с превышением доходов над расходами, фактически израсходованные средства превысили установленную норму, и государственный бюджет снова был исполнен с дефицитом.*

### **3. Законодательное регулирование государственных доходов и расходов на рубеже XIX—XX веков**

В истории XIX века важнейшим событием является отмена крепостного права. Развитие товарно-денежных отношений диктовало необходимость замены натуральных налогов и повинностей денежными налогами. Отмена крепостного права привела не только к появлению «неналоговых» выкупных платежей, но и к изменениям в налоговой системе.

В общем ряду реформ 60—80 годов XIX века, проведенных при Александре II, существенную роль сыграла финансовая реформа.

Одним из предполагаемых результатов реформирования являлось упорядочение государственных финансов. Существовавший порядок учета расходов и доходов, а именно отсутствие единого общегосударственного бюджета, не обеспечивал аккумуляцию средств в руках правительства, вследствие чего контроль за расходованием средств практически отсутствовал.

В 1862 году была проведена бюджетная реформа, которая служила основанием ужесточения контроля за расходованием средств государственного бюджета. С этого времени роспись государственных доходов и расходов стала публиковаться в печати, то есть бюджет становится гласным, а все доходы государства концентрируются на счетах Государственного казначейства.

В конце XIX века основным источником доходной части царского бюджета оставались налоги, поступления от которых составляли 75 % доходов бюджета.

В конце XIX века в царской России «кроме «обыкновенного» существовал еще и «чрезвычайный» бюджет, предусматривавший чрезвычайные военные расходы, расходы по строительству и переустройству железных дорог». Однако доходных источников обоих бюджетов не хватало на финансирование военных расходов государства, поэтому дефицит покрывался за счет внутренних и внешних займов. В результате к расходным

статьям государственного бюджета добавлялась оплата процентов по государственным долгам, которые неуклонно возрастали.

Налоговая система России конца XIX — начала XX века характеризуется превалированием роли косвенного обложения в формировании доходной части бюджета. Государственный бюджет России строился на общих с европейскими странами принципах, то есть не включал в себя местные бюджеты, а делился на обыкновенный и чрезвычайный. Доходы обыкновенного бюджета подразделялись на следующие группы:

- прямые налоги;
- косвенные налоги;
- пошлины;
- правительственные регалии;
- казенные имущества и капиталы;
- выкупные платежи (отмененные в 1905 году);
- возмещение расходов государственного казначейства (сюда включались поступления в счет ранее выданных ссуд) и прочие доходы.

Наиболее многочисленную группу составляли прямые налоги, которые делились на пять групп.

1. Налоги и сборы с недвижимых имуществ: государственный поземельный налог; налог с недвижимых имуществ в городах и посадских местах; сбор с недвижимых имуществ в пригородных местностях Санкт-Петербурга на содержание полиции; поземельная подать с колонистов; государственная оброчная подать в губерниях Сибири; денежный сбор с ясачных вогулов Пермской губернии, и т. д.

2. Налоги с торговли и промышленности: государственный промысловый налог; особые сборы с торговли и промышленности.

3. Налоги с денежных капиталов: сбор с доходов от денежных капиталов; сбор со специальных текущих счетов.

4. Подати и личные налоги: подушные и душевая оброчные подати в некоторых местностях Сибири; подушные подати с евреев-землевладельцев;

подать со скота у киргизов Внутренней орды; кибиточная подать; ясак с кочевых и бродячих инородцев; ярмарочный сбор в Нижнем Новгороде, и т.д.

#### 5. Государственный квартирный налог.

*Рассмотрев список* прямых налогов, можно сделать вывод о том, что отсутствовал какой-либо единый принцип, на котором была бы построена система прямых налогов. В ней одновременно присутствовали не только реальные и личные налоги; но и такие архаичные их формы, как оброк, ясак.

В 1875 году был введен поземельный налог, ставки по которому были дифференцированы по губерниям и колебались от 0,25 коп. (Архангельская губерния) до 17 коп. (Подольская губерния) с десятины удобной земли и леса. Губернские земские собрания распределяли налог между уездами, а последние - между плательщиками.

Налог с недвижимых имуществ был установлен в 1863 году взамен подушной подати с мещан. Он исчислялся в размере 6 % со среднего чистого дохода. Средний доход определялся на основании кадастров. Городские поселения делились на 6 групп, для каждой из которых применялись по 4-5 видов ставок. Объектом обложения выступали доходы от сдачи внаем помещений под жилье и торгово-промышленные заведения.

Промысловое обложение было введено в России в 1824 году, а в 1885 году были введены дополнительные процентный и раскладочный сборы в зависимости от уровня доходности. Государственный промысловый налог состоял из двух частей: основной и дополнительной. Основной промысловый налог на личные занятия взимался либо в твердых суммах, либо в процентах с каждых 100 рублей дохода. Применение той или иной системы взимания зависело от рода занятий и должности. Система взимания оговаривалась законом. Второй вид основного промыслового налога взимался при выдаче промысловых свидетельств.

Дополнительный промысловый налог взимался по-разному с акционерных обществ и частных предприятий. Оба типа предприятий платили

процентный сбор с прибыли при условии, что отношением чистой прибыли к основному капиталу превышает 3 %. Ставки процентного сбора имели незначительную прогрессию — от 3 до 6 % прибыли. С суммы прибыли, превышающей 10 % стоимости основного капитала, взималось 11%. Акционерные предприятия платили также промысловый налог в виде налога с капитала, а прочие предприятия — раскладочный сбор.

С денежных капиталов взимался налог - в размере 5 и 0,216 % годовых со специальных текущих ссудных счетов, открываемых под заклад процентных бумаг.

Плательщиками подушной и личной податей выступали крестьяне ряда местностей Сибири, проживающие на государственных землях. К этой группе причисляли крестьян из ссыльных и всех инородцев. Сумма налога на душу населения превышала 3—5 руб., причем она могла значительно возрастать в связи с раскладочным принципом взимания.

Объектами обложения коренного населения Средней Азии, Северного Кавказа выступали скот либо их жилища. Коренное население Сибири платило ясак шкурами зверей либо деньгами.

Таким образом, система прямого обложения отличалась огромной пестротой, где, как правило, не учитывался уровень доходности объектов обложения. В лучшем случае за основу обложения принимается нормативная доходность.

Косвенные налоги включали в себя 6 видов:

1. питейный доход;
2. табачный доход;
3. сахарный доход;
4. нефтяной доход;
5. спичечный доход;
6. таможенные пошлины.

Одним из основных налоговых источников, поступления от которого составляли 40 % доходной части государственного бюджета, являлся

«питейный сбор», или винный откуп. В 1863 году винные откупы были упразднены и введена свободная торговля водкой с уплатой акцизного сбора в казну. Также был упразднен соляной налог; подушная подать заменена на поземельный налог.

В 80-90-х годах XIX столетия расходы на содержание армии и флота несколько уменьшились по той причине, что Россия не вела никаких военных действий.

Однако, уже к началу XX века в расходной части государственного бюджета царской России удельный вес военных расходов, а также расходов на содержание чиновников государственного аппарата снова стал возрастать.

В период русско-японской войны (1904-1905) на вооружение армии, строительство флота были полностью израсходованы неприкосновенные запасы военного и морского ведомств, которые составляли более чем 2,6 млрд руб.

Непомерные военные расходы, а также затраты на «подавление революции» послужили причиной возникновения угрозы прекращения обмена кредитных билетов на золото, что в свою очередь означало финансовое банкротство России. Для выхода из создавшегося положения, в 1906 году Россия была вынуждена обратиться к правительству Франции с просьбой предоставить большой внешний заем почти в 800 млн руб.

Крупные бюджетные ассигнования направлялись на содержание императорского двора. Императору и его семье ежегодно выделялось 11 млн руб., несмотря на то, что «только земельные владения царской семьи оценивались в 100 млн рублей, в 160 млн рублей — драгоценности семьи Романовых, собранные ими за 300 лет царствования. Царь получал также проценты с капиталов, находившихся в ряде английских и немецких банков». Ежегодный доход, императора превышал 20 млн рублей. Каждый новорожденный член императорской семьи, а также каждая княжна при вступлении в брак получали сумму в 1 млн рублей, каждый совершеннолетний великий князь ежегодно получал по 200 тыс. руб.

Особого внимания заслуживает тот факт, что Государственная дума не имела никаких прав обсуждать данную статью расходов государственного бюджета, равно как и ассигнования на платежи по государственному долгу страны и по другим принятым на себя государством обязательствам.

Не менее значительной расходной статьей государственного бюджета следует назвать перечисление средств церкви в форме дотаций, так как она финансировалась государством.

Некоторые средства из государственного бюджета были затрачены на так называемое «землеустройство».

После революции 1905 года во избежание увеличения количества малоземельных крестьян правительство старалось переселить их из густонаселенных центральных районов России на ее окраины. Расходы на оказание финансовой помощи переселенцам по сметам Главного управления землеустройства и земледелия возрастали, а реально оказанная помощь крестьянам была ничтожной.

*Для переселенцев был установлен льготный железнодорожный тариф. Однако «они переезжали к новому, местожительству в наскоро приспособленных товарных вагонах-теплушках с отодвигавшимися дверями и узенькими люками вместо окон. В ряде случаев переселенцам зимой подавались вагоны без стекол и печей». Не удивительно, что большая часть крестьян, в основном дети и старики, погибали, не добравшись до места назначения.*

Еще худшие условия существования ждали переселенцев в новых районах. Отсутствие больниц, школ, какой-либо правительственной помощи заставило большинство крестьян вернуться на родину. В 1911 году их число составило 61 % от всех переселенцев. В результате «в сметах Переселенческого управления появилась новая графа - «Расходы на обратный переезд переселенцев на старые места».

Таким образом, рост административных и военных расходов в начале XX века послужил основанием для значительного увеличения

государственного долга России, который к 1914 году уже составлял 10,5 млрд. рублей.

Мировая война, в которую Россия вступила 1 сентября 1914 года, самым губительным образом сказалась на финансовом благополучии государства. Резко возросла бумажно-денежная эмиссия, соответственно усилились темпы инфляции, покупательная способность рубля падала, уменьшался и золотой запас России, которым она обеспечивала внешние займы.

Одновременно с этим доходы государственного бюджета неумолимо сокращались. «Запрещение продажи казенного вина с началом войны, а затем полное запрещение виноторговли привело к ликвидации самой большой статьи доходов бюджета, составляющей 25 %, или до 1/4, всего бюджета страны».

Для покрытия военных расходов правительству пришлось использовать уже традиционные методы увеличения государственных доходов - денежную эмиссию, займы, введение новых и повышение уже существующих налогов.

В итоге, доходная часть государственного бюджета в 1916 году выглядела следующим образом: «Налоги и сборы -49,9 %;

Железные дороги - 29,5 %;

Прочие государственные имущества и предприятия - 11,2 %;

Казенная винная монополия -1,6%;

Прочие доходы - 7,8 %».

Февральская революция 1917 года только усугубила положение. В условиях продолжающейся войны Временному правительству не удалось справиться с экономическими и финансовыми трудностями. Деньги продолжали стремительно обесцениваться, а цены расти. Временное правительство безуспешно пыталось ввести обложение сверхприбыли промышленных предприятий. Были приняты Закон «О единовременном налоге на доход» и Закон «О повышении ставок обложения подоходного

налога», введенного в России в 1916 году. Налог на военную сверхприбыль был реорганизован в налог на прирост прибылей торгово-промышленных предприятий. В августе 1917 года было принято решение об увеличении косвенного обложения через расширение государственных монополий. Однако частые смены состава Временного правительства и незначительный период его пребывания у власти не позволяют говорить о каких-либо практических результатах его налогового законодательства.

#### **4. Развитие советского финансового законодательства. Система государственных доходов и расходов в период 1918-1991 годов**

Одной из особенностей государственного бюджета периода 1918- 1920 годов следует назвать то, что были значительно увеличены расходы, направляемые на укрепление промышленности.

Центральным органом управления промышленностью, руководящим ее отдельными отраслями через системы главных и центральных управлений, в тот период времени являлся Высший совет народного хозяйства. Главные и центральные управления, объединяя предприятия по видам продукции, давали им производственные задания, осуществляли контроль за их деятельностью, а также распределяли между ними сырье, не получая денежной оплаты. Предприятия в свою очередь также без оплаты сдавали всю произведенную продукцию данным органам. В очень редких случаях, когда у предприятия не хватало собственных средств для покрытия расходов, оно имело право на финансирование из государственного, бюджета.

В 1919 году такой порядок финансирования был отменен. Источником денежных средств всех предприятий становятся ассигнования из государственного бюджета, а все денежные средства предприятий сдаются в доход государства.

Однако наиболее крупными ассигнованиями того периода безусловно оставались военные расходы, связанные с ведением гражданской войны и отражением иностранной интервенции. В 1918 году они составляли 33,6 % всех расходов государственного бюджета.

Советскому правительству приходилось прилагать огромные усилия для мобилизации денежных средств и материальных ресурсов, так как военная промышленность, наряду с другими отраслями производства, находилась на грани полного развала.

Для выхода из создавшегося положения, а также для «борьбы с голодом... был закрыт рынок, устранены рыночные связи, запрещена торговля... Государство установило централизованное нормированное распределение продуктов и принудительное изъятие всех излишков сельскохозяйственных продуктов для снабжения продовольствием городского населения и Красной Армии».

В итоге был создан Народный комиссариат продовольствия, на который были возложены функции заготовки продовольственных продуктов и снабжения ими населения. Усилиями Народного комиссариата продовольствия, а также его территориальных органов - местных комитетов, было заготовлено большое количество продовольствия, состоящего в основном из хлеба, картофеля, мясных продуктов, изъятых у деревенской буржуазии.

На организацию таких заготовок, а также торговли в 1918 году из государственного бюджета было выделено 4680 млн руб, что составило 10 % от всех расходов советского государства. Следует отметить, что данная статья государственных расходов неуклонно увеличивалась и к 1920 году составила 14,9 %, или 181 315,2 млн руб.

Что касается военных расходов, то следует обратить внимание на тот факт, что в результате предпринятых советским правительством мер, к 1920 году их удельный вес значительно сократился и составил 11,2 % от всех расходов государственного бюджета.

Структура доходов бюджета первой половины 1918 года резко отличалась от дореволюционного бюджета. Значительному изменению подверглись доходные источники бюджета, «взимание которых строилось в интересах трудящихся в ущерб интересам свергнутых буржуазии и

помещиков» (они должны были уплачивать подоходный налог, единовременный налог и т. д.).

Следует отметить, что налоговые поступления в государственную казну в первые месяцы после революции имели незначительный объем, причиной чему послужил развал органов государственного управления.

Анализируя особенности доходной части бюджетов в период гражданской войны, следует обратить внимание на тот факт, что среди налоговых доходов значительное место занимают натуральные налоги и повинности. Плательщики натурального налога отдавали Государству рожь либо другие сельскохозяйственные продукты. Однако вскоре обложение крестьян натуральным Налогом было отменено, так как являлось для них очень обременительным и поэтому не соответствовало налоговой политике государства.

В этот период времени средств для покрытия расходов государства катастрофически не хватало, поэтому для получения дополнительного дохода советское правительство снова было вынуждено прибегнуть к выпуску большого количества денежных знаков. Естественно, что в скором времени бумажные деньги обесценивались и приносили все меньше дохода государству. Среднемесячный доход от денежной эмиссии упал почти в 5 раз. Денежные знаки практически не возвращались в государственную казну ввиду сокращения торговли и оседали у населения.

Для ослабления отрицательного влияния денежной эмиссии правительство перешло к натуральному снабжению рабочих одновременно с выплатой им заработной платы. В итоге к 1920 году в общем объеме заработной платы рабочего деньги составляли менее 42%.

Не менее важным доходным источником государственного бюджета являлись и денежные поступления предприятий. Все денежные средства предприятий в период гражданской войны полностью поступали в казну советского государства.

В 1919 году доходные источники государственного бюджета были

классифицированы по группам (прямые и оборотные). Основанием для такой классификации послужила форма выражения поступающего дохода (денежная или материальная). «Под прямыми статьями доходов подразумевались поступления в бюджет, которые носили денежный характер»<sup>75</sup>. Иными словами, к ним относились налоги, а также доход от денежной эмиссии. К оборотным статьям доходов государственного бюджета относились материальные ценности, натуральные налоги. «Натурализация» особенно характерна для бюджета 1920 года, что можно объяснить «натурализацией хозяйства и невозможностью в условиях падающих денег точно предусмотреть все бюджетные доходы и расходы».

К одним из крупных неналоговых доходных источников бюджета 1918-1920 годов следует отнести доход от транспорта. В 1918 году он составил 10,4 % доходов бюджета государства.

Период с 1918 по 1920 год характеризуется возникновением коллективных хозяйств, активное создание которых всячески поощрялось советским правительством. В результате появился новый для России доходный источник бюджета - доходы совхозов. Доходы от коллективных хозяйств с каждым годом возрастали и к 1920 году составили 5,1 % доходов бюджета государства.

Таким образом, основными доходными источниками государственного бюджета 1918-1920 годов следует назвать неналоговые поступления (доходы от промышленности и транспорта) и поступления от снабжения населения продовольствием и предметами широкого потребления.

Учитывая состояние налогового аппарата, первоначально вводились налоги в наиболее простых формах (подворные, подушные). Налоговая система характеризовалась многократностью обложения и множественностью налогов, что объяснялось необходимостью обложения различных сфер деятельности частного капитала и интересами государственного и местного бюджетов.

Первым денежным налогом в условиях нэпа был промысловый налог,

введенный в действие с июля 1921 года. Он состоял из двух частей: патентного и уравнительного сборов. Взимание патентного сбора позволяло осуществить регистрацию предприятия в финансовых органах и получить поступления в бюджет вперед за определенный срок, что имело существенное значение в условиях большой нестабильности работы частных торговых предприятий. Уравнительный сбор позволял усилить обложение предпринимателей, получавших более крупные доходы (взимался ежемесячно в размере 3 % с оборота). С 1922 года промысловый налог взимался на общих основаниях также с государственных предприятий. Впоследствии уравнительный сбор дифференцировался в зависимости от типа предприятия (государственное, кооперативное, частное) и являлся действенным рычагом вытеснения частного капитала.

После перехода к нэпу и с формированием системы прямого налогообложения государство вводит новые косвенные налоги в виде акцизов на отдельные товары. Техника их взимания в сравнении с прямыми налогами была менее сложной, и, кроме того, они отвечали принципу массовости налогообложения. В области косвенных налогов задача финансовых органов заключалась в перенесении основной тяжести налогового бремени на имущие классы и слои населения. С этой целью акцизы дифференцировались в зависимости от качества изделий, продажной цены, круга потребителей.

Перевод предприятий на хозяйственный расчет, внедрение принципа материальной заинтересованности позволил внести существенные изменения в формы оплаты труда, вследствие чего заработная плата приобрела преимущественно денежное выражение. С 1922 года в тех случаях, когда доходы частных лиц и доходы рабочих и служащих от работы по найму превышали определенный размер, с них начинал взиматься подоходно-поимущественный налог. Налог исчислялся по ступенчатой прогрессивной шкале и взимался по полугодиям из совокупного дохода, определяемого по декларациям налогоплательщиков. Использование необлагаемого минимума при исчислении подоходного Налога позволяло освободить от налога лиц с

небольшими доходами и заработком.

В формирующейся налоговой системе РСФСР особое место занимали постоянно действующие специальные налоги. Первым из них был рентный налог, введенный в ноябре 1923 года. Основным его назначением являлось упорядочение взимания арендной платы с земель, как застроенных, так и незастроенных, находившихся в черте городских поселений и предоставленных транспорту. В 1925 году был введен специальный военный налог, который уплачивался непризванными в армию мужчинами в возрасте от 21 до 40 лет. В течение первых двух лет налог взимался в повышенном размере - 25 % от уплачиваемых этими лицами окладов подоходного и сельскохозяйственного налогов. Поступления от данного налога расходовались на оказание помощи инвалидам гражданской войны и т. д.

В 1923-1924 годах был введен единый сельскохозяйственный налог, заменивший различные натуральные налоги. Этот единый налог взимался частично продукцией, частично - деньгами. В среднем размер продналога был в два раза меньше, чем размер продразверстки, причем его основная тяжесть была возложена на зажиточное крестьянство.

Низкая квалификация налогового аппарата и техническое несовершенство взимания налогов при одновременном существенном росте потребности государства в доходах явилось причиной введения наиболее простых видов налогов, с акцентом на реальные налоги. В этот период действовали следующие налоги: налог со строений в городской местности; денежный подворный налог в сельской местности; налог на домашнюю прислугу; квартирный налог; налоги с городских и пригородных садов; налог на право охоты; сбор с владельцев транспортных средств; сбор с грузов, привозимых и вывозимых по железнодорожным и водным путям сообщения; сбор за пользование общественными весами; сбор со скота, пригоняемого на рынок для продажи; сбор с извозного промысла; сбор с отпускаемой на корню древесины; прописочный сбор и т. д.

Дальнейшее развитие товарно-денежных отношений в стране и

возрождение рынка ценных бумаг потребовали введения государственных пошлин: гербового сбора, канцелярского сбора, нотариального сбора, судебных пошлин, консульских сборов и т. д.

В 1922-1924 годах, в период образования СССР и принятия новой Конституции, в бюджетной системе, в частности в условиях формирования доходов государственного бюджета, произошли существенные изменения.

Государственный бюджет СССР включал в себя союзный бюджет и бюджеты республик. В соответствии с этим предприятия и организации были распределены между различными уровнями власти и перечисляли прибыль в соответствующие бюджеты. Иными словами, «предприятия союзного подчинения, т. е. находившиеся в ведении союзных ведомств, вносили свои платежи из прибыли в союзный бюджет, а предприятия (республиканского, областного, городского подчинения) - в соответствующие бюджеты».

Таким образом, при формировании доходной части общесоюзного и республиканских бюджетов стал применяться принцип подведомственности.

Заслуживающим особого внимания является тот факт, что местные бюджеты в этот период времени не включались в состав государственного бюджета и бюджетов республик. Часть государственных доходов стала передаваться в местные бюджеты только после налоговой реформы 1930-1932 годов в виде процентных отчислений от общегосударственных налоговых источников. Такая «общность источников доходов стала важным фактором усиления связи между всеми бюджетами, входящими в бюджетную систему СССР» и до настоящего времени используется в бюджетной системе.

С 30-х годов роль и значение налоговых доходов государственного бюджета СССР резко уменьшается, и налоги начинают выполнять несвойственные им функции. Налоги используются как орудие политической борьбы с кулаками и частными сельхозпроизводителями. Постепенно, в связи с изменением и ужесточением внутренней политики СССР, свертывания нэпа, индустриализацией и коллективизацией, система

налогообложения была заменена административными методами изъятия прибыли предприятий и перераспределением финансовых ресурсов через бюджет страны. Фискальная функция налога практически утрачивает свое значение.

Усиление централизации в народном хозяйстве и реорганизация управления промышленностью потребовали существенных изменений в области финансов. Многочисленные формы обложения и методы изъятий в доход государственных, кооперативных и частных предприятий (всего насчитывалось до 86 различных платежей) потеряли актуальность и оказались ненужными.

Крупным мероприятием в перестройке финансовой системы явилась налоговая реформа 1930 года, которая привела к изменению системы платежей предприятий в бюджет и введению двухканальной системы изъятий: отчислений от прибыли и налога с оборота, в котором было объединено множество налогов и сборов, в частности промысловый налог в виде уравнительного сбора, некоторые другие прямые налоги; акцизы; плата за эксплуатацию лесов, разработку залежей полезных ископаемых и за рыбную ловлю (рентные доходы). Некоторые прежние платежи сохранились. Платежи, объединенные в налог с оборота, давали бюджету к 1930 года 61,6 % всех доходов, в том числе акцизы - 29,0 % и промысловый налог - 21,5%.

Поступления от налога с оборота стали самым крупным доходным источником бюджета. С этого момента и до начала 90-х годов в СССР юридически (но не фактически) перестали существовать косвенные налоги (так как те же обязательные отчисления от прибыли в условиях монопольного рынка через механизм цен приобретают черты косвенного обложения, и в конечном итоге падают на конечного потребителя).

Одновременно с налоговой осуществлялась кредитная реформа и перестройка управления промышленностью, сопровождающиеся максимальной концентрацией прибыли в бюджете. В 1930 году норма отчислений прибыли в бюджет была определена в 81 %. В связи с

обострением проблемы устойчивости доходов государственного бюджета в 1931 году вместо практиковавшегося ежеквартального перечисления доли от реально полученной (а не плановой) прибыли было принято положение о ежемесячном перечислении в бюджет установленной доли плановой прибыли. Данная система перечислений сохранилась до конца 80-х годов.

В 1932 году общие нормы распределения прибыли были вообще отменены, и в бюджет могла быть изъята вся плановая прибыль, а за предприятием закреплялась лишь часть сверхплановой прибыли. Материальное поощрение работников осуществлялось за счет экономии расходов и не могло превышать 1 % фонда заработной платы. Прибыль в основной своей массе перестала быть источником материального стимулирования, социального и технического развития предприятия.

В 30-40-е годы основными расходными статьями государственного бюджета становятся затраты на финансирование народного хозяйства. По сравнению с предыдущими десятилетиями они выросли почти в четыре раза, и их удельный вес составил 70 % от всех расходов советского государства. Расходы на финансирование народного хозяйства включали затраты на сельское хозяйство, промышленность, транспорт, коммунальное и жилищное хозяйство, торговлю.

Расходы на социально-культурные мероприятия в этот период времени также продолжали увеличиваться. При общем росте расходов государственного бюджета в 4,1 раза, финансирование социально-культурных мероприятий увеличилось в 4,6 раза.

В годы Великой Отечественной войны (1941—1945 годов) военные расходы занимали в государственном бюджете первое место. Уже в 1942 году они увеличились с 32,6 до 59,3 %.

Одновременно с бесперебойным финансированием затрат на оборону советского государства продолжалось финансирование и народного хозяйства, и социально-культурных мероприятий, но уже в строго необходимых размерах. Уже во второй половине 1941 года удельный вес

этих статей расходной части государственного бюджета уменьшился с 31,1 до 23,2 %, а в 1943 - до 15,8 %. Такое резкое снижение финансирования, как известно, связано с перераспределением бюджетных средств в пользу обороны советского государства, потерей промышленно важных территорий.

Однако с 1943 года ассигнования на народное хозяйство начинают постепенно увеличиваться и к 1945 году составляют 74,4 млрд руб., что превышает в 2,5 раза довоенный уровень.

После вынужденного сокращения в 1942 году расходы бюджета на сельское хозяйство, промышленность, а также социально-культурные мероприятия возрастали. Несмотря на сравнительно медленное увеличение, указанные расходные статьи в 1945 году тоже превысили довоенный уровень.

Важным источником доходов государственного бюджета в период Великой Отечественной войны являлись поступления от прибылей государственных предприятий и организаций, которые к 1945 году составляли почти половину доходов бюджета.

Рост налоговых поступлений в начале войны был обеспечен за счет введенной в 1941 году 100-процентной надбавки к сельскохозяйственному и подоходному налогам, которая была отменена в 1942 году в связи с появлением военного налога. В основу построения военного налога, который уплачивали все совершеннолетние граждане СССР, кроме военнослужащих, членов их семей и инвалидов, был положен принцип подушного обложения, что позволило увеличить контингент плательщиков за счет лиц, ранее не являвшихся плательщиками налогов.

В ноябре 1941 года был введен налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан, предназначенный для покрытия государственных расходов, в том числе на содержание и воспитание детей, родители которых погибли во время войны. С 1944 года его стали уплачивать и граждане, имевшие одного или двоих детей. Несмотря на то, что налог вводился как временный, он просуществовал довольно длительный период времени.

В итоге к 1944 году налоговые источники государственного бюджета занимали второе место после налога с оборота, значительно превысив поступления от прибыли предприятий и организаций, и составляли 13,8 % доходов бюджета.

Несмотря на увеличение налогов и сборов, добровольные поступления от населения в период войны имели огромное значение для государственного бюджета, так как достигали больших размеров.

Послевоенный период характеризуется значительным снижением размеров обязательных платежей населения. В результате удельный вес налогов в доходной части государственного бюджета в 1946-1950 годов уменьшился в два раза и составил 7,7 % доходов бюджета советского государства.

В рассматриваемый период население было обязано уплачивать следующие налоги: подоходный налог с населения, налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан, сельскохозяйственный налог, налог с владельцев строений, земельный налог, налог с владельцев транспортных средств. Помимо налогов на территориях республик взимались местные сборы с населения, которые устанавливались республиканскими органами в целях частичного возмещения расходов по организации туризма, любительского рыболовства и охоты и т. д.

Следствием снижения налогов явилось и повышение материального благосостояния населения, повлекшее за собой значительный рост личных сбережений трудящихся, хранящихся в сберегательных кассах. За 1946—1950 годы количество вкладчиков увеличилось в три раза, что способствовало существенному пополнению доходов государственного бюджета.

В первое послевоенное десятилетие к числу крупных расходных статей государственного бюджета добавились расходы на восстановительные работы в освобожденных от врага территориях, на повышение материального и культурного уровня населения.

Уровень ежегодных ассигнований на оборону страны снизился до финансирования в необходимом объеме (23,6 %) основных мероприятий по «обеспечению Советской Армии предвоенной техникой и дальнейшему укреплению оборонной мощи государства».

В последующие десятилетия расходы на просвещение, здравоохранение, социально-культурные мероприятия продолжали увеличиваться. Так, например, ассигнования на социально-культурные мероприятия составляли одну четвертую часть всех расходов государственного бюджета.

Большая часть средств, направляемых на финансирование народного хозяйства, расходовалась на развитие промышленности, в основном тяжелой индустрии. Свыше 85 % всех средств, выделенных на промышленность, израсходовано на финансирование металлургической, угольной, нефтяной, химической индустрии.

В последующие годы основными доходными источниками государственного бюджета остаются налог с оборота, отчисления от прибылей предприятий и организаций. Удельный вес налогов с населения по-прежнему остается незначительным.

Состав расходов и доходов государственного бюджета советского государства в 60-70-е годы можно представить следующим образом.

К важнейшим государственным расходам относились ассигнования на народное хозяйство; на социально-культурные мероприятия и науку; на оборону страны; на развитие торговли и промышленности; на содержание органов государственной власти и органов государственного управления, суда и прокуратуры; на образование государственных материальных и финансовых резервов; на другие мероприятия, предусмотренные законодательством СССР.

В число основных доходов государственного бюджета входили:

- 1) «часть доходов предприятий и хозяйствующих организаций в виде налога с оборота и отчислений от прибылей;
- 2) подоходный налог с колхозов, предприятий и организаций

кооперативных систем и предприятий общественных организаций;

3) налоги с населения;

4) другие доходы, предусмотренные законодательством СССР.

После распада СССР и появления на месте бывших союзных республик новых суверенных государств, стали разрушаться производственно-хозяйственные связи в некогда единых отраслевых комплексах. Это, в свою очередь, привело к обвальному падению промышленного производства. Соответственно стали уменьшаться и доходы государства, которое лишилось прежней налаженной системы финансовых поступлений. В новых экономических условиях гарантом стабильных поступлений в бюджет могла стать только отлаженная система налогообложения.

24 января 1990 года в системе союзного Министерства финансов была создана Государственная налоговая служба в составе Государственной налоговой инспекции Минфина СССР, государственных налоговых инспекций министерств финансов союзных республик и государственных налоговых инспекций по автономным республикам, краям и областям, округам, городам, районам и районам в городах. В обязанности новой структуры входила регистрация всех налогоплательщиков, контроль за соблюдением налогового законодательства, взимание налогов и перечисление их в бюджет государства, сбор недоимок и штрафов с нарушивших налоговое законодательство предприятий. Положение осложнялось тем, что в стране, по сути дела, не было соответствующего действующего законодательства. Налоговая политика тоже только начинала формироваться, и в первые годы существования службы не раз менялись налоговые ставки, льготы, экономические санкции.

## **5. Особенности формирования современной финансовой системы Российской Федерации**

После провозглашения независимости Российской Федерации в 1991 году, в числе прочих преобразований, наметились основные направления комплексной налоговой реформы. В частности, были приняты

основополагающие налоговые законы: «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»<sup>85</sup>, «О налоге на прибыль предприятий и организаций»<sup>86</sup>, «О налоге на добавленную стоимость»<sup>87</sup>, «О подоходном налоге с физических лиц»<sup>88</sup>.

1 января 1992 года вступил в действие закон «Об основах налоговой системы в РФ», призванный реализовать следующие принципы построения налоговой системы:

- единый подход в вопросах налогообложения, включая предоставление права на получение налоговых льгот, а также защиту законных интересов всех налогоплательщиков;

- четкое разграничение прав по установлению и взиманию налоговых платежей между различными уровнями власти;

- приоритет норм, установленных налоговым законодательством, перед иными нормативными актами, не относящимися к нормам налогового права;

- однократность налогообложения, означающая, что один и тот же объект может облагаться налогом одного вида только один раз за установленный законом период налогообложения;

- определение конкретного перечня прав и обязанностей налогоплательщиков, с одной стороны, и налоговых органов — с другой.

С января 1992 года начала действовать новая налоговая система, которая свидетельствовала о том, что государство взяло четкий курс на установление в стране рыночных отношений. В основу федеральных доходов был положен налог на добавленную стоимость, а также акцизы. К федеральным доходам отнесены налог на прибыль предприятий, подоходный налог, таможенные пошлины, экологические налоги, сбор за использование государственной символики и ряд других. Определена также система обязательных платежей во внебюджетные социальные фонды (Пенсионный фонд, фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования, Государственный фонд занятости населения).

Наряду с федеральными введены региональные и местные налоги и

сборы, к которым в числе прочих отнесены: налог на имущество предприятий, налог, связанный с использованием инфраструктуры региона, лесной налог, транспортный налог, налог на землю, на имущество физических лиц, на недвижимость, на рекламу, сбор на нужды образовательных учреждений, налог на содержание жилого фонда и объектов социальной сферы, сборы за использование региональной и местной символики.

Но указанная налоговая система оказалась крайне несовершенной в силу множества причин, и прежде всего отсутствия единой законодательной базы налогообложения.

Необходимость реформирования сложившейся налоговой системы России стала очевидной. Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 года № 2270 «О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней» были внесены значительные коррективы в действующий налоговый механизм формирования бюджетов. Была установлена ставка налога на прибыль, зачисляемого в республиканский бюджет РФ, в размере 13 %, а органам государственной власти субъектов РФ предоставлено право самостоятельно повышать ставки налога на прибыль для предприятий и организаций - до 25 %, для банков и страховщиков - до 30 %.

Названный указ предоставил право органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления вводить дополнительные налоги и сборы помимо предусмотренных Законом об основах налоговой системы. Это положение расширило возможность регионального законотворчества, с одной стороны, а с другой - породило случаи установления налоговых барьеров между территориями.

В целях совершенствования налогового законодательства была проведена работа по кодификации налогового законодательства и разработке Налогового кодекса Российской Федерации, первая часть которого принята в 1998 году, а вторая — в 2000 г.

В то же время использовались и другие меры, направленные на оздоровление экономики. С 29 декабря 1995 года действует Федеральный закон «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства». Указом Президента РФ № 1635 от 23 декабря 1998 года Государственная налоговая служба Российской Федерации преобразована в Министерство Российской Федерации по налогам и сборам.

С принятием Федерального закона от 15 августа 1996 года «О бюджетной классификации» законодательство РФ впервые установило единую для всех уровней бюджетов классификацию доходов и расходов. Согласно закону *доходы бюджета делятся на:*

1. налоговые (с выделением их видов);
2. неналоговые (к ним относятся доходы от внешнеэкономической деятельности, доходы от продажи земли, административные платежи и сборы и т. д.);
3. безвозмездные перечисления от нерезидентов, бюджетов других уровней, государственных внебюджетных фондов и т. д.

Такие виды доходных источников бюджетов всех уровней в дальнейшем были закреплены и в ст. 41 Бюджетного кодекса РФ, в которой говорится, что «доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных перечислений».

Современное законодательство предусматривает несколько классификаций доходных источников бюджетов по группам, в основу которых положены различные основания.

По социально-экономическому признаку они подразделяются на следующие группы:

1. доходы от предприятий и других организаций разных форм собственности;
2. доходы от государственного имущества и угодий;
3. доходы от государственной внешнеэкономической и другой

деятельности;

4. поступления от личных доходов граждан.

Такая классификация основана на различии форм собственности и имеет значение для «характеристики материального содержания доходной части бюджета».

Следующим основанием для классификации доходов служит порядок зачисления средств в бюджет. В соответствии с этим различают доходы закрепленные и регулирующие.

*Закрепленные доходы* - это «доходы, которые в соответствии с законодательством полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на постоянной или долговременной основе (не менее пяти лет) поступают в соответствующий бюджет».

*Регулирующие доходы* — это «доходы, которые передаются в бюджет в целях сбалансирования его доходов и расходов (бюджетного регулирования), в виде процентных отчислений от налогов и других платежей, находящихся в распоряжении высшестоящих органов власти, по нормативам, определяемым при утверждении бюджета на предстоящий финансовый год»<sup>98</sup>.

В начале 90-х годов в ст. 9 Закона РФ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» законодателем было введено понятие собственных доходов, к ним относятся:

- закрепленные законом доходные источники для каждого уровня бюджета;
- отчисления по регулирующим доходным источникам;
- дополнительные источники, устанавливаемые самостоятельно верховными советами республик в составе РСФСР, местными Советами народных депутатов в рамках законодательства РСФСР.

В дальнейшем законодатель отождествил собственные доходы бюджетов с закрепленными. Так ст. 47 Бюджетного кодекса РФ «Собственные доходы бюджетов» определяет понятие собственных доходов как «доходов, закрепленных на постоянной основе полностью или частично за

соответствующими бюджетами законодательством РФ».

Следующим основанием для классификации служит метод мобилизации государственных доходов. В соответствии с ним они делятся на обязательные (налоги, сборы, иные платежи) и добровольные (пожертвования, средства от проведения лотерей и т. д.).

Далее, по территориальному признаку государственные доходы подразделяются на федеральные, территориальные и местные; по форме образования — на налоговые и неналоговые.

Закон РФ «О бюджетной классификации», содержит три основополагающих основания для классификации государственных расходов:

1) функциональная классификация - в ней содержатся группы расходов на судебную власть, международную, правоохранительную деятельность, промышленность, сельское хозяйство, культуру, здравоохранение и т. д.;

2) экономическая классификация. В экономической классификации расходы бюджета группируются по их экономическому содержанию и подразделяются на три основные группы:

- текущие расходы - обеспечивают текущее финансирование органов государственной власти и местного самоуправления;

- капитальные расходы - «обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность, расширенное воспроизводство, проведение капитального (восстановительного) ремонта»;

- предоставление кредитов (бюджетных ссуд, государственных кредитов иностранным государствам).

3) ведомственная классификация. Ведомственная классификация, по сравнению с предыдущими, является наиболее объемной по содержанию и включает в себя перечень получателей средств из бюджета, а также распределение расходов по прямым получателям и целевым статьям.

Следующим основанием для классификации расходов следует назвать формы собственности субъектов, осуществляющих публичные расходы. В соответствии с этим они подразделяются на государственные и

муниципальные.

Соответственно уровням организации власти расходы, как и доходы бюджета, можно поделить на три группы:

- 1) федеральные расходы;
- 2) расходы субъектов Федерации;
- 3) расходы местного значения.

Еще одной общей характеристикой государственных расходов и доходов следует назвать деление их на централизованные и децентрализованные. Основанием для такой классификации служат источники получения расходных средств.

*К централизованным* расходам относят расходы, осуществляемые за счет бюджета и государственных внебюджетных фондов; *к децентрализованным* - осуществляемые государственными и муниципальными предприятиями за счет тех средств, которые получены ими самими в результате их собственной деятельности и остаются в их распоряжении.

*Контрольные вопросы:*

1. Охарактеризуйте налог, который собирал князь с подвластных ему земель.
2. Охарактеризуйте доходные и расходные части государственного бюджета в XVII веке.
3. Классификация государственных доходов, предложенная М.М. Сперанским.
4. Охарактеризуйте формы налогов, которые взимались в княжескую казну в XIII веке.
5. Опишите преобразования финансовой системы начала XIX века.
6. Охарактеризуйте изменения, произошедшие в налоговой системе, связанные с распадом Киевской Руси.
7. Охарактеризуйте изменения в налоговой системе российского государства, произошедшие в 1722 году.
8. Охарактеризуйте финансовую систему Ивана III.
9. Охарактеризуйте финансовую и налоговую политику, сложившуюся при Петре I.

## **Тема № 2 «Развитие российского бюджетного законодательства»**

1. Предпосылки формирования бюджетного хозяйства и единого государственного бюджета в России.
2. Преобразования бюджетной системы России в XIX веке.
3. Бюджетное законодательство России в начале XX века.
4. Развитие бюджетного законодательства в Советской России.
5. Бюджетное устройство и бюджетное законодательство России на современном этапе.

### **1. Предпосылки формирования бюджетного хозяйства и единого государственного бюджета в России**

Состояние бюджетной системы любого государства находится в прямой зависимости от его бюджетного законодательства. Каждое государство имеет свои финансовые законы, определяющие и регулирующие его бюджетное устройство и управление

Впервые роспись государственных доходов и расходов называли «бюджетом» в Англии (от норманнского слова «bougette» - мешок) Такое название объясняется тем, что в старину в Англии все акты, касающиеся государственной росписи, вносили в парламент в особом мешке. Впоследствии наименование государственных росписей бюджетами распространилось и в других государствах

В России первые попытки составления сметы государственных доходов и расходов предпринимались в XVII-XVIII столетиях, но реальное бюджетное хозяйство утвердилось лишь в XIX веке

Обязательное ежегодное составление росписи государственных доходов и расходов началось в России только со времени учреждения министерств по Манифесту от 2 сентября 1802 года. Тогда же было положено начало систематическому составлению росписи государственных доходов и расходов, т. е. составлению бюджета. До 1862 года роспись составляла строгую государственную тайну, известную только так называемому финансовому комитету. Публичность русского бюджета начинается только со времени издания бюджетных правил 1862 года.

Первоначально бюджет носил на себе яркую печать частноправового характера: в бюджете смешивались доходы государства и личные доходы

главы государства, а также расходы на общегосударственные потребности и на личные потребности монарха и его семьи. Бюджет подобного рода скорее походил на «домовую книгу», реестр.

Первые попытки составления бюджетов для личных потребностей главы государства восходят к глубокой старине. В русской финансовой истории известны такие бюджеты - «табели», известны «табельные» и «сверхтабельные» доходы и расходы. Однако этим табелям не хватало единства, полноты и ясности содержания. Отчасти это объясняется тем, что бюджет ни для кого не был обязательным. В России этот беспорядок продолжался очень долго. Например, Екатерина II обнаружила, что по табелям государственные доходы того времени равнялись 16 млн руб., а при проверке оказалось, что они равны 28 млн руб. Официальная характеристика русских финансов 60-х годов XVIII века в одном из Наказов сената гласит: «Государственные доходы так спутаны и замешаны, что едва ли в сие время возможно узнать о всех прямых их названиях...».

Таким образом, русские росписи XVII—XVIII веков носили совершенно примитивный характер и не давали представления о состоянии государственного хозяйства. Это были неполные своды доходов и расходов, как правило, по ведомствам отдельных приказов, без их объединения и какой-либо централизации.

Приказы собирали разные доходы, за счет которых покрывали свои расходы, а излишки передавали в другие ведомства. Финансовое хозяйство в приказах велось хищническим образом, при отсутствии всякого контроля над заведовавшими этими приказами боярами.

Финансовые затруднения побудили Петра I в 1708 году образовать постоянный совещательный орган - «боярскую консилию», имевшую три комитета - финансовый, военный и дипломатический. Впоследствии образованный в 1711 году Сенат сосредоточил в себе функции финансового комитета, в том числе и финансовую отчетность. Учрежденный с 1722 года при Сенате генерал-прокурор играл по сути роль министра финансов.

После 1711 года росписи несколько лет совсем не составлялись. Только с 1722 года «камер-коллегия», прообраз министерства финансов, снова приступает к более регулярному составлению бюджетов. При этом никаких определенных правил по составлению росписи не существовало. После Петра I «росписи» были почти заброшены, так что о состоянии бюджета того времени до Екатерины II имеются лишь весьма скудные сведения.

В 1769 году по требованию Екатерины II составляется «окладная книга» для всего государства, сведения для которой, как и для последующих окладных книг 1773—1777 годов, собирались по единообразным формам.

Только с воцарением Павла I сметы начинают утверждаться высочайшей подписью. Первая смета-«Генеральный годовой отчет о государственных доходах и расходах на 1797 год» -была подписана Павлом 20 декабря 1796 года.

Постепенно, с развитием сословного государства и денежного хозяйства, с превращением натуральных повинностей в налоговые, потребовалась запись доходов и расходов, денежная форма которых обуславливала их исполнение.

С постоянным ростом масштабов государственно-хозяйственной и финансовой деятельности возник вопрос о планомерности этой деятельности. Средством достижения такой планомерности явился государственный бюджет, нашедший свое выражение в форме государственной росписи доходов и расходов. Однако до появления конституционного государства бюджет составлялся только для удобства власти, а публично-правовое его значение было ничтожным.

Кроме того, составление бюджета стало необходимым для установления правильного соотношения между государственными доходами и расходами, а также для отражения в бюджете валовых доходов государства (так называемый «брутто-бюджет»). В старину при наличии множества бюджетов в центральные кассы стекались только остатки провинциальных доходов. По этим доходам и составлялся нетто-бюджет, который не отражал

действительного положения финансов государства. Россия перешла к системе брутто-бюджетов только с 60-х годов XIX века.

## **2. Преобразования бюджетной системы России в XIX веке**

С 1802 года начинается новый период в развитии российского бюджета. В законе 1802 года «Об учреждении министерств» говорится, что министр финансов должен в конце каждого года составлять для наступающего года подробный штат общих государственных расходов и производить разассигнование государственных доходов по разным частям государственных расходов.

Начало нового периода тесно связано с именем М. М. Сперанского, который в 1810 году внес в только что учрежденный Государственный совет свой знаменитый «План финансов», заключавший в себе целый ряд указаний относительно бюджета, его составления, классификации доходных и расходных статей и его значения как законодательного акта, обязательного к исполнению в точном соответствии с имеющимися статьями.

Манифестом 25 июня 1811 года были установлены уже вполне определенные правила для составления росписи. Тем не менее бюджеты с 1807 года и в течение всего XIX века составлялись с дефицитом, покрываемым путем постоянного роста займов и выпуска ассигнаций.

Одним из наиболее существенных недостатков в организации бюджетного управления того времени было отсутствие единства кассы. Каждое министерство само получало свои доходы, само производило свои расходы, имея свою кассу, независимую от какой-либо центральной кассы. Это исключало сколько-нибудь действенный контроль в бюджетной сфере и расстраивало всю бюджетную систему России.

С 1852 года по инициативе Николая I была начата подготовка бюджетной реформы, в результате которой 22 мая 1862 года императором Александром II были утверждены новые Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи, совместно с Указом Сенату о приведении Правил в действие.

Эти правила в определенной степени позволили утвердить один из основных принципов построения бюджетов, а именно, принцип единства и полноты бюджета, единства кассы, а также заложить основы государственного контроля в бюджетной сфере. В 1867 году начинают выходить систематические отчеты государственного контроля по исполнению государственных росписей.

В целом, с введением правил 1862 года многие внешние недостатки бюджетной системы России были формально устранены и бюджет получил законченный вид.

Во второй половине XIX века государственные росписи составлялись следующим образом: общая роспись государственных доходов и расходов составлялась министром финансов, а материалом ему служили частные финансовые сметы министерств и главных управлений. Доходы и расходы в этих сметах разделялись на параграфы, а последние - на статьи (прообраз современной бюджетной классификации).

Весь бюджетный процесс, в частности, сроки представления, рассмотрения, утверждения смет, конкретные лица, ведомства и учреждения, ответственные за тот или иной этап, были определены законом от 8 июня 1893 года.

Некоторое улучшение финансового положения России в конце 60-х— начале 70-х годов XIX века было разрушено русско-турецкой войной. Внешние займы стали практически невозможными из-за враждебно настроенных Англии и Франции, и главным источником покрытия расходов стал выпуск кредитных билетов. На протяжении многих последующих лет кредит оставался главнейшим источником и средством равновесия российского бюджета.

К числу важнейших внешних мер по улучшению бюджета следует отнести более точную классификацию доходов и расходов, введенную 14 июня 1891 года, а также более строгое разделение обыкновенных и чрезвычайных доходов и расходов, установленное правилами (мнениями

Государственного Совета) 1894, 1897 и 1900 годов.

Эти новые акты позволили в некоторой степени упорядочить бюджетный дефицит и получить более ясную картину истинного положения дел в бюджетной сфере.

В конце 90-х годов XIX века нормы финансового законодательства содержались практически во всех 16 томах Свода законов.

Продолжением Свода законов служили так называемые узаконения, часто запаздывающие. Правительство периодически издавало специальные «Собрания узаконений». Финансовые законы Постоянно дополнялись и разъяснялись массой административных распоряжений.

### **3. Бюджетное законодательство России в начале XX века**

С 1906 года для Российской росписи доходов и расходов начинается новый период. Манифестами 6 августа и 17 октября 1905 года населению империи было даровано право участия через своих выборных представителей в обсуждении финансовых смет и росписи государственных доходов и расходов.

С учреждением Государственной думы развитие российского бюджетного права стало тесно связанным с судьбой народного представительства. Бюджетный вопрос, наряду с земельным, в начале XX века стал самым острым для России.

В Манифесте 6 августа 1905 года, которым была учреждена Государственная дума, содержались правовые положения, затрагивающие сферу финансовых отношений. Однако следует отметить, что вместо четкого определения совокупности прав народных представителей по отношению к государственному бюджету и в целом в области финансового управления, был дан перечень отдельных предметов, подлежащих ведению думы. Дума могла обсуждать финансовые сметы министерств, роспись государственных доходов и расходов, не предусмотренные сметой денежные ассигнования из казначейства, отчет государственного контроля и дела по отчуждению государственных имуществ или доходов.

Круг предметов ведения думы, согласно указанному манифесту, был гораздо уже, чем у Государственного совета (верхней палаты). Так, Совет мог обсуждать дела о сборах о доходах, не подлежащих внесению в финансовые сметы министерств, способы управления государственными доходами и расходами и чрезвычайные финансовые мероприятия.

Наиболее значительные бюджетные мероприятия вырабатывались в России «финансовым комитетом», о котором в законодательстве до 1906 года не было ни слова. В соответствии с Манифестом от 6 августа 1905 года дела, подлежащие ведению «финансового комитета», не должны быть подведомственны Государственной думе, а компетенция комитета в законе не была определена. Таким образом, фактически дума совершенно не участвовала в определении доходов и расходов государства. Такая ситуация сохранялась вплоть до Манифеста 17 октября 1905 года, когда было объявлено, что никакой закон не может иметь силы без одобрения Государственной думы.

В 1906 году в апреле были изданы «Основные законы (Конституция)», Манифест 20 февраля 1906 года «О изменении учреждения Государственного совета и о пересмотре учреждения Государственной думы», бюджетные правила 8 марта 1906 года и Указ 28 марта 1906 года «О компетенции и составе комитета финансов». Последний нормативный акт фактически легализовал комитет, существовавший с 1806 года.

В целом, в этих законодательных актах был ряд ограничений и противоречий для законотворчества Государственной думы. Так, ст. 8 мартовских правил гласит, что при обсуждении проекта Государственной росписи не могут быть исключены или изменены такие доходы и расходы, которые внесены в проект росписи на основании действующих законов, положений, штатов, расписаний, а также высочайших повелений.

Бюджетная система Российского государства помимо центрального государственного бюджета включала в себя бюджеты местных общественных союзов, земств, городов и общин.

Государство поручало местным союзам определенные функции, в пределах которых и ограничивалась сфера деятельности последних. Местное хозяйство не являлось субъектом бюджетного права и не имело бюджетной инициативы. Местные союзы были подчинены государству.

В XIX веке деятельность местных союзов была весьма обширна. Задачи местного самоуправления состояли из функций двоякого рода:

1) государство поручает местным союзам заботу о некоторых предметах - это обязательная сторона их деятельности, где они функционировали в дополнение к государственной деятельности;

2) местные союзы имели свои интересы, то есть государство позволяло им преследовать в законных пределах, свои местные цели.

Местные союзы располагали теми же источниками средств для выполнения лежащих на них задач, что и государство, а именно:

1) доходы от своего имущества, промыслов и путем сборов за пользование местными учреждениями;

2) налоги;

3) повинности;

4) чрезвычайные средства - в виде продажи своего имущества и пользования кредитом;

5) пособия от государственного казначейства возвратного и без возвратного свойства.

Хотя в России местные союзы играли большую роль в удовлетворении разных общественных потребностей, местное финансовое хозяйство было развито гораздо слабее, чем в большинстве западноевропейских государств.

Центр тяжести местного хозяйства лежал на земских финансах. В состав земских потребностей входили обязательные, то есть возлагаемые на земские учреждения государством, и необязательные потребности.

Управление земским хозяйством в разных местностях империи было организовано на двух совершенно разных началах. В губерниях, в которых были введены земские учреждения, ведение земского хозяйства возлагалось

на губернские и земские учреждения, которые пользовались определенной самостоятельностью в установлении сборов на удовлетворение потребностей, не являющихся обязательными по закону. В остальных местностях империи земские дела велись правительственными учреждениями - главным образом распорядительными комитетами. Расширение деятельности этих учреждений и установление обязательных сборов допускались только в точном соответствии с законом.

По Уставу о земских повинностях к обязательным земским расходам относились: 1) устройство и содержание дорог, мостов, перевозов и т. д.; 2) устройство и содержание помещений для подвергаемых аресту; 3) содержание чиновников для ведения счетов по земским сборам, содержание губернских и областных статистических комитетов; 4) наем земель под лагеря для местных войск, содержание помещений для воинских присутствий; 5) расходы по пересылке сумм земских повинностей; 6) содержание местных учреждений по крестьянским делам и мировых судебных учреждений.

Источниками земских доходов являлись: проценты от земских капиталов, судебные пошлины, сборы с путей сообщения и земские налоги. Земские собрания могли устанавливать земские сборы только со следующих объектов: с недвижимого имущества в городах и уездах, с промысловых свидетельств и с патентов на заводы для производства напитков, облагаемых акцизами, и изделий из спирта и вина, а также с заведений для продажи питей.

Земские сметы расходов и доходов составлялись губернскими и уездными земскими управами и утверждались губернскими и уездными земскими собраниями, а затем представлялись губернатору.

Города в дореволюционной России также принимали участие в удовлетворении различных общественных потребностей, как государственного, так и местного значения. На городские средства в законодательном порядке были возложены расходы по содержанию городского

управления, полиции, пожарного дела, городских общественных зданий, улиц, на народное образование, санитарную часть и др.

Источниками для покрытия этих расходов служили принадлежащие городам имущество, а также налоги и пошлины.

Среди городских налогов и сборов можно упомянуть следующие: оценочный сбор с недвижимого имущества, с документов на право торговли и других промыслов, с владельцев трактирных заведений, постоянных дворов и съестных лавок, с извозного промысла, с владельцев лошадей и экипажей, содержимых частными лицами, с владельцев собак и с перевозного промысла. Сверх этих сборов городские думы могли ходатайствовать о введении в пользу городов квартирного налога.

Помимо сельского и городского хозяйства, для удовлетворения общественных потребностей предназначались сельские общины, так называемое мирское хозяйство.

К обязательным мирским повинностям относились содержание волостного и сельского общественного управления, принятие устанавливаемых законом мер против эпидемий, содержание в исправности проселочных дорог, межевых знаков на мирских землях, содержание караулов в селах, призрение сирот и престарелых, принятие мер против пожаров, наводнений и иных общественных бедствий.

Для осуществления расходов крестьянские общества при согласии не менее  $\frac{2}{3}$  всех крестьян, имеющих право голоса на сходе, могли устанавливать сборы на устройство и поддержание церквей, на сельские школы и на другие цели.

Иногда мирские сборы на волостные и мирские расходы достигали значительных размеров и составляли крупную долю уплачиваемых крестьянами налогов. Составление полных статистических данных по мирскому хозяйству было затруднено, учитывая, что помимо денежных повинностей крестьян значительную долю в мирском хозяйстве играли натуральные повинности.

#### **4. Развитие бюджетного законодательства в Советской России**

Важные положения и принципы бюджетного устройства «первого государства диктатуры пролетариата» были заложены в главе 16 Конституции (Основного закона) РСФСР 1918 года. В частности, в Конституции отмечалось, что финансовая политика государства отражает суть переходного момента и способствует цели экспроприации буржуазии и приготовления условий для всеобщего равенства граждан в области производства и распределения богатств. Вопросы формирования доходной и расходной частей государственного бюджета, вопросы кредитования и налогообложения были отнесены к компетенции Всероссийского съезда Советов или Всероссийского центрального исполнительного комитета Советов, Местные Советы, Советы городов и сельские (поселковые) Советы наделялись правом устанавливать собственные источники доходов и направлять полученные доходы на неотложные нужды. Кроме того, в Конституции указывалось на систему пособий или ссуд из средств государственного казначейства при недостаточности местных доходов.

После установления советской власти в России первые полугодовые и годовые бюджеты составлялись как единые. Такая централизация бюджетной системы была вызвана крайне тяжелой экономической и политической ситуацией в стране. Порядок составления единого бюджета сохранился и после объединения советских республик. Особое значение в тот период имели взаимоотношения между союзным бюджетом и бюджетами союзных республик (подобные особые отношения характерны и для федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации в современной России).

Вторая советская конституция - Конституция СССР 1924 года не содержала специального раздела, посвященного финансовой системе государства, ограничиваясь лишь упоминанием о том, что утверждение единого государственного бюджета СССР, в состав которого входят бюджеты союзных республик, установление общесоюзных налогов и доходов, а также отчислений от них и надбавок к ним, разрешение

дополнительных налогов и сборов, поступающих на образование бюджетов союзных республик, находится в ведении верховных органов власти СССР. Эти же положения с некоторыми изменениями перешли в Конституцию СССР 1936 года.

Положением о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик, утвержденным ЦИК и СНК СССР 25 мая 1927 года для придания устойчивости бюджетам союзных республик за ними закреплялось 99 % доходов от сельскохозяйственного, промышленного и подоходного налогов, поступивших на территории данной республики. За союзными республиками были также закреплены: доходы от недр; 50 % доходов от прибылей предприятий Общесоюзного значения, находящихся в ведении республиканских органов; 50 % доходов от концессий общесоюзного значения; доходы от реализации всех государственных фондов, как общесоюзных, так и республиканских (кроме госфондов местного значения, доходы от реализации которых принадлежали местным бюджетам); доходы от возврата всех ссуд, в том числе выданных предприятиям и организациям республиканского значения из общесоюзных источников.

Такое распределение доходных источников повысило заинтересованность республик в поступлении общесоюзных доходов и способствовало росту их собственных доходов. Союзные республики имели право устанавливать минимальный перечень доходов и расходов, включаемых в местные бюджеты, а также порядок их составления, рассмотрения и утверждения.

Регулирование местных бюджетов осуществлялось непосредственно Положением о местных финансах РСФСР от 19 ноября 1926 и Положением о сельских советах от 1 января 1931 г.

Крупным мероприятием в перестройке финансовой работы была налоговая реформа 1930 года, которая привела к изменению системы платежей предприятий в бюджет и введению двухканальной системы изъятия: отчислений от прибыли и налога с оборота, в котором было

объединено множество налогов и сборов.

В годы третьей пятилетки в действующую бюджетную систему был внесен ряд упрощений и изменений. В формировании государственных расходов основное значение имел союзный бюджет, затем местные бюджеты и третьими по значению были расходы республиканских бюджетов. Была произведена перегруппировка доходов между государственным и местными бюджетами с целью обеспечения более равномерного распределения поступающих доходов местных бюджетов.

Упрочению системы местных бюджетов способствовало Постановление СНК СССР от 3 августа 1935 года «О мерах по улучшению финансовой работы сельских советов». Как указывалось в данном акте, по финансовой работе сельских советов (то есть составлению и исполнению сельских бюджетов, взиманию государственных налогов в деревне) «судят о финансовой политике партии и правительства в целом и о финансовых законах советской власти».

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 4 января 1936 года «О расширении доходных источников сельских бюджетов»<sup>131</sup> за сельскими бюджетами был закреплён полностью ряд доходных источников и установлены минимальные обязательные процентные отчисления в сельские бюджеты от государственных доходов и налогов, а также введены новые источники доходов, связанные с местной экономикой. Это позволило увеличить расходы местных и республиканских бюджетов на финансирование народного хозяйства, однако большая часть средств на финансирование крупной промышленности в республики направлялась из союзного бюджета.

Формирование бюджетной системы СССР в целом завершилось в 1938 году, когда местные бюджеты и бюджет социального страхования были официально включены в состав единого государственного бюджета. Подобная система сохранилась вплоть до начала 90-х годов без каких-либо коренных изменений. Отдельные изменения касались действовавшей

системы налогообложения (сельскохозяйственного, подоходного, налога на холостяков, одиноких и малосемейных граждан, налога со строений и др.), а также бюджетных прав союзных республик. С 1955 года доходы и расходы республик в законе о Государственном бюджете СССР стали предусматриваться только в общих объемах. Распределение их между республиканским и местным бюджетами осуществлялось самой республикой. Союзным республикам было предоставлено право распоряжаться дополнительно выявленными и полученными в течение года доходами для финансирования потребностей сверх общих ассигнований.

В конце 70-х годов была разработана экономическая модель отраслевого хозрасчета и самоокупаемости. В соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 года «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» вводился нормативный метод распределения прибыли. Министерствам на основе утвержденных в пятилетнем финансовом плане показателей устанавливались стабильные, дифференцированные по годам нормативы отчислений от балансовой прибыли, поступающие в их распоряжение.

Постановлением было также предусмотрено, что сводный финансовый баланс государства должен составляться на пять лет с распределением доходов и расходов по годам, обеспечивать финансовыми ресурсами все мероприятия, отраженные в государственных планах, а также образование финансовых резервов. Все эти меры были направлены на увеличение поступлений в доходы государственного бюджета, изменение структуры бюджетных расходов.

Соотношение союзного бюджета и бюджетов союзных республик в целом стабилизировалось. Закон от 25 июня 1980 года «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» предусматривал передачу в бюджеты краев, областей автономных областей и

автономных округов части прибыли предприятий и хозяйственных организаций республиканского подчинения, расположенных на территории краевых, областных и окружных Советов. Размеры указанных отчислений определялись законодательством союзных республик.

Этим же законом определялось, что в формировании доходов бюджетов краев, областей, автономных областей и автономных округов участвуют также предприятия и хозяйственные организации союзного подчинения. Формы и методы этого участия устанавливались законодательством Союза ССР.

## **5. Бюджетное устройство и бюджетное законодательство России на современном этапе**

Начало построения новой модели бюджетного устройства положила Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года, в которой были обозначены механизмы бюджетного федерализма, права и взаимные обязательства федеральных и региональных властей, основные правила и элементы бюджетного процесса, определен статус субъекта Российской Федерации и указано в целом, что в ведении Федерации находятся федеральный бюджет, федеральные налоги, федеральные фонды регионального развития (ст. 71), а в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов - установление общих принципов налогообложения (ст. 72). В то же время остался неопределенным статус региональных бюджетов и критерии разграничения расходных и доходных полномочий по уровням бюджетной системы.

Принятый 10 октября 1991 года Закон «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» определил основополагающие понятия (бюджет, бюджетная система, бюджетное устройство и процесс) и установил основные принципы бюджетной системы: единства системы и самостоятельности бюджетов. Согласно закону единство бюджетной системы основано на взаимодействии бюджетов всех уровней, осуществляемом через использование регулирующих доходных источников,

создание целевых и региональных бюджетных фондов и их частичное перераспределение. Самостоятельность же бюджетов всех уровней должна обеспечиваться, во-первых, наличием собственных источников доходов и, во-вторых, правом определять направления их использования.

В соответствии с данным законом бюджетное регулирование как составная часть бюджетного процесса представляло собой частичное перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней. Его основой выступало закрепленное в законодательном порядке распределение источников доходов между бюджетами разного уровня.

Важнейшим шагом в развитии бюджетного законодательства было принятие Закона РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»<sup>136</sup>.

Закон определил понятия консолидированного бюджета, минимального бюджета, минимальных социальных и финансовых норм и нормативов, закрепленных и регулирующих доходов, дотаций, субвенций, средней финансовой обеспеченности.

В составе доходной части бюджетов Законом выделены закрепленные, регулирующие доходы, дотации, субвенции, а также заемные средства. При этом было определено, что уровень закрепленных доходов бюджета должен составлять не менее 70 % доходной части минимального бюджета, для достижения чего вышестоящие органы представительной власти должны закреплять за нижестоящими бюджетами на долговременной основе (не менее чем на пять лет) любые регулирующие доходы, или передавать в эти бюджеты свои закрепленные доходы.

Закон допускал как дифференцированные нормативы отчислений от регулирующих доходов, так и единые для всех территориальных образований, что впоследствии было отменено.

Для наиболее полного учета всех финансовых ресурсов закон предоставил право исполнительным органам власти составлять территориальный сводный финансовый баланс.

Несмотря на то, что в законе об основах бюджетных прав был рассмотрен достаточно широкий круг вопросов, не все положения данного закона оказались реализованными на практике. Кроме того, многие проблемы межбюджетных отношений не нашли в нем отражения. В частности, Закон оставил открытыми вопросы о статусе региональных бюджетов, о принципах разграничения расходов и источников доходов между бюджетами различных уровней, и др.

В 1996-1997 годах многими субъектами РФ были заключены договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

Практика заключения подобных договоров и соглашений с субъектами Федерации и расширения полномочий региональных органов управления в сфере правового регулирования бюджетно-налоговых отношений противоречива и нередко приводила к тому, что складывались неравные условия функционирования для хозяйствующих субъектов, находящихся в различных регионах России.

Активное обсуждение начиная с 1994 года вопросов, связанных с совершенствованием бюджетного законодательства и межбюджетных отношений, имело результатом подготовку, обсуждение и принятие в июле 1998 года Бюджетного кодекса, то есть «свода бюджетного законодательства Российской Федерации».

Кодекс определил основные положения, в частности взаимоотношения, возникающие между субъектами бюджетного права по поводу формирования доходов разделения расходов. Закрепил структуру бюджетной системы, состоящей из федерального, регионального и местного бюджетов.

Среди основных положений кодекса - принципы, на которых строится

бюджетная система Российской Федерации. Это принцип единства бюджетной системы принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, принцип самостоятельности бюджетов, принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов. Введены новые принципы - сбалансированности бюджета, эффективности и экономности использования бюджетных средств, общего покрытия расходов, принципы гласности и достоверности бюджетов и, наконец, адресности и целевого характера бюджетных средств по отдельным видам расходов.

Кодекс определяет, что доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых доходов, а также безвозмездных перечислений. При этом в составе неналоговых доходов выделены помимо доходов от использования и продажи государственного и муниципального имущества, штрафов и иных сумм принудительного изъятия, также доходы в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, полученных от других уровней бюджетной системы.

В доходной части региональных бюджетов выделяются собственные и регулирующие доходы. При этом нормативы отчислений по регулирующим доходам могут определяться как на очередной финансовый год, так и на долговременной основе не менее чем на 3 года.

В Кодексе указано также, что при распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы региональных бюджетов должны составлять не менее 50 % от суммы доходов консолидированного бюджета Российской Федерации.

Регионам предоставляется возможность осуществления государственных займов в качестве одного из источников финансирования дефицита региональных бюджетов с условием, что эти поступления могут направляться исключительно на финансирование инвестиционных расходов, а не на погашение долга субъекта Федерации.

На стадии проектирования бюджетов важное значение должно уделяться составлению различных прогнозных и балансовых документов:

прогноза социально-экономического развития территории, перспективного финансового плана, баланса финансовых ресурсов. Они должны быть основой для составления проекта бюджета,

Особое место в Кодексе уделено межбюджетным отношениям. Выделены принципы данных отношений: распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы; разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы; равенства бюджетных прав субъектов Федерации; выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности регионов; равенства всех региональных бюджетов во взаимоотношениях с федеральным бюджетом.

Формы осуществления финансовой помощи региональным бюджетам из федерального бюджета, по Кодексу, могут быть следующими:

- 1) предоставление дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- 2) предоставление субвенций на финансирование отдельных целевых расходов;
- 3) предоставление бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов при исполнении региональных бюджетов.

Новым является положение о том, что финансовая помощь из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности бюджету субъекта Российской Федерации предоставляется при условии подписания соглашения об исполнении регионального бюджета через Федеральное казначейство Российской Федерации и определяется на основе нормативов финансовых затрат, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты.

В настоящее время в рамках бюджетного права помимо Бюджетного кодекса важное юридическое значение имеют Налоговый кодекс, а также ежегодные законы о федеральном бюджете Российской Федерации на очередной финансовый год. Именно эти акты формируют законодательную

основу функционирования бюджетной системы современного Российского государства.

*Контрольные вопросы:*

1. Опишите этапы формирования бюджетной системы СССР.
2. Охарактеризуйте преобразования бюджетной системы России во второй половине XIX века.
3. Особенности управления земским хозяйством и составления земских смет доходов и расходов.
4. Как формировалась бюджетная система в начале XIX века?
5. Опишите экономическую модель отраслевого хозрасчета и самокупаемости.
6. Охарактеризуйте реформу Николая I и ее влияние на формирование бюджета российского государства.
7. Опишите особенности местного самоуправления в 19 веке.
8. Какие бюджетные преобразования были при Екатерине II?
9. Основные положения Бюджетного кодекса РФ в редакции 1998 года.

### **Тема № 3 «Финансовый контроль в России»**

1. Возникновение системы органов финансового контроля в России.
2. Развитие финансового контроля в России в период с 1861 по 1917 год.
3. Система органов финансового контроля в Советской России в период с 1917 по 1991 год.
4. Система органов финансового контроля в Советской России в период с 1917 по 1991 год.
5. Современный этап развития государственного финансового контроля в Российской Федерации.
6. Основные этапы развития аудиторского финансового контроля.

#### **1. Возникновение системы органов финансового контроля в России**

Появление государственного финансового контроля относится к периоду образования Русского централизованного государства, которое завершилось к концу XV века. Однако только в середине XVII века, в условиях активного развития товарно-денежных отношений, усложнения финансовой деятельности государства и укрепления централизованного аппарата власти финансовый контроль превращается в самостоятельную функцию государственного управления.

Первый общегосударственный орган финансового контроля - приказ Счетного дела (Счетный приказ, приказ столовых и счетных дел) - был создан в 1654 году.

В течение всего XVII века единого финансового приказа не существовало. В конце 30-х годов был создан приказ Счетных дел, осуществлявший учет доходов и расходов центральных и местных учреждений. Кроме того, к числу финансовых относились: приказ Большого прихода, приказ Новой четверти, приказ Большой казны, приказ Сбора пятинных и запросных денег, приказ Денежной раздачи и другие.

Специальная функция финансового контроля в деятельности этих органов финансового управления обособлена не была.

Уже в начале XVIII века в России, при сохранившейся приказной системе, специального органа финансового контроля не существовало. Вопросами денежных и материальных ресурсов в период с 1699 (1701) по 1718 год ведала Ближняя канцелярия, учрежденная при Боярской Думе и

подчинявшаяся непосредственно Петру I.

С 1714 года статус и наименование Ближней канцелярии (Счетная канцелярия) изменились. Она перестала быть органом финансового управления, и стала осуществлять контроль путем проведения документальной ревизии отчетности. Указ Петра I от 22 января 1714 года возлагал на нее контроль всех местных и центральных учреждений по подлинным книгам.

Учрежденный Петром I в 1711 году орган высшего управления - Сенат стал и органом контроля над управлением, в том числе и над финансовым управлением. Поставленная перед ним задача «смотреть во всем государстве расходов, и ненужные, а особливо напрасные отставить» практически требовала выполнения контрольно-ревизионной работы.

Результатом реформ Петра I явилось создание новой системы отраслевого управления. Вместо старых приказов было образовано одиннадцать коллегий, с четко определенными функциями, зафиксированными в Генеральном регламенте коллегий 1720 года.

Проведенная Екатериной II в 1763 году реформа Сената коснулась и иных центральных учреждений. Единая до того времени Ревизион-коллегия была разделена на шесть департаментов, два последних из которых создавались временно для ревизии отчетности прежних лет. Первым директором Ревизион-коллегии был назначен сенатор князь Я.П.Шаховский. Вступив в свои полномочия в 1764 году, Шаховский выдвинул идею децентрализации контрольного дела. Положение дел с ревизиями счетов складывалось таким образом, что, по мнению Шаховского, потребовалось бы несколько десятилетий для проведения всеобщей ревизии. Для решения этой проблемы необходимо было создать местные ревизионные органы в губерниях, провинциях и городах. В то время эти предложения остались без внимания Екатерины II, а сам Шаховский был освобожден от должности. Однако Позднее идеи Шаховского о финансовом контроле на местах получили практическое воплощение.

Казенные палаты, существовавшие в России с 1755 по 1918 год,

выполняли перешедшие к ним функции Камер- и Ревизион-коллегий. Возглавляемые вице-губернаторами, Казенные палаты заведовали податным делом, осуществляли надзор за налоговыми поступлениями и функции финансового контроля. Они составляли данные о доходах и расходах губерний, проводили учетно-статистическую работу по ревизиям - переписям податного населения, ревизовали отчетность. Результаты работы казенных палат обобщала специально созданная правительством Экспедиция для свидетельства счетов.

Местная реформа 1775 года повлекла за собой значительные изменения в центральном государственном аппарате России. Для руководства отдельными отраслями управления в составе Сената были созданы экспедиции. Вновь созданным органом финансового контроля явилась Экспедиция о государственных доходах. Она наследовала распорядительные функции Камер- и Берг-коллегий, о государственных расходах - Штатс-конторы, о свидетельстве счетов - Ревизион-коллегии, о государственных недоимках - Канцелярии конфискации.

В 1780 году Экспедиция о государственных доходах была разделена на четыре самостоятельные экспедиции, из которых первая заведовала государственными доходами, вторая - расходами, третья - свидетельством счетов и четвертая - взысканием недоимок, недоборов и начетов.

В составе Государственного казначейства в период 1809-1836 годов осуществляла контрольные полномочия Государственная экспедиция для ревизии счетов. Образованная Указом от 20 февраля 1809 года как единый орган финансового контроля гражданского ведомства, она включала два отделения. Первое осуществляло ревизию всех губернских счетов по 1807 год, а второе производило ревизию счетов других учреждений.

Вопрос об изменениях в организации финансового контроля в начале XIX века возник в связи с проектами внутренних реформ, разработка которых была поручена М. М. Сперанскому.

Взгляды М.М. Сперанского на задачи и организацию государственного финансового контроля получают развитие в его - «Плане финансов» 1810

года. Министерство финансов, по его мнению, должно было состоять из трех учреждений соответственно трем частям управления финансами.

М.М. Сперанский рассматривал контроль как составную часть управления финансами, при этом основным содержанием и функцией финансового контроля предстает проверка исполнения бюджета. Результатами преобразований в сфере управления финансами явилось создание Главного управления ревизии государственных счетов, приравненного в правах к министерству (образовано Манифестом Александра I от 28 января 1811 года). Государственный совет, специально созданный для рассмотрения вопросов, связанных с реорганизацией министерств, посчитал невозможным соединение всех трех функций управления финансами в одном органе, что предлагалось Сперанским.

Главное управление ревизии государственных счетов состояло из государственного контролера (с правами министра) и двух департаментов: департамента ревизии счетов по гражданской части и департамента ревизии счетов по части военной и морской. В его составе был создан Совет по главному управлению ревизии государственных счетов, или, как он иногда именовался, Совет государственного контролера.

Первый государственный контролер, барон Компельгаузен, первоначально отдавал предпочтение независимо организованной документальной проверке отчетности. В 1821-1823 годах вопросы ревизионной системы Главного управления активно обсуждались в Комитете по организации учета в министерствах.

Функции финансового контроля в рассматриваемый период выполнял еще один специальный орган - Департамент государственного казначейства Министерства финансов, образованный по «Учреждению Департамента государственного казначейства» от 2 февраля 1821 года. В его состав входила так называемая контрольная часть, занимавшаяся проверкой счетов Главного казначейства губернских и уездных казначейств и казенных палат. Департамент был упразднен вместе с Министерством финансов 26 октября 1917 года.

Указом Николая I от 30 декабря 1836 года Главное управление ревизии государственных счетов было преобразовано в Государственный контроль. И снова возникает вопрос об изменении действовавшей системы контроля. Государственный контролер А.З.Хитрово разработал проект положения о Государственном контроле, основанный на системе генеральных отчетов. При его рассмотрении в Государственном совете член совета П. Д. Киселев выразил свое особое мнение о направлениях изменения ревизионной системы.

Проект реформы финансового контроля, предлагаемый Киселевым, выдвинул два главных условия организации контрольного дела - документальный характер ревизии и принцип независимости ревизора от ревизуемого им органа. Органы финансового контроля в губерниях должны преобразоваться в контрольные отделения казенных палат и подчиняться Государственному контролю. Проект Киселева вызвал резкий протест со стороны министра финансов Е.Ф.Канкрин. По мнению министра, единственно возможным являлся наблюдательный контроль, основанный на системе генеральных отчетов.

В 1836 году система генеральной отчетности получила свое законодательное закрепление и просуществовала до конца XIX века. Государственный контроль не производил ревизии отчетности, поскольку не имел дело с подлинными книгами и документами. Генеральные отчеты готовились министерскими департаментами и направлялись в Государственный контроль, который практически был устранен от ведения проверок, и, таким образом, не имел представления о реальном положении финансов страны.

Государственный контроль, согласно Положению от 30 декабря 1836 года, имел статус центрального финансового учреждения, контролирующего финансовую деятельность гражданских и военных ведомств. Во главе его стоял Государственный контролер, руководящий работой Совета Госконтроля, трех контрольных департаментов (гражданских, военных и морских отчетов) и канцелярии. Непосредственной контрольной

деятельностью занимались контрольные департаменты, включающие общее присутствие, отделы, канцелярию и бухгалтерию. Отделы возглавлялись обер-контролерами, департаменты - директорами в звании генеральных контролеров. В департаментах гражданской и военной отчетности существовали должности вице-директоров. В состав общего присутствия департамента входил генеральный контролер, вице-директор, обер-контролер и иные чиновники, утверждаемые Сенатом по представлению государственного контролера.

По Положению 1836 года основными задачами Госконтроля были: ревизия генеральных отчетов путем проверки книг и счетов; составление мнений о выгодах и убытках, понесенных казной при проведении финансовых операций; составление отчетов о ходе и результатах проверки капиталов учреждений.

В скором времени сложившаяся в финансовом хозяйстве ситуация показала всю слабость Государственного контроля и самой системы генеральных отчетов. Из подотчетности Государственного контроля постепенно были выведены Канцелярия по кредитной части министра финансов, Министерство иностранных дел, Императорский Царскосельский лицей, учреждения духовного ведомства православного вероисповедания и другие. Система генеральной отчетности практически создавала такие условия, что все распорядительные учреждения проверяли себя сами, а генеральные отчеты министерств доставлялись госконтролю через 5-6 лет после совершения оборотов. Не достигалась главная цель ревизии - проверка правильности и выгоды затрат казны.

В результате Крымской войны 1853-1856 годов финансы страны пришли в критическое состояние. Огромный бюджетный дефицит покрывался заграничными займами и выпуском бумажных денег. Расходы на войну были значительными, но не подлежали даже элементарному контролю. Тогда еще начальник главного управления военно-учебных заведений, будущий император Александр II в 1854 году оценил действующую в России систему финансового контроля так: *«Я не только не согласен, но и убежден,*

*что существующая ныне в России система контрольной отчетности требует преобразования существенного, требует для того, чтобы подчинить ревизии строгой и правильной, и по документам и на самом листе, все операции и денежные и материальные, всех, без изъятия, отраслей государственного управления».*

Назрела настоятельная необходимость в проведении финансовой реформы, подготовка к которой активизировалась после окончания военных действий.

18 февраля 1859 года Александр II утвердил представленный проект преобразований, предложенный В.А. Татариновым. Теперь необходимо было разработать правила составления государственной росписи, кассовые правила и проекты законодательных актов о реформе финансового контроля. Введенные принцип единства бюджета и единства кассы потребовали решения вопроса о предварительном контроле. Предложение о введении предварительного контроля встретило противодействие среди министров и, несмотря на доводы Татаринова о необходимости предварительного контроля как условия действия принципа единства кассы, Александр II распорядился по-иному. Процедура предварительного контроля не устанавливалась, проводилась лишь последующая ревизия, а Государственный контроль наделялся только правом предварительного рассмотрения смет министерств.

## **2. Развитие финансового контроля в России в период с 1861 по 1917 год**

В 1862 году были приняты «Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений», которые установили основные начала сметно-бюджетной дисциплины. Кроме того, в руководство членам Госконтроля были изданы Инструкция ревизорам, проверяющим документы по расходам, Инструкции для ревизии пошлин на право торговли, Инструкция для ревизии доходов.

В результате реформы Государственного контроля (1862-1868 гг.) он превратился в единый ревизионный орган, наделенный правом

документальной ревизии всех государственных учреждений в центре и на местах. Государственный контролер входил в состав высших органов царского правительства: Государственный совет, Комитет министров и Комитет финансов.

В состав центрального аппарата Государственного контроля входили департаменты: гражданской отчетности, военной и морской, а впоследствии железнодорожный и кредитный. Был образован особый контрольный орган для коммерческих портов. Местные органы государственного контроля состояли из 59 контрольных палат и 22 контрольных учреждений для казенных железных дорог. Государственный контроль стал осуществлять предварительную проверку смет ведомств, а с 1866 года - составлять отчеты об исполнении государственной росписи и финансовые сметы министерств.

Положение о Государственном контроле от 28 апреля 1892 года определяло следующие его функции: ревизионные - ревизия отчетности, предварительный и фактический контроль финансово-хозяйственных операций; бюджетные - проверка и составление финансовых смет, Подготовка отчета по исполнению государственной росписи доходов и расходов, совершенствование правил и форм счетоводства и отчетности; административные - участие представителей Госконтроля в коллегиальных учреждениях с правом решающего голоса.

С января 1866 года во всех губерниях и областях империи были созданы независимые от местной власти контрольные палаты Государственного контроля. Они находились в непосредственном подчинении Государственного контроля и были обязаны отдавать отчет в своих действиях. На контрольные палаты были возложены задачи документальной ревизии - ревизии отчетности местных учреждений на основе первичных документов о расходах государственных средств, а также проверка подлинности операций с материальными ценностями.

Введение документальной ревизии явилось значительным шагом в организации финансового контроля, но в целом новая система финансового контроля имела много слабых мест. Не использовался метод выборочной

внезапной проверки, осуществлялась проверка всех операций без учета их размеров, срочности. Это лишало ревизию своевременности, оперативности, действенности и эффективности. Реформа финансового контроля по сути оказалась в отрыве от проекта Татаринова. Принцип предварительного контроля не реализовался, игнорировался и принцип подчинения всех учреждений Государственному контролю. Из-под ведения Государственного контроля были исключены Министерство двора, Удельное ведомство, благотворительные учреждения, ведомство Святейшего синода. Финансовому контролю не подлежали государственные кредитные учреждения и канцелярия министра финансов по кредитной части, через которую проводились финансовые операции с зарубежными государствами.

Контролеры были наделены правом устанавливать на чиновников «начеты» за незаконные расходы, но поскольку их взыскание осуществлялось только с разрешения вышестоящего начальства, «начеты» практически не использовались.

Ревизионная деятельность Госконтроля базировалась на многочисленных правилах и инструкциях. С конца 60-х годов Государственный контроль вел работу по упорядочению многочисленных материалов, сведению их в специальные уставы, ни один из которых так и не был утвержден.

Проект устава ревизии поступил в комиссию по исполнению государственной росписи IV Думы в 1913 году. Устав не предусматривал реформы ревизии, но вносил некоторые нововведения: установление сроков для ответов на запросы контрольных учреждений, наложение начетов в случае просрочки в доставлении требуемых материалов - и предоставлял Государственному контролю права сообщать об обнаруженных им уголовных действиях прокурорскому надзору. С началом I мировой войны проект отложили, и дальнейшая работа над ним возобновилась лишь в 1916 году. Дума приняла устав ревизии, после чего он был направлен в Государственный совет на утверждение, но так и не был принят.

В это же время предпринимаются попытки установить государ-

ственный финансовый контроль над банками. По уставу Государственного банка, утвержденному в 1894 году, Государственный контроль ревизовал лишь расходы банка и операции за счет казны, его коммерческие операции никакой проверке со стороны Государственного контроля не подлежали. С 1896 года этот контроль стал еще слабее, поскольку Государственный контроль перестал ревизовать и операции с казенными средствами. Государственный контроль требовал предоставить ему право при проверке отчетов знакомиться с первичными документами банка, но министр финансов воспрепятствовал этому и отстоял свою позицию, сославшись на банковскую тайну.

4 июня 1901 года в составе Госконтроля создается Департамент кредитной отчетности, производивший ревизию расходов Государственного банка и его операций за счет казенных средств, расходов Крестьянского поземельного банка и других кредитных учреждений, кредитных операций Управления мелкого кредита.

С 1904 года ему стали подконтрольны страховые операции сберегательных касс, а с 1905 года Госконтроль начал осуществлять ревизию годовых отчетов Государственного банка. К подконтрольным объектам прибавились Особенная канцелярия по кредитной части Министерства финансов и Экспедиции заготовления государственных бумаг и Монетного двора.

В условиях военного времени изменяется и усложняется контроль за расходованием казенных средств в армии. Для надзора за правильностью оборотов казенного имущества в военное время в ведомстве Государственного контроля учреждается полевой контроль при действующей армии, а в случае надобности и при отдельных корпусах. Полевой контроль состоял из полевого генерал-контролера и полевых контролеров.

Положение о предметах и порядке действий полевого контроля (1899г.) возлагало на него следующие задачи: рассмотрение перечней расходов военного времени, фактическую проверку наличия материальных ценностей и денежных средств, предварительные заключения по хозяйственным

операциям армий, предварительную проверку выплаты казенных денежных средств. Личный состав полевого контроля был подчинен общевойсковому командованию, что налагало отпечаток на объективность контрольной деятельности.

В период строительства железных дорог остро встает вопрос об организации контроля за казенными средствами в этой сфере. В 1884 году, когда происходит массовый выкуп частных железных дорог государством, принимается положение о государственном контроле на железных дорогах. В центральных органах Государственного контроля был образован железнодорожный отдел, а на Балтийской, Лозово-Севастопольской и Московско-Брестской дорогах созданы специальные контрольные органы. В 1891 году железнодорожный отдел приобретает статус Департамента железнодорожной отчетности, который осуществлял ревизию отчетности государственных и частных железных дорог, а также ревизовал Управление казенных железных дорог.

Государственный контроль на железных дорогах был наделен большими правами, чем те, которые предоставлялись ему в других отраслях. Он обладал правом предварительной, фактической и последующей проверки правильности расходования государственных средств. Расходование средств дорогами и производство строительных работ могли осуществляться только с согласия представителей государственного контроля. Контрольные органы следили за качеством приобретаемого имущества и материалов, проводили проверки кассы, книг счетов и материальных складов. Они осуществляли проверку годовых отчетов дорог и давали по ним заключения. Позднее их полномочия были распространены и на частные дороги.

Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 года не внесла изменений в систему Государственного финансового контроля. Все прежнее законодательство было сохранено. Постановления Временного правительства о контроле предоставляли Государственному контролеру право устанавливать постоянный и фактический контроль по своему усмотрению. В случае обнаружения злоупотреблений должностных лиц

контрольные органы могли сообщать об этом соответствующему начальству и прокуратуре для расследования и возбуждения уголовных дел. Но практических результатов это постановление не возымело, Государственный контроль так и работал в русле старой системы финансового контроля.

### **3. Система органов финансового контроля в Советской России в период с 1917 по 1991 год**

Становление государственного финансового контроля после революции 1917 года происходило под руководством В. И. Ленина. Идеи марксизма о необходимости демократического контроля послужили основой для построения системы социалистического контроля в Советской России.

После революции 1917 года в России в рамках прежней компетенции продолжал существовать специализированный орган финансового контроля - Государственный контроль. Декретом от 5 декабря 1917 года были определены права Государственного контроля как Народного комиссариата и создана коллегия Госконтроля.

В соответствии с декретами СНК в центре и на местах создавались новые контрольные органы: Центральная контрольная коллегия, учетно-контрольные коллегии на местах и контрольные комиссии, действующие на предприятиях. Народный комиссариат Госконтроля (НКГК) наделялся правом военно-полевого контроля, участия в делах страхования, в составлении смет учреждений, в различных ревизионных комиссиях. Ему поручалось наблюдать не только за законностью, но и целесообразностью хозяйственных операций.

Новый этап в развитии финансового контроля связан с созданием при Народном Комиссариате финансов Финансово-контрольного управления, на которое возлагались следующие задачи:

1) последующий документальный контроль: последующая документальная проверка доходов и расходов общегосударственного бюджета, проверка оборотов всех денежных средств и материальных ценностей, находящихся в подотчетных кассах и учреждениях по подлинным оправдательным документам;

2) фактический контроль: фактическая проверка денежных и материальных ценностей, внезапное освидетельствование касс всех ведомств;

3) наблюдение за правильной постановкой финансовой отчетности всех ведомств СССР;

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

Состав органов финансового контроля СССР в рассматриваемый период был следующим:

- финансово-контрольное управление СССР;
- финансово-контрольные управления союзных республик;
- контрольно-бухгалтерские управления в автономных республиках, губерниях и областях (губернские и областные контроля);
- специализированные контрольные части при управлениях или правлениях транспорта.

Коренная реорганизация финансового контроля, проведенная в 1926 году, заключалась в упрощении системы и методов финансового контроля. Постановлением СНК СССР от 16 ноября 1926 года сплошной последующий документальный контроль исполнения госбюджета был отменен. В качестве основной системы устанавливалась фактическая ревизия финансовых и хозяйственных операций по исполнению госбюджета с применением выборочного метода проверки подлинных документов и обследования состояния денежных и материальных ценностей. В случае необходимости финансово-контрольное управление имело право требовать от учреждения оправдательных документов по отдельным операциям или за отдельные периоды времени.

В соответствии с новым положением о государственном финансовом контроле, принятым в апреле 1927 года, Финансово-контрольное управление было переименовано в Главное управление государственного финансового контроля и подчинялось непосредственно народному комиссару финансов. Таким образом, существовавшая система органов финансового контроля

возглавлялась Главным управлением государственного финансового контроля при НКФ СССР.

В начале 1930 года в целях уменьшения численности контрольных учреждений и удешевления всего контрольного аппарата было признано необходимым упразднить органы Госфинконтроля, и его функции вновь стала осуществлять Рабоче-Крестьянская инспекция.

В период социалистического строительства постепенно складывается трехзвенная система финансового контроля. Теория финансового права советского периода выделяет следующие виды финансового контроля: общегосударственный, внутриведомственный и общественный.

В результате преобразования системы финансового контроля в середине 30-х годов общегосударственный финансовый контроль осуществляли следующие органы: Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик, местные Советы депутатов-трудящихся. Контролирующие функции этих органов сосредоточивались на бюджетном процессе. Контроль осуществлялся на стадии рассмотрения проекта бюджета и утверждения отчетов по его исполнению: Специализированными органами финансового контроля в рассматриваемый период являлись Министерство государственного контроля, Министерство финансов СССР и его органы (Контрольно-ревизионное управление, КРУ министерств финансов союзных республик и их органы на местах), Госбанк СССР.

В 1937 году в системе Минфина СССР было образовано Контрольно-ревизионное управление. В его функции входили проверка правильности проведения в жизнь законов о бюджетных правах союзных и автономных республик; контроль за правильным и экономным использованием отпускаемых по бюджету средств, за соблюдением установленных штатов, должностных окладов и фондов заработной платы; контроль за своевременным и полным выполнением государственными и кооперативными организациями своих обязательств перед бюджетом; проверка работы финансовых органов, органов государственного

страхования и государственных трудовых сберкасс. Контрольно-ревизионные органы имели право проводить документальные ревизии и проверки, требовать предоставления всех необходимых денежных документов, бухгалтерских книг, планов, смет, отчетности по установленным формам о состоянии финансового хозяйства.

Наряду с обширными правами в области финансового контроля, КРУ не были наделены правом применения мер ответственности. В случае выявления нарушений бюджетной дисциплины КРУ передавало акт ревизии в Комитеты партийного контроля, прокуратуру или судебные органы.

Важную роль в осуществлении финансового контроля играл Госбанк СССР и банки долгосрочных вложений. Госбанк СССР осуществлял систематический контроль за расходованием фондов заработной платы, хранением и использованием наличных денежных средств, за своевременным и правильным осуществлением взаимных расчетов между организациями и учреждениями, выполнением ими своих финансовых обязательств перед бюджетом. Госбанку СССР было предоставлено право проводить ревизии и проверки, принимать меры по устранению выявленных нарушений, требовать отстранения от работы должностных лиц, виновных в серьезных нарушениях государственной финансовой дисциплины или хищениях государственных средств и других преступлениях, с передачей материалов в необходимых случаях следственным органам.

Внутриведомственный финансовый контроль был учрежден в 1936 году на основе постановления СНК СССР от 15 апреля 1936 года «О внутриведомственном финансовом контроле и документальной ревизии учреждений, предприятий, хозяйственных организаций и строителъств». Этим постановлением были определены организационные формы, задачи и цели внутриведомственного финансового контроля.

Во всех наркоматах (ведомствах), управлениях и объединениях были созданы контрольно-ревизионные отделы (группы), входившие в состав центральных (главных) бухгалтерий. Основная задача этих органов - установить систематический контроль и производить не реже одного раза в

год документальную ревизию всех подчиненных им учреждений и организаций.

Документальная ревизия обеспечивала:

- 1) проверку законности операций, произведенных подконтрольным объектом, и соблюдения финансовой и сметной дисциплины;
- 2) выявление случаев хищений и незаконного расходования средств и материалов;
- 3) проверку правильности постановки бухучета и материального учета складского хозяйства.

Для повышения роли и эффективности внутриведомственного финансового контроля были значительно расширены права и обязанности главных (старших) бухгалтеров в государственных и общественных организациях. Возложенные на них функции определили их роль как государственных контролеров, наделенных правами и обязанностями по организации учета и соблюдению финансовой и платежной дисциплины.

Положение о ведомственном контроле за финансово-хозяйственной деятельностью объединений, предприятий, организаций и учреждений, утвержденное в 1981 году, ввело в теорию и практику финансового контроля новое понятие - «ведомственный контроль». Субъектами ведомственного контроля выступали министерства, комитеты и иные государственные органы, которые наделялись правом контрольной деятельности в отношении входящих в их систему (подведомственных им) предприятий, учреждений и т. д.

Общегосударственный и внутриведомственный финансовый контроль был тесно связан с общественным контролем, осуществляемым профессиональными союзами и другими общественными органами. При фабрично-заводских комитетах предприятий, при месткомах учреждений организовывались контрольные посты. В их задачи входила проверка отдельных участков финансовой работы учреждений и предприятий, участие в ревизиях, проводимых Контрольно-ревизионным управлением и органами внутриведомственного контроля, а также контроль за выполнением указаний

контрольно-ревизионных органов.

Другими представителями народного контроля были общественные инспекторы. Их избирали местные Советы депутатов-трудящихся и профсоюзы из передовиков производства, «стахановцев» и отличников-активистов. Общественные инспекторы прикреплялись к определенному ведомству, учреждению, где они формировали контрольные посты.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 23 августа 1957 г. был образован новый орган финансового контроля - Комиссия советского контроля Совета Министров СССР, а Министерство государственного контроля СССР было упразднено.

Согласно указу созданная комиссия проводила свою работу по контролю во взаимодействии с органами народного контроля, с привлечением широких народных масс рабочих, колхозников и служащих, опираясь на помощь местных Советов депутатов трудящихся и общественных организаций.

Органы народного контроля, сочетающие функции государственного и общественного контроля, были созданы в соответствии с Положением об органах народного контроля в СССР. Закон «О народном контроле в СССР» определил основные задачи и направления деятельности органов народного контроля, их права и обязанности. На уровне городов и районов при Советах народных депутатов действовали комитеты народного контроля, при поселковых и сельских советах - группы народного контроля, на предприятиях, в колхозах и учреждениях, в воинских частях создавались группы и посты народного контроля.

Комитеты народного контроля являлись контрольными органами общей компетенции, и их проверке подлежала в том числе и финансово-хозяйственная деятельность подконтрольных объектов - предприятий, колхозов, учреждений, организаций, министерств, государственных комитетов, ведомств.

Комитеты народного контроля имели право налагать на виновных должностных лиц взыскания, а также производить денежные начеты на

должностных лиц, причинивших материальный ущерб государству, колхозам, кооперативным и иным общественным организациям. Основания, размер и порядок производства денежных начетов были установлены Постановлением Совета Министров СССР от 4 августа 1969 г. Основанием для денежных начетов могли быть материалы проверок, произведенных комитетами, группами и постами народного контроля, а также материалы ревизий финансовых органов.

Обширные контрольные полномочия в соответствии с Конституцией СССР 1977 года принадлежали Советам народных депутатов. Они осуществляли контроль за проведением в жизнь принимаемых ими решений по руководству всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, заслушивали отчеты исполнительных, распорядительных и иных органов по вопросам финансово-хозяйственной деятельности.

Функции финансового контроля осуществляли также Министерство финансов СССР, министерства финансов союзных республик и низовые финансовые органы. В рамках Минфина СССР, министерств финансов союзных республик непосредственную контрольную деятельность осуществляли Контрольно-ревизионные управления.

В соответствии с Положением о Министерстве финансов СССР<sup>181</sup> одной из главных его задач являлся контроль за соблюдением государственной финансовой дисциплины, за выполнением предприятиями, учреждениями и организациями финансовых обязательств перед государством.

На Минфин СССР был возложен контроль за точным исполнением государственного бюджета всеми министерствами и ведомствами СССР, бюджетными учреждениями и организациями, за соблюдением установленных правил кассового исполнения бюджета. Контроль осуществлялся путем проведения ревизий и проверок министерств и ведомств, учреждений, состоящих на госбюджете или хозрасчете.

В ходе проведения проверок Минфин был вправе требовать

предъявления наличных денежных сумм, ценных бумаг, регистров бухучета, отчетов и планов, взыскивать с плательщиков неуплаченных в срок налогов и неналоговых платежей, а также давать руководителям проверяемых учреждений обязательные для них указания об устранении выявленных нарушений финансовой дисциплины.

При наличии фактов незаконного расходования бюджетных средств Минфин имел право ограничивать, а в необходимых случаях приостанавливать финансирование из госбюджета; взыскивать с плательщиков своевременно не перечисленные налоговые и неналоговые платежи в бюджет; проводить документальные ревизии и обследования финансово-хозяйственной деятельности плательщиков.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 года определяло, что важным направлением деятельности Минфина СССР в новых условиях хозяйствования является «...обеспечение действенного контроля за валютно-финансовой деятельностью советских организаций, осуществляющих коммерческие операции с иностранными организациями в СССР и за границей, и координация ведомственного контроля со стороны министерств и ведомств за деятельностью этих организаций».

Контроль, осуществляемый органами кредитной системы - Госбанком СССР, Стройбанком СССР, Внешторгбанком СССР - неотъемлемая часть финансового контроля, существовавшего в Советском государстве.

Согласно Уставу в процессе кредитования, проведения расчетов, организации и регулирования денежного обращения Госбанк СССР осуществлял систематический контроль рублем за выполнением предприятиями, учреждениями и организациями финансово-хозяйственных планов и обязательств по бюджету, за соблюдением целевого использования предоставленных денежных средств, режима экономии, сметной и финансовой дисциплины. Госбанк был вправе производить проверку денежных и расчетных документов, бухгалтерских записей, книг и оперативно-статистических материалов предприятий, учреждений и организаций. Стройбанк и Внешторгбанк СССР осуществляли аналогичные

контрольные функции в процессе ведомственного финансирования.

Существовавшая в Советской России система государственного финансового контроля отвечала требованиям административно-командной экономики и демонстрировала пример достаточно действенного и эффективного звена финансового механизма страны.

#### **4. Система органов финансового контроля в Советской России в период с 1917 по 1991 год**

Становление государственного финансового контроля после революции 1917 года происходило под руководством В. И. Ленина. Идеи марксизма о необходимости демократического контроля послужили основой для построения системы социалистического контроля в Советской России.

После революции 1917 года в России в рамках прежней компетенции продолжал существовать специализированный орган финансового контроля - Государственный контроль. Декретом от 5 декабря 1917 года были определены права Государственного контроля как Народного комиссариата и создана коллегия Госконтроля.

В соответствии с декретами СНК в центре и на местах создавались новые контрольные органы: Центральная контрольная коллегия, учетно-контрольные коллегии на местах и контрольные комиссии, действующие на предприятиях. Народный комиссариат Госконтроля (НКГК) наделялся правом военно-полевого контроля, участия в делах страхования, в составлении смет учреждений, в различных ревизионных комиссиях. Ему поручалось наблюдать не только за законностью, но и целесообразностью хозяйственных операций.

Постановление СНК от 26 ноября 1918 года утвердило Правила о предварительной ревизии хозяйственной, финансовой и промышленной деятельности советских и общественных учреждений и предприятий. На НКГК была возложена работа по проведению предварительной и последующей, документальной и фактической ревизии.

В порядке предварительной ревизии представители Госконтроля участвовали в рассмотрении смет, планов и проектов, осуществляли

проверку ассигнований, платежных документов, наличных денежных и материальных средств. В порядке последующей проверки все советские учреждения и национализированные предприятия обязаны были представлять в учреждения Госконтроля отчеты о всех израсходованных денежных средствах и материалах. Позднее, в 1921 году, предварительная ревизия денежных и материальных оборотов была отменена.

Принципиально важными документами в развитии государственного финансового контроля в советском государстве явились декрет ВЦИК "О государственном контроле" (апрель 1919 г.) и изданный в феврале 1920 года декрет ВЦИК о преобразовании Народного Комиссариата Госконтроля. НКГК реорганизуется в единый орган социалистического контроля под названием Рабоче-Крестьянская инспекция (РКИ).

Рабоче-Крестьянская инспекция стала формированием нового типа, основанным на задачах социалистического, общественного контроля. После отмены предварительного контроля в обязанностях РКИ осталась последующая проверка финансовых, материальных и сметных планов, предложений и договоров, а также проектов государственной росписи доходов и расходов, подготовка заключения по выполнению госбюджета. Инспекционная работа РКИ состояла в надзоре за учетом, распределением и хранением государственного имущества, правильным и целесообразным ведением всех текущих хозяйственных операций.

Наркомат РКИ был наделен правом запрета расходования денежных или материальных средств, был вправе налагать начеты на виновных должностных лиц.

Новый этап в развитии финансового контроля связан с созданием при Народном Комиссариате финансов Финансово-контрольного управления, на которое возлагались следующие задачи:

- 1) последующий документальный контроль: последующая документальная проверка доходов и расходов общегосударственного бюджета, проверка оборотов всех денежных средств и материальных ценностей, находящихся в подотчетных кассах и учреждениях, по

подлинным оправдательным документам;

2) фактический контроль: фактическая проверка денежных и материальных ценностей, внезапное освидетельствование касс всех ведомств;

*История финансового законодательства России*

3) наблюдение за правильной постановкой финансовой отчетности всех ведомств СССР;

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

Состав органов финансового контроля СССР в рассматриваемый период был следующим:

- финансово-контрольное управление СССР;
- финансово-контрольные управления союзных республик;
- контрольно-бухгалтерские управления в автономных республиках, губерниях и областях (губернские и областные контроли);
- специализированные контрольные части при управлениях или правлениях транспорта.

Коренная реорганизация финансового контроля, проведенная в 1926 году, заключалась в упрощении системы и методов финансового контроля. Постановлением СНК СССР от 16 ноября 1926 года сплошной последующий документальный контроль исполнения госбюджета был отменен. В качестве основной системы устанавливалась фактическая ревизия финансовых и хозяйственных операций по исполнению госбюджета с применением выборочного метода проверки подлинных документов и обследования состояния денежных и материальных ценностей. В случае необходимости финансово-контрольное управление имело право требовать от учреждения оправдательных документов по отдельным операциям или за отдельные периоды времени.

В соответствии с новым положением о государственном финансовом контроле, принятым в апреле 1927 года, Финансово-контрольное управление было переименовано в Главное управление государственного финансового

контроля и подчинялось непосредственно народному комиссару финансов. Таким образом, существовавшая система органов финансового контроля возглавлялась Главным управлением государственного финансового контроля при НКФ СССР.

В начале 1930 года в целях уменьшения численности контрольных учреждений и удешевления всего контрольного аппарата было признано необходимым упразднить органы Госфинконтроля, и его функции вновь стала осуществлять Рабоче-Крестьянская инспекция.

В период социалистического строительства постепенно складывается трехзвенная система финансового контроля. Теория финансового права советского периода выделяет следующие виды финансового контроля: общегосударственный, внутриведомственный и общественный.

В результате преобразования системы финансового контроля в середине 30-х годов общегосударственный финансовый контроль осуществляли следующие органы: Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик, местные Советы депутатов-трудящихся. Контролирующие функции этих органов сосредоточивались на бюджетном процессе. Контроль осуществлялся на стадии рассмотрения проекта бюджета и утверждения отчетов по его исполнению. Специализированными органами финансового контроля в рассматриваемый период являлись Министерство государственного контроля, Министерство финансов СССР и его органы (Контрольно-ревизионное управление, КРУ министерств финансов союзных республик и их органы на местах), Госбанк СССР.

В 1937 году в системе Минфина СССР было образовано Контрольно-ревизионное управление. В его функции входили проверка правильности проведения в жизнь законов о бюджетных правах союзных и автономных республик; контроль за правильным и экономным использованием отпускаемых по бюджету средств, за соблюдением установленных штатов, должностных окладов и фондов заработной платы; контроль за своевременным и полным выполнением государственными и

кооперативными организациями своих обязательств перед бюджетом; проверка работы финансовых органов, органов государственного страхования и государственных трудовых сберкасс.

Контрольно-ревизионные органы имели право проводить документальные ревизии и проверки, требовать предоставления всех необходимых денежных документов, бухгалтерских книг, планов, смет, отчетности по установленным формам о состоянии финансового хозяйства.

Наряду с обширными правами в области финансового контроля, КРУ не были наделены правом применения мер ответственности. В случае выявления нарушений бюджетной дисциплины КРУ передавало акт ревизии в Комитеты партийного контроля, прокуратуру или судебные органы.

Важную роль в осуществлении финансового контроля играл Госбанк СССР и банки долгосрочных вложений. Госбанк СССР осуществлял систематический контроль за расходованием фондов заработной платы, хранением и использованием наличных денежных средств, за своевременным и правильным осуществлением взаимных расчетов между организациями и учреждениями, выполнением ими своих финансовых обязательств перед бюджетом. Госбанку СССР было предоставлено право проводить ревизии и проверки, принимать меры по устранению выявленных нарушений, требовать отстранения от работы должностных лиц, виновных в серьезных нарушениях государственной финансовой дисциплины или хищениях государственных средств и других преступлениях, с передачей материалов в необходимых случаях следственным органам.

Внутриведомственный финансовый контроль был учрежден в 1936 году на основе постановления СНК СССР от 15 апреля 1936 года "О внутриведомственном финансовом контроле и документальной ревизии учреждений, предприятий, хозяйственных организаций и строителей". Этим постановлением были определены организационные формы, задачи и цели внутриведомственного финансового контроля.

Во всех наркоматах (ведомствах), управлениях и объединениях были созданы контрольно-ревизионные отделы (группы), входившие в состав

центральных (главных) бухгалтерий. Основная задача этих органов - установить систематический контроль и производить не реже одного раза в год документальную ревизию всех подчиненных им учреждений и организаций.

Документальная ревизия должна обеспечивать:

- 1) проверку законности операций, произведенных подконтрольным объектом, и соблюдения финансовой и сметной дисциплины;
- 2) выявление случаев хищений и незаконного расходования средств и материалов;
- 3) проверку правильности постановки бухучета и материального учета складского хозяйства.

Для повышения роли и эффективности внутриведомственного финансового контроля были значительно расширены права и обязанности главных (старших) бухгалтеров в государственных и общественных организациях. Возложенные на них функции определили их роль как государственных контролеров, наделенных правами и обязанностями по организации учета и соблюдению финансовой и платежной дисциплины.

Положение о ведомственном контроле за финансово-хозяйственной деятельностью объединений, предприятий, организаций и учреждений, утвержденное в 1981 году, ввело в теорию и практику финансового контроля новое понятие - "ведомственный контроль". Субъектами ведомственного контроля выступали министерства, комитеты и иные государственные органы, которые наделялись правом контрольной деятельности в отношении входящих в их систему (подведомственных им) предприятий, учреждений и т. д.

Общегосударственный и внутриведомственный финансовый контроль был тесно связан с общественным контролем, осуществляемым профессиональными союзами и другими общественными органами. При фабрично-заводских комитетах предприятий, при месткомах учреждений организовывались контрольные посты. В их задачи входила проверка отдельных участков финансовой работы учреждений и предприятий, участие

в ревизиях, проводимых Контрольно-ревизионным управлением и органами внутриведомственного контроля, а также контроль за выполнением указаний контрольно-ревизионных органов.

Другими представителями народного контроля были общественные инспекторы. Их избирали местные Советы депутатов-трудящихся и профсоюзы из передовиков производства, "стахановцев" и отличников-активистов. Общественные инспекторы прикреплялись к определенному ведомству, учреждению, где они формировали контрольные посты.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 23 августа 1957 г. был образован новый орган финансового контроля - Комиссия советского контроля Совета Министров СССР, а Министерство государственного контроля СССР было упразднено.

Согласно указу, созданная комиссия проводила свою работу по контролю во взаимодействии с органами народного контроля, с привлечением широких народных масс рабочих, колхозников и служащих, опираясь на помощь местных Советов депутатов трудящихся и общественных организаций.

На Комиссию советского контроля Совета Министров СССР возлагалась проверка от имени Правительства СССР фактического исполнения его решений по важнейшим вопросам народного хозяйства, контроль за проведением строжайшего режима экономии, за правильным и целесообразным расходованием денежных средств и материальных ценностей. Ей было предоставлено право применять в отношении руководителей и других должностных лиц, срывающих исполнение решений Правительства и нарушающих государственную дисциплину, меры дисциплинарной ответственности (на вид, выговор, строгий выговор), а также отстранять их от занимаемой должности.

Для реализации Комиссией предоставленного ей права применения денежных начетов на должностных лиц, причинивших ущерб государству, кооперативной и другой общественной организацией, Постановлением Совета Министров СССР были утверждены Правила производства денежных

начетов, определяющие условия, основания и сроки применения денежных начетов.

Денежные начеты производились в размере причиненного ущерба, но не свыше трехмесячного оклада заработной платы должностного лица, на которое сделан начет. Основанием для производства денежных начетов служили акты документальной ревизии или проверки, проведенной Комиссией советского контроля. Контроль за своевременным взысканием и перечислением в доход бюджета сумм по денежным начетам осуществляли районные и городские финансовые отделы.

Органы народного контроля, сочетающие функции государственного и общественного контроля, были созданы в соответствии с Положением об органах народного контроля в СССР. Закон "О народном контроле в СССР" определил основные задачи и направления деятельности органов народного контроля, их права и обязанности. На уровне городов и районов при Советах народных депутатов действовали комитеты народного контроля, при поселковых и сельских советах - группы народного контроля, на предприятиях, в колхозах и учреждениях, в воинских частях создавались группы и посты народного контроля.

Комитеты народного контроля являлись контрольными органами общей компетенции, и их проверке подлежала в том числе и финансово-хозяйственная деятельность подконтрольных объектов - предприятий, колхозов, учреждений, организаций, министерств, государственных комитетов, ведомств.

Комитеты народного контроля имели право налагать на виновных должностных лиц взыскания, а также производить денежные начеты на должностных лиц, причинивших материальный ущерб государству колхозам, кооперативным и иным общественным организациям. Основания, размер и порядок производства денежных начетов были установлены Постановлением Совета Министров СССР от 4 августа 1969 г. Основанием для денежных начетов могли быть материалы проверок, произведенных комитетами, группами и постами народного контроля, а также материалы ревизий

финансовых органов.

Обширные контрольные полномочия в соответствии с Конституцией СССР 1977 года принадлежали Советам народных депутатов. Они осуществляли контроль за проведением в жизнь принимаемых ими решений по руководству всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, заслушивали отчеты исполнительных, распорядительных и иных органов по вопросам финансово-хозяйственной деятельности.

Функции финансового контроля осуществляли также Министерство финансов СССР, министерства финансов союзных республик и низовые финансовые органы. В рамках Минфина СССР, министерств финансов союзных республик непосредственную контрольную деятельность осуществляли Контрольно-ревизионные управления.

В соответствии с Положением о Министерстве финансов СССР одной из главных его задач являлся контроль за соблюдением государственной финансовой дисциплины, за выполнением предприятиями, учреждениями и организациями финансовых обязательств перед государством.

На Минфин СССР был возложен контроль за точным исполнением государственного бюджета всеми министерствами и ведомствами СССР, бюджетными учреждениями и организациями, за соблюдением установленных правил кассового исполнения бюджета. Контроль осуществлялся путем проведения ревизий и проверок министерств и ведомств, учреждений, состоящих на госбюджете или хозрасчете.

В ходе проведения проверок Минфин был вправе требовать предъявления наличных денежных сумм, ценных бумаг, регистров бухучета, отчетов и планов, взыскивать с плательщиков неуплаченных в срок налогов и неналоговых платежей, а также давать руководителям проверяемых учреждений обязательные для них указания об устранении выявленных нарушений финансовой дисциплины.

При наличии фактов незаконного расходования бюджетных средств Минфин имел право ограничивать, а в необходимых случаях

приостанавливать финансирование из госбюджета; взыскивать с плательщиков своевременно не перечисленные налоговые и неналоговые платежи в бюджет; проводить документальные ревизии и обследования финансово-хозяйственной деятельности плательщиков.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 года определяло, что важным направлением деятельности Минфина СССР в новых условиях хозяйствования является "...обеспечение действенного контроля за валютно-финансовой деятельностью советских организаций, осуществляющих коммерческие операции с иностранными организациями в СССР и за границей, и координация ведомственного контроля со стороны министерств и ведомств за деятельностью этих организаций".

Контроль, осуществляемый органами кредитной системы - Госбанком СССР, Стройбанком СССР, Внешторгбанком СССР - неотъемлемая часть финансового контроля, существовавшего в Советском государстве.

Согласно Уставу, в процессе кредитования, проведения расчетов, организации и регулирования денежного обращения Госбанк СССР осуществлял систематический контроль рублем за выполнением предприятиями, учреждениями и организациями финансово-хозяйственных планов и обязательств по бюджету, за соблюдением целевого использования предоставленных денежных средств, режима экономии, сметной и финансовой дисциплины. Госбанк был вправе производить проверку денежных и расчетных документов, бухгалтерских записей, книг и оперативно-статистических материалов предприятий, учреждений и организаций. Стройбанк и Внешторгбанк СССР осуществляли аналогичные контрольные функции в процессе ведомственного финансирования.

Существовавшая в Советской России система государственного финансового контроля отвечала требованиям административно-командной экономики и демонстрировала пример достаточно действенного и эффективного звена финансового механизма страны.

**5. Современный этап развития государственного финансового контроля в Российской Федерации.**

Качественно новый этап развития Российского государства, социально-экономические реформы и политические преобразования повлекли изменения в системе государственного финансового контроля. Принятие Конституции Российской Федерации и формирование новой системы государственных институтов положили начало современной истории развития финансового контроля.

Проблемы становления и развития государственного финансового контроля на новом этапе разрабатываются многими представителями финансовой и юридической науки: Ю. А. Данилевским, А. С. Наринским и Н. Г. Гаджиевым, Е. В. Поролло, Н. Д. Погосьяном, С. О. Шохиним, В. В. Бурцевым, Е. Ю. Грачевой и другими.

По мнению С. О. Шохина, роль государственного финансового контроля особенно значительна в период перестройки используемых в России форм управления экономикой - от командных к рыночным. Финансовый контроль в соответствии с финансовым правом - это система институтов, инструментов и методов по проверке законности и целесообразности действий в сфере образования, распределения и использования денежных фондов государства и органов местного самоуправления, одна из форм государственного контроля, способствующая обеспечению законности, охране собственности, правильному, эффективному и экономному использованию бюджетных, заемных и собственных средств, помогающая вскрыть нарушения финансовой дисциплины.

Правовую основу финансового контроля в Российской Федерации составляют Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, федеральные законы "О налоговых органах Российской Федерации", "О федеральных органах налоговой полиции", "О Счетной палате Российской Федерации", "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", "Об аудиторской деятельности", "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем", указы Президента РФ "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в

РФ", "О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета", постановления Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, нормативные акты органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ.

Стержневой проблемой государственного финансового контроля в России остается отсутствие концептуальных основ его функционирования. Федеральный закон "О государственном финансовом контроле", необходимость принятия которого утверждалась Указом Президента от 25 июля 1996 года, все еще находится на стадии разработки.

В современной экономической и юридической науке финансовый контроль классифицируется по нескольким основаниям.

В зависимости от правовой природы контрольных органов финансовый контроль подразделяется на *государственный, внутрихозяйственный и независимый (аудиторский)*.

Финансовый контроль, осуществляемый органами государственной власти общей и специальной компетенции, выступает как *общегосударственный финансовый контроль*. Контроль финансово-хозяйственной деятельности отдельных министерств и иных исполнительных органов за подведомственными им предприятиями и учреждениями является *ведомственным государственным финансовым контролем*.

По времени проведения выделяют *предварительный, текущий и последующий* финансовый контроль.

*Предварительный*, предшествующий проведению финансовых операций, представляет собой проверку различных финансовых планов, смет, проектов образования и расходования фондов денежных средств и т. п.

*Текущий, или оперативный*, финансовый контроль проводится в процессе образования и расходования финансовых ресурсов, выполнения обязательств перед бюджетом, осуществления денежных расчетов.

*Последующий контроль* направлен на проверку финансовой деятельности за истекший период, ее оценку с точки зрения законности и

целевого использования финансовых ресурсов, полного и своевременного выполнения обязательств перед бюджетом, и т. д.

Финансовый контроль может быть *обязательным* и *инициативным*. *Обязательный финансовый контроль* проводится на основании требований законодательства РФ (например, обязательный ежегодный аудиторский контроль открытых акционерных обществ) или по решению уполномоченных на то государственных органов (финансовых, налоговых, правоохранительных). *Инициативный контроль* может проводиться по решению администрации предприятия, учреждения, организации.

На основе провозглашенного российской Конституцией принципа разделения государственной власти на три самостоятельные ветви различают следующие виды государственного финансового контроля: *президентский, контроль органов законодательной (представительной) власти, контроль органов исполнительной власти, судебный*.

В соответствии с этой классификацией государственный контроль в финансовой сфере представлен следующими органами:

*Президентский контроль:*

- Главное контрольное управление Президента РФ;
- Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах;

*Контроль органов законодательной (представительной) власти:*

- Счетная палата РФ;
- контрольные органы (комитеты и комиссии) законодательных (представительных) органов субъектов РФ;

*Контроль органов исполнительной власти:*

- Правительство РФ;
- Министерство финансов РФ;
- Федеральное казначейство при Минфине РФ;
- Федеральная налоговая служба РФ;
- Федеральная служба финансово-бюджетного надзора РФ;
- Федеральное казначейство;
- иные органы исполнительной власти.

*Контроль органов судебной власти* (федеральных судов и судов субъектов РФ) осуществляется в процессе рассмотрения индивидуальных дел в связи с совершением административных правонарушений и уголовных преступлений в финансовой сфере.

Кроме того, значительными контрольными и надзорными полномочиями наделены Центральный банк РФ как орган контроля в банковской сфере и Прокуратура РФ.

Таким образом, в Российской Федерации на современном этапе сформирована достаточно разветвленная система финансово-контрольных органов. Особое значение для укрепления и эффективного функционирования государственного финансового контроля имеет принятие закона "О государственном финансовом контроле" и дальнейшее формирование прочной нормативной базы функционирования органов, его осуществляющих.

Длительная история формирования финансового контроля в России может быть проиллюстрирована хронологией создания государственных финансово-контрольных органов, осуществлявших свою деятельность в период с 1654 года до настоящего времени.

<b>Годы</b>	<b>Название государственного органа финансового контроля, краткая характеристика функций</b>
1654-1678	<b>Счетный приказ (приказ Счетного дела, приказ Столовых и счетных дел)</b> - первый общегосударственный орган финансового контроля
1718-1755	<b>Ревизион-коллегия</b> - специальный орган общегосударственного финансового контроля
1755-1918	<b>Казенные палаты</b> - местные контрольные органы (в губерниях и уездах)
1755-1780	<b>Экспедиция о государственных доходах</b> - орган общегосударственного финансового контроля
1809-1811	<b>Государственная экспедиция для ревизии счетов</b> - контрольное подразделение при Государственном казначействе
1811-1836	<b>Главное управление ревизии государственных счетов</b> - орган общегосударственного финансового контроля
1821-1917	<b>Департамент Государственного казначейства</b> - контрольный орган при министерстве финансов
1836-1918	<b>Государственный контроль</b> - орган общегосударственного финансового

	контроля
1862-1868	<b>Реформа Государственного контроля</b> на основе плана преобразований В. А. Татарином
1866-1917	<b>Контрольные палаты Государственного контроля</b> - органы финансового контроля в губерниях и областях Российской империи
1918-1920	<b>Народный комиссариат государственного контроля</b> - первый социалистический орган государственного контроля
1920-1934	<b>Рабоче-Крестьянская инспекция (РКИ, с 6.07. 1923 г. - Народный комиссариат РКИ СССР)</b> - единый орган социалистического контроля (создан в результате реорганизации Народного комиссариата государственного контроля)
1923-1930	<b>Финансово-контрольное управление</b> (с 1927 г. - Главное управление финансового контроля) при Народном комиссариате финансов СССР
1934-1940	<b>Комиссия советского контроля при СНК СССР</b>
1936	<b>Учрежден внутриведомственный финансовый контроль</b>
1937-1992	<b>Контрольно-ревизионное управление</b> при НКФ СССР (Министерстве финансов СССР)
1940-1957	<b>Народный комиссариат государственного контроля СССР</b> (с 15.03. 1943 г. - Министерство государственного контроля СССР)
1957-1962	<b>Комиссия советского контроля Совета Министров СССР</b> (с 22.07. 1961 г. - <b>Комиссия государственного контроля Совета Министров СССР</b> )
1968-1992	<b>Органы народного контроля</b> (комитеты, группы и посты народного контроля) - контрольные органы общей компетенции
1981	Учрежден <b>ведомственный контроль</b> финансово-хозяйственной деятельности объединений, предприятий, организаций и учреждений
1991	Создана <b>Государственная налоговая служба</b> - орган государственного налогового контроля
1992	Создана <b>единая централизованная система органов федерального казначейства</b> - органы бюджетного контроля
1993	Созданы <b>федеральные органы налоговой полиции</b> - правоохранительные органы, обеспечивающие экономическую безопасность РФ; наделены полномочиями финансового контроля
1993	Созданы <b>таможенные органы РФ</b> - специализированные органы таможенного и валютного контроля
1993-2000	<b>Федеральная служба по валютному и экспортному контролю</b>
1995	Создана <b>Счетная палата РФ</b> - постоянно действующий орган финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием и подотчетный ему
2001	Создан <b>Комитет РФ по финансовому мониторингу</b>

## **6. Основные этапы развития аудиторского контроля в России**

Становление рыночной экономики в России, сопровождающееся возникновением многообразных форм хозяйствования, интеграция страны в мировое сообщество обусловили необходимость в развитии независимого внешнего, альтернативного государственному контролю, *аудита (аудиторского контроля)*, как одного из неотъемлемых элементов инфраструктуры рыночной экономики.

История возникновения и развития *аудита* (от лат. "audireus" - слушание) берет свое начало со времен правления Петра I. Именно в этот период возникают первые аудиторские учреждения и утверждается сама должность аудитора.

Именным указом Петра I в 1719 году было создано Аудиторское повытье как структурная часть Канцелярии Военной коллегии. В его состав входил генерал-аудитор, генерал-фискал, обер-аудитор и вспомогательные работники. Аудиторское повытье вело делопроизводство Военной коллегии по военно-судебной части, регистрировало все судебные дела, возникавшие в войсках в отношении офицеров, и имело право ревизии проведенных судебных дел.

По штатам, утвержденным Екатериной II, Аудиторское повытье преобразуется в Аудиторскую экспедицию с увеличением количества аудиторов и фискалов.

Указом императора Павла I в 1797 года Аудиторская экспедиция при Военной коллегии была реорганизована в Генерал-Аудиториат как высший суд по гражданским и уголовным делам для всех вооруженных сил армии. Основным направлением его деятельности являлось расследование и рассмотрение судебных дел армии, флота и гвардии.

"Учреждением военного министерства" от 27 января 1812 года Генерал-аудиториат был разделен на два аудиториатских департамента: сухопутный и морской. На аудиторские департаменты возлагалась ревизия приговоров военных судов и военно-судных комиссий, надзор за их деятельностью, рассмотрение крупных политических и уголовных дел и

другие функции. В 1867 году приказом военного министра Аудиторский департамент Военного Ведомства был преобразован в Главное военно-судное управление военного министерства.

В период с 1842 по 1865 год специальное военно-судебное учреждение под названием Аудиториат Главного управления путей сообщения и публичных зданий существовало при соответствующем ведомстве путей сообщения. Целью его создания явилось проведение ревизии и разрешение судебных и следственных дел военных чинов Корпуса инженеров путей сообщения и подчиненных ему команд. При преобразовании Главного управления путей сообщения и публичных зданий в Министерство путей сообщения в 1865 году аудиториат был переименован в аудиторское отделение Штаба Корпуса инженеров путей сообщения. Аналогичный орган - Горный аудиториат (1834-1863 гг.), возглавляемый обер-аудитором, действовал при Корпусе горных инженеров. В обязанности обер-аудитора входила подготовка к рассмотрению военных и судебных дел по горному ведомству, надзор за правильным ведением следственных и судебных дел.

Таким образом, история аудиторской деятельности в России насчитывает несколько столетий. Однако аудит в его современном понимании имеет иные функции, задачи, сферу применения. В то же время можно отметить и некоторую сущностную схожесть: аудит - это деятельность, связанная с проверкой, ревизией.

Первые аудиторские организации в СССР появились в конце 80-х годов. Именно на этот период приходится деятельность подразделений (представительств) и дочерних предприятий акционерного общества "Инаудит", основанного осенью 1987 года. Вначале аудитом были охвачены лишь совместные предприятия, созданные с участием иностранного капитала, так как зарубежные партнеры требовали предоставления им объективной информации о достоверности бухгалтерской отчетности совместных предприятий, что могла выполнить только независимая сторонняя аудиторская организация.

Этап становления правового института аудита в Российской Федерации

приходится на период 1993-1994 годов. Признавая необходимость безотлагательного установления правовых основ аудиторской деятельности, Президент РФ своим указом от 22 декабря 1993 года утвердил Временные правила аудиторской деятельности в РФ, действовавшие до принятия Федерального закона "Об аудиторской деятельности" 7 августа 2001 года.

Согласно Закону *аудиторская деятельность, аудит*, представляет собой предпринимательскую деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей (аудируемых лиц).

*Целью аудита* является выражение мнения о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемых лиц и соответствии порядка ведения бухгалтерского учета законодательству Российской Федерации. При этом аудиторская деятельность не подменяет государственного контроля достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности, осуществляемого в соответствии с законодательством Российской Федерации уполномоченными органами государственной власти.

Государственное регулирование аудиторской деятельности в Российской Федерации осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти - Министерством финансов РФ.

Аудиторской деятельностью вправе заниматься аудиторские организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица (индивидуальные аудиторы).

Закон установил новые требования к кадровому составу аудиторской организации. В ее штате должно состоять не менее пяти аудиторов, при этом не менее 50 % кадрового состава должны составлять граждане РФ, постоянно проживающие на территории России, а в случае, если руководителем аудиторской организации является иностранный гражданин, - не менее 75 %.

На основании действующего законодательства все физические лица, занимающиеся аудитом, обязаны проходить *аттестацию* на право осуществления данной деятельности. Юридические лица (аудиторские

организации) и физические лица (аудиторы), занимающиеся аудиторской деятельностью самостоятельно, обязаны иметь *лицензии* на ее осуществление.

*Аттестация* на право осуществления аудиторской деятельности - это проверка квалификации физических лиц, желающих заниматься аудиторской деятельностью. Она проводится в форме квалификационного экзамена и оформляется выдачей квалификационного аттестата аудитора. Срок его действия не ограничен, но на аудиторов, имеющих квалификационный аттестат, возложена обязанность ежегодно проходить обучение по программам повышения квалификации.

*Лицензирование* аудиторской деятельности проводится с целью обеспечения контроля государства за соблюдением требований законодательства Российской Федерации, предъявляемых к аудиторской деятельности. Лицензии выдаются только на осуществление банковского аудита, аудита страховых организаций и обществ взаимного страхования (аудита страховщиков), аудита бирж, внебюджетных фондов и инвестиционных институтов, общего аудита (аудита иных экономических субъектов), на срок от одного года до пяти лет.

Аудиторский контроль может быть обязательным и инициативным. Законом "Об аудиторской деятельности" предусмотрена ежегодная обязательная аудиторская проверка ведения бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности для открытых акционерных обществ, кредитных и страховых организаций, товарных и фондовых бирж, иных хозяйствующих субъектов. Новеллой Закона "Об аудиторской деятельности" явилось то, что обязательный аудит проводится только аудиторскими организациями.

Уклонение субъекта от проведения обязательного аудита или препятствование его проведению влекут применение мер административной ответственности.

Проведение аудиторской проверки оформляется договором оказания аудиторских услуг, заключаемым между аудируемым лицом и аудиторской

организацией или индивидуальным аудитором, в котором оговаривается перечень вопросов проверки. Помимо аудита клиенту могут быть оказаны сопутствующие аудиту услуги (бухгалтерское, налоговое и правовое консультирование, ведение бухгалтерского учета и другие).

Результатом аудиторской проверки является *аудиторское заключение* - официальный документ, содержащий мнение аудитора о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности и соответствии порядка ведения бухгалтерского учета аудируемого лица действующему законодательству.

Если в ходе проведения аудиторской проверки аудитором выявлены нарушения правил ведения бухгалтерского учета и составления отчетности, аудируемое лицо обязано оперативно устранить такие нарушения. В случае установления фактов недостоверности данных бухгалтерского учета и отчетности, непредоставления аудитору всей необходимой документации аудиторская организация или индивидуальный аудитор имеют право отказаться от проведения аудита и подтверждения достоверности финансовой отчетности в аудиторском заключении.

Законом «Об аудиторской деятельности» в нормативно-правовую базу аудита введено понятие «аудиторская тайна». Аудиторы обязаны хранить тайну об операциях аудируемых лиц и лиц, которым оказываются аудиторские услуги, и несут ответственность за ее разглашение.

Осуществляя аудиторский контроль, аудиторские организации и индивидуальные аудиторы выступают не только как субъекты контрольной деятельности. Они, согласно Закону "Об аудиторской деятельности", обязаны устанавливать и соблюдать *правила внутреннего контроля качества* проводимых ими аудиторских проверок. Кроме того, их деятельность может проверяться с помощью системы проверки качества их работы внешним проверяющим - федеральным органом власти или аккредитованным профессиональным аудиторским объединением. Уклонение субъекта от проведения внешней проверки, создание препятствий для ее проведения могут служить основанием для аннулирования лицензии на осуществление аудиторской деятельности. Законом предусмотрена ответственность за

составление *заведомо ложного аудиторского заключения*.

Если в ходе внешней проверки качества работы аудиторской организации или индивидуального аудитора выявлены факты систематического нарушения законодательства или федеральных стандартов (правил) аудита, виновные могут быть привлечены к ответственности, вплоть до аннулирования квалификационного аттестата аудитора и лицензии на занятие данной деятельностью.

Подтверждением перехода аудита на новый этап своего развития стало введение Законом института аккредитованных профессиональных аудиторских объединений, которые, наряду с выполнением организационных и контрольных функций, будут оказывать влияние на формирование нормативно-правовой базы аудиторской деятельности. В целях учета их мнения при уполномоченном федеральном органе государственного регулирования аудиторской деятельности (Министерстве финансов РФ) согласно Закону создается Совет по аудиторской деятельности. Не менее 51 % общего состава совета образуют представители аккредитованных профессиональных аудиторских организаций.

Аудиторская деятельность основывается не только на требованиях законодательства и подзаконных актов, но и на базе специальных документов - стандартов аудиторской деятельности.

На современном этапе практически завершено формирование правил (стандартов) аудиторской деятельности, разработанных на базе международных стандартов аудита. Их создание началось в 1995 году, и к настоящему времени действует 38 правил (стандартов) аудиторской деятельности, одобренных Комиссией по аудиторской деятельности при Президенте РФ.

В соответствии с Законом «Об аудиторской деятельности» *правила (стандарты) аудиторской деятельности* - это единые требования к порядку осуществления аудиторской деятельности, к оформлению и оценке качества аудита и сопутствующих ему услуг, а также к порядку подготовки аудиторов и оценке их квалификации.

Законом стандарты подразделяются на *федеральные* и *внутренние*.

*Федеральные правила (стандарты) аудиторской деятельности* утверждаются Правительством РФ и являются обязательными для аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов и аудируемых лиц, за исключением положений рекомендательного характера.

*Внутренние правила (стандарты)* устанавливаются профессиональными аудиторскими объединениями, аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами самостоятельно. Они не могут противоречить федеральным стандартам, а требования, в них содержащиеся, не могут быть ниже требований, установленных федеральными стандартами.

Дальнейшее развитие института аудита связано с приведением его нормативно-правовой базы в соответствие закону «Об аудиторской деятельности» и с созданием механизма его реализации.

*Контрольные вопросы:*

1. Как действовал финансовый контроль в период становления русского государства?
2. Формирование финансового контроля в XV-XVIII веках.
3. Особенности финансового контроля в 1905-1917 годах.
4. Какие органы осуществляли финансовый контроль в советский период (1917-1991 гг.)?
5. Финансовый контроль в первые годы после Октябрьской революции и в годы индустриализации страны (1917-1941 гг.).
6. Финансовый контроль в годы Великой Отечественной Войны и в послевоенные годы.
7. Финансовый контроль в период стабильной системы управления государством.
8. Финансово-контрольные органы в современный период (1991-настоящее время).
9. Финансовый контроль в 1991-1993 годах.
10. Финансовый контроль после 1993 года.

## **Тема № 4 «Развитие российского государственного кредита»**

1. Становление института государственного кредита в России
2. Развитие государственного кредита в Советской России в 1917-1991 годы
3. Государственный кредит в России на современном этапе

### **1. Становление института государственного кредита в России**

Государство в качестве субъекта кредитных отношений может выступать как заемщиком, так и кредитором, однако понятие "государственный кредит" по сложившейся традиции обозначает денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами в связи с мобилизацией временно свободных денежных ресурсов в распоряжение органов государственной власти и их использованием для финансирования государственных расходов.

Как отмечал в своем исследовании В. Н. Твердохлебов, кредит средневековых княжеств был личным кредитом самих князей и, хотя обязательство юридически переходило к престолонаследникам, но они часто отказывались от их исполнения. Данная точка зрения представлена и в других исследованиях. Так, в работе "История славянского права" отмечается, что "основное различие в самом понятии государственного фиска ныне и в бывшие времена в том, что в настоящее время доходы государства и представителей власти разграничены. Государь из государственных финансов получает лишь... известную сумму на содержание себя, своей фамилии и своего двора. Ранее не было такого разграничения: личное имущество монарха вполне сливалось с государственным. Причиной тогдашнее положение "князя" - князь был единственным представителем государственных интересов и воплощением государственного единства". И. Ю. Патлаевский в работе "Курс финансового права" при рассмотрении основных особенностей развития государственного кредита в Европе и России отмечал, что на ранних стадиях исторического развития

государственный кредит является ничем иным, как личным кредитом верховного правителя - государя, при этом "у европейских народов к нему присоединяется кредит земств и сословий, впоследствии и тот и другой вместе составляют кредит государственный".

Обобщая опыт развития государственного кредита, В. Н. Твердохлебов отмечал, что публичный (государственный) кредит предполагает следующие существенные условия:

- 1) наличие значительных свободных капиталов;
- 2) легкость их передачи (биржевой оборот);
- 3) доверие владельцев капитала к власти;
- 4) готовность и способность страны нести налоги, необходимые для платежей по долгам. Эти условия появились полностью лишь в XIX веке, поэтому именно в этом столетии государственный кредит достиг высокого уровня развития.

При анализе составляющих государственного кредита И. Ю. Патлаевский выделяет две его формы, во-первых, кредит финансового управления, т. е. текущие долги, кредитные билеты и ассигнации, во-вторых, государственный кредит в узком смысле, т. е. государственные займы. Автор подчеркивал сущность кредита финансового управления - как средства покрытия временных краткосрочных разрывов между поступлением доходов и осуществлением расходов, его ограниченность пределами бюджета, важность сбалансированного бюджета для обеспечения стабильного ("правильного") кредита финансового управления.

И. Х. Озеров в своей работе "Основы финансовой науки" выделяет следующие формы госкредита: принудительный заем, лотерейные займы, тонтинны и пожизненные аннуитеты. Примечательной представляется высказанная им мысль об исторической смене различных форм займов - самой древней по своему происхождению формой был принудительный займ (государство просто требовало от подданных предоставить определенную сумму), но со временем принуждение выходит из употребления и на смену

ему идет приманка (необходимое средство при отсутствии доверия со стороны потенциальных кредиторов), такой приманкой служат вышеперечисленные формы.

Особенностью системы государственных финансов России, начиная со времен княжеской Руси, была опора на способы пополнения казны, являющиеся предшественниками налогов и сборов. Заимствования, особенно внешние, использовались, как правило, для финансирования чрезвычайных расходов, возникавших в период ведения военных действий, ликвидации последствий стихийных бедствий и т. п. В качестве кредиторов выступали купцы, иностранные банкиры. Если учесть, что в тяжелое для казны время привлечь средства было непросто, не должен вызывать удивление факт практического отсутствия долгов государства вплоть до царствования Екатерины Великой.

В период правления Екатерины II обнаруживается стремление улучшить механизм государственного хозяйства и делаются попытки упрощения финансовой системы. Стремление к упорядочению финансового хозяйства встречает непреодолимое противодействие в быстром росте государственных расходов; последнему способствует главным образом длинный ряд войн, а также увеличение других потребностей: возрастают расходы на содержание двора, рост штата чиновников требует значительного денежного содержания, и т. п. Необходимые средства обеспечиваются выпуском бумажных денег, внешними займами и заимствованиями у казенных кредитных учреждений, представлявшими особую форму внутренних займов. Таким образом, при Екатерине II государственный кредит делается уже постоянной составной частью финансового хозяйства.

В 1769 году одновременно с выпуском ассигнаций было решено прибегнуть к внешнему кредиту в виде займа у иностранных банкиров и был организован Комитет уполномоченных для произведения денежных negociации в иностранных землях. В состав Комитета вошли князь А. А. Вяземский, стоявший в качестве генерала-прокурора Сената во главе

Финансового управления в 1764-1792 годах, русский посланник в Голландии князь Д. А. Голицын и граф З. Г. Чернышев. На Комитет было возложено ведение всех дел, связанных с внешними займами. 2 апреля 1769 года состоялся Высочайший рескрипт о выпуске займа на 7,5 млн голландских гульденов. Заем был заключен под 5 % на 10 лет. Правительство сохранило за собой право выкупить заем целиком или частями по истечении 5 лет, с уведомлением держателей облигаций о выкупе за 3 месяца. Исправность уплаты по займу обеспечивалась специальным залогом пошлин на экспортируемые и импортируемые товары через города Рига, Пернов, Ревель и Нарва. Как отмечал А. Гурьев, "по своей форме этот заем, послуживший образцом для большинства российских займов в XVIII веке, представлял собой следующее: русское правительство выпускало от своего имени облигации на имя банкиров, обеспечивающих реализацию займа (банкирский дом де Сметь), номиналом 500 тыс. гульденов каждая, а банкиры уже от своего имени выпускали долговые обязательства на небольшие суммы (по 1 тыс. гульденов) с купонами для получения процентов, причем каждая такая облигация должна была быть представлена и засвидетельствована у русского министра-резидента в Гааге".

Общий итог государственных долгов к 1795 году достигал приблизительно 215 млн руб.; наибольшую часть долга составляли ассигнации, которых было выпущено на 150 млн руб.; затем по степени убывания - краткосрочные внешние займы, долги поставщикам и подрядчикам и, на последнем месте по размерам, - заимствования из банков.

Непрестанные дефициты в царствование Александра I, достигнувшие значительных размеров из-за войн со Швецией, Турцией и Францией, требовали ежегодного повышения государственных доходов, источником которого с самого начала был выбран выпуск бумажных денег. Вызванное усиленными выпусками ассигнаций расстройство денежной и финансовой системы оказало влияние на деятельность правительства - оно отказалось прибегать вновь к необеспеченной эмиссии, что повлекло заключение новых

займов. К концу 1823 года консолидированный государственный долг составлял уже 672 млн руб., займы у банков - 78 млн руб., так что вместе с ассигнациями, признанными в 1810 году государственным долгом, общая сумма последнего к концу царствования Александра I равнялась 1345 млн руб.

Эпоха правления Николая I связана в истории России с финансовой реформой Е. Ф. Канкрин, направленной на установление равновесия бюджета, улучшение отчетности, восстановление государственного кредита и упорядочение денежной системы. Основной задачей министра финансов стала организация в стране металлического обращения посредством девальвации ассигнаций и замены их разменными кредитными билетами. Остановить увеличение государственных расходов в период, переполненный военными действиями, было, однако, невозможно. Чрезвычайные потребности постоянно порождали дефициты и новые финансовые затруднения. Чтобы выйти из них, прибегали к традиционным для того времени способам - повышению старых налогов, учреждению новых и, наконец, к государственному кредиту.

В основном использовался внутренний кредит в виде выпуска краткосрочных билетов государственного казначейства, а также заимствования у казенных кредитных учреждений и комиссии погашения долгов.

Оппонентом Е. Ф. Канкрин выступил М. Ф. Орлов, который видел возможность коренных преобразований только в совокупности политических, социально-экономических и финансовых преобразований, придавая большое значение развитию банковского дела. Заслугой его являлась попытка решения проблем бюджета путем перехода от увеличения податей (налогов) к развитию государственного кредита. Ключевыми являются следующие положения теории М. Ф. Орлова:

- 1) государственные бюджетные расходы должны быть разделены на обыкновенные и чрезвычайные;

2) первые должны оплачиваться налогами, вторые - займами, проценты по займам тоже должны оплачиваться налогами и для каждого долга нужно предназначить определенный налог;

3) займы должны быть свободными, а иностранные капиталы в России должны привлекаться наравне с отечественными;

4) все государственные долги должны быть безвозвратными, по долгам следует оплачивать только вечные проценты;

5) для поддержания курса займов следует учредить кассу погашения, которая должна покупать и продавать займы и таким образом регулировать проценты по ним.

При соблюдении этих правил государственный долг, по мнению М. Ф. Орлова, может возрасти почти безгранично, а перечисленные правила являются основой новой системы государственного кредита.

Начало царствования Александра II характеризовалось хроническими дефицитами бюджета государства. Из 26 лет его правления только пять лет были бездефицитными. Крымская кампания обнаружила финансовую несостоятельность России, оказавшейся вынужденной, за отсутствием возможности прибегнуть к кредиту, покрывать свои военные издержки выпуском бумажных денег. По росписи на 1857 год из 258 млн руб. доходов 100 млн руб. предназначались на платежи по займам и 117 млн руб. - на Морское и Военное министерства, так что на покрытие прочих расходов государства оставался всего 41 млн руб.

Важные изменения произошли в этот период в сфере финансового хозяйства. Необходимость строительства сети железнодорожных дорог и невозможность осуществить его исключительно за счет частных средств, вынудили правительство нести затраты по строительству. Был образован особый железнодорожный фонд, поступления и расходы по которому первоначально были поставлены вне общей государственной росписи, т. е. вне общей системы государственного хозяйства. Государственный кредит под влиянием потребностей, вызванных этим строительством, а также

издержек на ведение Крымской и русско-турецкой войн, отчасти непрерывного ряда дефицитов получил широкое развитие. С 1759 млн руб. в 1858 году государственный долг к 1880 году увеличился до 4698,5 млн руб., из которых 2473,8 млн руб. были употреблены на военные расходы и покрытие дефицитов, 488,8 млн руб. на утверждение текущего долга, 796,8 - на железнодорожные цели и 496,1 млн руб. на выкупную операцию.

Намеченные при Александре II важнейшие улучшения финансовой системы удалось осуществить только в последующие годы. Необходимость покрытия дефицитов, а также чрезвычайные расходы по погашению временных выпусков кредитных билетов и по возобновившейся с 1881 года постройке железных дорог, вынуждали осуществлять мобилизацию средств путем новых займов, которых было заключено с 1881 по 1886 год на сумму более 600 млн руб.

Первоочередной задачей И. А. Вышнеградского, ставшего в 1888 году министром финансов, было восстановление металлического обращения. Решив приобретать золото не займами, а покупкой, правительство стремилось к тому, чтобы в казне имелись свободные ресурсы и чтобы установился положительный баланс - средство привлечения и удержания золота в стране. Работая над осуществлением этих необходимых условий, И. А. Вышнеградский добился устранения сверхсметных кредитов. Той же цели - установлению равновесия в бюджете - соответствовали и произведенные им улучшения в кредитной системе и железнодорожном хозяйстве. Воспользовавшись общим понижением ссудного процента на денежных рынках, он провел конверсию большей части металлических займов, превратив их в 4 %-ные и отсрочив уплату погашения по ним на более долгие сроки. Конверсии И. А. Вышнеградского уменьшили размер платежей, выраженных в золоте, перенесли значительную часть русских фондов на более емкий французский денежный рынок, приучили владельцев российских государственных ценных бумаг довольствоваться 4 % дохода и проложили путь последующим, более крупным конверсиям. Благодаря

указанным мероприятиям, направленным на увеличение государственных доходов и на возможное сокращение расходов по двум важным статьям расходного бюджета, равновесие между доходами и расходами было, наконец, установлено, и впервые после долгого дефицитного периода наступило превышение первых над последними: в 1888 году - на 53,3 млн руб., в 1889 - на 65,5 млн руб., в 1890 - на 60,6 млн руб., в 1891 - на 13,8 млн руб. Вторая цель - установление положительного торгового баланса - достигалась двумя путями: во-первых, всевозможным поощрением к усилению экспорта хлеба, во-вторых, препятствованием росту импорта. Желаемая цель, благодаря ряду урожайных лет, была достигнута. Значительное положительное сальдо торгового баланса дало возможность не только покрывать внешние платежи по металлическим займам, но и приобретать золото для увеличения металлического фонда.

Однако быстрый рост налогового бремени привел к обнищанию крестьянского населения. Неурожайный 1891 год вызвал голод и потребовал экстренных мер со стороны правительства в виде затраты 161 млн руб. на продовольствие для голодающих. Превратив в предшествовавшие годы свободные ресурсы казначейства и государственного банка в запасы золота, не имевшего обращения на внутреннем рынке, правительство оказалось вынужденным прибегнуть к временному выпуску кредитных билетов. Истощение запасов хлеба в стране привело к запрещению вывоза хлеба, а соединявшееся с этой мерой опасение за стабильность торгового баланса и сохранение резервов золота заставило прибегнуть к внешнему золотому займу, закончившемуся неудачей. Расходы на продовольствие поглотили почти все свободные средства казначейства, а расстройство хозяйств увеличило до громадных размеров недоимку и отразилось значительным недобором по всем важнейшим статьям государственных доходов.

В 1894 году закончился период царствования императора Александра III. За это время в области бюджетного хозяйства были устранены хронические дефициты и достигнуто устойчивое превышение обыкновенных

доходов над расходами. Государственный долг, составлявший в 1881 году 3840,4 млн руб. кредитных билетов, вследствие выкупа железных дорог и постройки новых, конверсионных операций и дефицитов первой половины царствования увеличился до 5589 млн руб. (к 1 января 1895 года). Однако благодаря досрочному выкупу ряда займов и конверсии других платежей по этому долгу увеличились с 237,8 млн руб. только до 257,3 млн руб. (т. е. всего на 19,5 млн руб., или 1,1 %, на сумму увеличения долга). Конверсии уменьшили ежегодные платежи по государственному долгу на 13,4 млн руб. золотом и 30 млн руб. кредитными. Покровительственная тарифная политика обеспечила положительное сальдо торгового баланса. Улучшились условия государственного кредита. Возобновленные министром финансов С. Ю. Витте в 1896 году конверсии отличались значительными размерами и сопровождались почти полным преобразованием российских государственных займов в 4 %-ные и унификацией большей части внутреннего долга в тип государственной 4 %-ной ренты.

С исторической точки зрения большой интерес представляет правовой режим государственного кредита в царской России. В работе С. А. Корфа "Русское государственное право" отмечается, что в системе права госбюджет наряду с конституцией и учреждениями императорской фамилии, представляет собой особый вид закона: "бюджет (государственная роспись) - закон, коим устанавливается на данный год государственные расходы и доходы". Автор отмечает, что бюджет устанавливается в законодательном порядке и является законом со специальным содержанием и изданным со специальной целью. При этом одним из условий составления государственной росписи являлась специализация кредитов, т. е. указание их назначения. Выработка бюджета осуществлялась в законодательных палатах, что служило целью контроля росписи представительной властью. В соответствии с тогдашним законодательством после утверждения росписи правительство не имело права менять назначение кредита. Кредит должен был расходоваться на указанные в бюджете цели, а в случае неполного

освоения остатки поступали обратно в казну. Придание бюджету статуса закона способствовало ограничению возможностей свободного распоряжения правительства доходами государства. Важно отметить, что контроль парламента над налогами и пошлинами распространялся и на прочие источники государственных доходов - в том числе и на государственные займы; таким образом, парламентский контроль распространялся не только на налоговую систему, но и на государственный кредит.

Анализируя законодательство, исследователь отмечает, что Основные законы 1906 года упоминают отдельно о государственных долгах и займах, устанавливая следующие правила:

- время и условия совершения займов определяются в порядке верховного определения (ст. 118);

- разрешение займов происходит либо в законодательном порядке, либо единолично монархом (ст. 118), последнее имеет место либо когда не утверждена палатами государственная роспись (ст. 116), либо для покрытия расходов военного времени и для приготовлений к войне (ст. 117).

Очевидно, что единоличное распоряжение монарха обеспечивало правительству необходимую ему свободу действий на случай отказа парламента утвердить государственную роспись, таким образом, если расходы данного года не было возможности покрыть предусмотренными в предшествующем году доходами, правительство могло прибегнуть к заключению государственных займов без участия парламента. Порядок заключения займов для военного времени был предусмотрен с целью обеспечения правительству свободы от сметных ограничений. Сметные правила предусматривали случаи "неотложной надобности", когда мог быть открыт "спешный кредит" по постановлению Совета Министров.

Истории государственного кредита известен факт попытки проведения крупномасштабного принудительного займа в условиях демократического общества, осуществленной Временным правительством в 1917 году. Как

отмечает А. П. Потемкин, причиной, побудившей власти пойти на такой шаг, было резкое ухудшение экономического положения страны после Февральской революции 1917 года. Связано это было прежде всего с резким ростом военных расходов. Проблема изыскания средств на финансирование военных и гражданских расходов страны обострялась в связи с наличием гигантского государственного долга, доставшегося от царского правительства. Этот долг сформировался за счет полученных военных кредитов, выпуска долгосрочных государственных займов и переучета краткосрочных казначейских обязательств. Общая сумма государственного долга России к марту 1917 года составляла почти 35 млрд руб., в том числе почти 20 % приходилось на внешнюю задолженность по иностранным кредитам. Затраты на обслуживание этого долга должны были составить до конца 1917 года почти 1,8 млрд руб.

Важно учесть, что значительная часть госдолга была сформирована за счет краткосрочных обязательств, которые переучитывались из года в год. При этом срок их обращения составлял не более 6 месяцев. Задачей Министерства финансов было, во-первых, недопустить массового погашения накопленных за годы войны обязательств, во-вторых, оплатить предъявляемые к погашению обязательства за счет новых, более масштабных выпусков ценных бумаг, в-третьих, преодолеть инфляцию. Выйти из такого положения Временное правительство намеревалось путем новых кредитов, взятых у союзных держав, и долгосрочных государственных займов внутри страны. При этом главный упор делался на выпуск внутренних займов. Перед тем, как прибегнуть к выпуску облигаций, Временное правительство провело ряд предварительных мер. Во-первых, были подтверждены все обязательства государства перед держателями ценных бумаг, принятые царским правительством. Во-вторых, были облегчены условия допуска иностранцев на российский фондовый рынок. В-третьих, значительно упрощена процедура создания новых акционерных обществ. Все это позволило уже весной 1917 года стабилизировать рынок ценных бумаг, а также показать

всем потенциальным инвесторам готовность России проводить экономическую политику, присущую демократическим странам. Однако успеха первый долгосрочный заем Временного правительства "Заем свободы 1917 года" не имел, что было обусловлено отсутствием доверия к долгосрочным ценным бумагам в условиях инфляции.

В этих условиях был разработан проект принудительного "Российского государственного 5,5 % военного ликвидационного займа 1917 года". Назначение его состояло в изъятии из обращающихся в спекулятивных товарно-посреднических операциях капиталов с целью пополнения ресурсов казначейства и уменьшения инфляции. Общая выпускная сумма займа составляла 10 млрд руб. Размещение предполагалось на основе разверстки по следующим категориям подписчиков: плательщики подоходного налога, владельцы недвижимости и крупных земельных участков, владельцы денежных капиталов, государственных и частных ценных бумаг, юридические лица, действующие на финансовом рынке (банки, страховые компании и т. п.). Принудительный заем выпускался на 20 лет, с доходом для владельцев его облигаций в 5,5 % годовых. Облигации принудительного займа можно было не только свободно продавать по рыночному курсу, но и сдавать в залог. Доходы по ним освобождались от налогов. Принудительной была лишь подписка. Однако займ так и не был проведен. Главной причиной этого было продолжение участия России в первой мировой войне, поскольку возобновление военных действий и особенно их неудача резко обострили финансовое положение страны. Прежде всего ухудшилась ситуация на фондовом рынке. Именно в этот период была по сути сведена к нулю подписка на "Заем свободы".

## **2. Развитие государственного кредита в Советской России в 1917-1991 годы**

По свидетельству историков, накануне Октябрьской революции государственный долг России превышал 60 млрд руб. Внутренний долг составлял 44 млрд руб., из них по долгосрочным займам - 25 млрд, по

краткосрочным обязательствам казначейства - 19 млрд рублей. Внешний долг достигал 16 млрд руб. Ежегодно только на выплату процентов уходило более 3 млрд. руб. Значительные суммы требовались и на погашение займов. Такое финансовое состояние государства создавало значительные проблемы новой власти.

21 января (3 февраля) 1918 года Декретом ВЦИК РСФСР были аннулированы иностранные займы. Два первых пункта декрета гласили, что все государственные займы, заключенные предыдущими правительствами, аннулируются с 1 декабря 1917 года, декабрьские купоны по займам оплате не подлежат, равным образом аннулируются все гарантии, данные по займам различных предприятий и учреждений. Краткосрочные обязательства оставались в силе, но проценты по ним не уплачивались, облигации же пускались в обращение наравне с кредитными билетами. Для нового правительства большевиков, с одной стороны, это был политический шаг - удар по внешней и внутренней буржуазии. С другой - фактическое признание государственного банкротства. Уникальность ситуации заключалась в том, что законные держатели государственных ценных бумаг не могли обратиться в суд для восстановления своих прав. Гражданский кодекс РСФСР лишил бывших собственников права требовать возвращения имущества, экспроприированного на основе революционного права. Он запрещал даже принимать к рассмотрению споры по гражданским делам, возникшим до Октябрьской революции. Малоимущим гражданам было предложено обменять старые займы на новый, который, однако, так и не был выпущен.

Первый советский государственный заем 1922 года представлял собой "хлебный" заем, так как размещение его проводилось за наличные деньги, однако стоимость облигаций выражалась в пудах ржи, погашались они соответствующим количеством зерна.

Практика проведения натуральных займов была признана удачной: первый "хлебный" заем позволил потенциальным инвесторам привыкнуть к ценным бумагам новой власти, второй же заем уже изначально пользовался

большим спросом. Все это давало возможность перейти к выпуску денежных займов, обеспечивавших привлечение свободных денежных средств на нужды хозяйства и снижение инфляции. Помимо выпуска "хлебных" займов Наркомфин организовал выпуск так называемого "золотого" займа в октябре 1922 года под названием "государственный внутренний долгосрочный 6 % с выигрышами заем 1922 года" на сумму 100 млн руб. золотом. Держателям купонных облигаций обещали 6 % годовых и выкуп с 1 декабря 1928 года. Выплаты процентов и выигрышей производились совзнаками по курсу на золото. "Золотой заем" был первой попыткой долгосрочного займа новой власти. Погашение облигаций начиналось с конца 1928 года и проводилось в течение 5 лет путем тиражей; заем, таким образом, был рассчитан более чем на 10 лет.

Размещение займа оказалось неудачным, главным образом из-за его долгосрочного характера.

С ростом эмиссии совзнаки стали стремительно обесцениваться. Уже осенью 1923 года ежедневный рост денежной массы составил 4,4 %, а цен - 9 %. Гиперинфляция привела к фактическому аннулированию почти всей массы выпущенных ранее бумажных денег, что освободило государство от обязательства материальной компенсации товарными ценностями или золотом владельцам совзнаков. Только за 1922-1926 годы было выпущено десять внутренних государственных займов: три натуральных, пять денежных для размещения средств населения и два специального назначения, "Хлебный" заем частично помогал государству преодолеть голод, "Сахарный" - решать проблемы производства сахара. Облигации крестьянских займов принимались в уплату сельхозналога и обеспечение ссуд. Однако все больше наблюдалась тенденция принудительного распространения займов.

В первом же денежном займе (государственный 6 % выигрышный заем 1922 года на сумму свыше 100 млн руб. золотом) часть облигаций распространялась принудительно и была необратима. Заем размещался среди

частных торговцев, промышленников, подрядчиков, которых обязали при уплате налога покупать определенное количество облигаций. На облигациях делалась специальная надпечатка: "Не подлежит приему в залог и не может котироваться на бирже". Обязательное приобретение облигаций было введено для государственных и кооперативных предприятий. Среди рабочих и служащих заем размещался в порядке коллективной подписки, для них право продажи и залога облигаций особо не ограничивалось. На этих условиях был проведен и заем 1924 года.

Расходы по обслуживанию займов в 1922-1926 годов составляли примерно половину от поступающих от них средств. Советская экономика тогда еще не приобрела устойчивости, и фондовый рынок, на котором котировались и государственные бумаги, был подвержен стихийным колебаниям. Правительство склонялось к силовым методам стабилизации финансовых отношений в стране. В 1927 году займы начинают размещать путем подписки, под зарплату, с возможной рассрочкой платежа.

Важно отметить, что государственные займы СССР, размещаемые среди населения, носили практически принудительный характер и были в 30-х годах одним из источников индустриализации страны.

Поступления в бюджет резко возросли, а вместе с ними и государственный долг. Он увеличился с 591 млн руб. в 1926 году до 1915 млн руб. в 1929 году. Доля рыночных займов заметно снижается, тормозятся выплаты по ним, ликвидируется частный фондовый рынок. С 1929 года все операции с ценными бумагами мог проводить только государственный банк СССР.

Смена экономического курса привела к серьезному финансовому кризису 1929-1930 годов. Резкий рост капитальных вложений и кредитов, не давших ожидаемого быстрого результата, привел к росту эмиссии. В 1930 году денежная масса возросла на 45 %, что в 2 раза превысило темпы роста производства предметов потребления. Сельскохозяйственное производство и товарооборот сократились. Это не могло не отразиться на госкредите. В 1929

году реализация облигаций выросла только на 12 %, а их сброс населением превысил максимально планируемый в 2,4 раза. Реальной стала перспектива обвального сброса государственных ценных бумаг. С февраля 1930 года продать или заложить облигацию можно было только с разрешения комиссий содействия государственному кредиту (КОМСОД).

С этого времени государственный долг начал резко возрастать. Официально с целью упорядочения и унификации десятков обращавшихся в стране займов в СССР регулярно проводились их конверсии. Они всегда приводили к значительным потерям держателей облигаций и были направлены исключительно на отсрочку платежей и силовое сокращение внутреннего долга. В феврале 1930 года существовавшие займы конвертировали. Срок удлинился, проценты упали. В следующее пятилетие число займов множилось, долг рос, что обусловило необходимость проведения новой конверсии. В 1936 году был выпущен заем четвертого года второй пятилетки, на который обменяли все предыдущие. Срок облигаций вырос в два раза при снижении процентов.

Владельцы государственных ценных бумаг ни разу не были предупреждены заранее о готовящихся изменениях и не имели возможности расторгнуть договор займа из-за ставших невыгодными условий. От 10 до 15 % облигаций не предъявлялись вовремя к обмену в период конверсии и аннулировались, а, следовательно, поступали в доход государства.

Требовать возмещения ущерба через суд нельзя было даже теоретически, так как отношения государства с гражданами по поводу госзаймов фактически не являлись гражданско-правовыми, а значит, не подлежали судебному рассмотрению.

Свободно покупались и продавались только облигации внутренних выигрышных займов.

Займы, распространенные по подписке с 1936 по 1946 год, в ходе очередной конверсии обменивались на новый заем 1948 года по курсу - 3 : 1. Денежная реформа 1947 года не стала началом возвращения долгов по

займам. В 4-й пятилетке было выплачено 17 млрд руб., но вновь занято - 117 млрд, что соответствовало общей тенденции.

В начале 50-х годов приток средств замедляется, система начинает давать сбои, резкой критике подвергаются КОМСОДы.

В апреле 1957 года ЦК КПСС и Совет Министров СССР в специальном постановлении заявили о прекращении выпуска займов по подписке и отсрочке уже выпущенных на 20 лет. Отказавшись от дальнейшего выпуска облигаций, государство оказалось не в состоянии даже начать расплачиваться по долгам.

К 1 апреля 1957 года, согласно официальным данным, внутренний государственный долг достиг 258 млрд руб. Таким образом, с 1926 года он вырос в 430 раз. Однако можно предположить, что реальная сумма долга была значительно выше.

Добровольные займы государство ввело с 1957 года. С прекращением принудительного распространения размеры покупок населением новых займов заметно упали.

В советский период государственный кредит рассматривался в основном в форме государственных займов. Существовала также точка зрения, что вклады граждан в сберкассы также являются формой государственного кредита.

Тезис о вкладах в сберкассах как о форме госкредита отстаивал в своей работе "Правовое регулирование государственного кредита в СССР" С. Д. Цыпкин: "Под государственным кредитом в СССР понимается совокупность особых экономических (кредитных) отношений, в которых государство выступает заемщиком, а население - кредитором. Сюда относятся, прежде всего, отношения, возникающие в связи с реализацией государственных займов, а также отношения в области сберегательного дела, т. е. отношения при привлечении временно свободных денежных средств населения на вклады в сберегательных кассах". С. Д. Цыпкин отмечал, что для кредитных отношений характерны признаки добровольности, возвратности, срочности и

возмездности. Совокупность данных признаков в известной степени отличает средства, получаемые при использовании государственного кредита от доходов государства в обычном смысле данного понятия. Указанные средства можно относить к доходам государства лишь условно, только с точки зрения доходов текущего года. В конечном же итоге поступления денежных средств по государственному кредиту не дают новых доходов и должны погашаться.

Так, Н. М. Артемов полагает, что конкретными формами государственного кредита являются выпуск государственных внутренних займов и привлечение вкладов в сберегательные кассы, однако отмечает, что вопрос об отнесении вкладов к формам государственного кредита является дискуссионным в финансово-правовой литературе.

С точки зрения особенностей правового регулирования сберегательного дела, важную роль играл Госбанк СССР. Он определял главные направления деятельности сберегательных касс, устанавливал основные правила производства и перечень операций, утверждал годовые отчеты, рассматривал и представлял на утверждение Совмину СССР сводные годовые планы сберегательных касс, определял размер комиссионных за выполнение различных операций и услуг, и т. д. Некоторые вопросы, например, планирование поступлений средств по займам, размещение билетов денежно-вещевых лотерей рассматривались и утверждались Госбанком совместно с Минфином СССР.

С точки зрения правового положения, государственные трудовые сберегательные кассы представляли собой единое общесоюзное кредитное учреждение, выступающее юридическим лицом и состоящее на хозрасчете. Действовали они на основе специального Устава, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 20 ноября 1948 года. В Уставе определялось правовое положение сберкасс, их цели, операции, права вкладчиков, состав доходов и расходов, порядок распределения полученной прибыли.

Важные положения содержались также в постановлениях Совмина СССР от 4 мая 1972 года "О мерах по дальнейшему развитию сберегательного дела и организационному укреплению Государственных трудовых сберегательных касс" и от 13 апреля 1976 года "О дальнейшем улучшении работы сберегательных касс по обслуживанию населения".

Перед сберкассами стояли две взаимосвязанные задачи:

- предоставить населению возможность надежного хранения свободных денежных средств и совершения необходимых расчетов;
- содействовать накоплению сбережений и их использованию в интересах народного хозяйства.

Для выполнения указанных задач сберкассы принимали вклады, осуществляли реализацию облигаций государственных внутренних займов СССР и совершали другие операции.

Важно отметить, что порядок применения средств, получаемых при помощи государственных займов и вкладов в сберкассах, в СССР был различен. Средства от реализации облигаций займа поступали в бюджет, обезличивались и расходовались вместе с иными доходами государства в обычном порядке. Длительное время в таком же порядке использовалась и свободная часть вкладов, находящихся в сберегательных кассах. Не менее 3 % общего остатка вкладов составляли необходимый резерв сберкасс и хранились на их счетах в Госбанке СССР. Остальная часть вкладов помещалась в специальный заем и передавалась в государственный бюджет. А затем, уже из бюджета, указанные средства поступали в Госбанк. Однако в 1963 году в целях дальнейшего развития сберегательного дела и расширения функций сберкасс по расчетному и кассовому обслуживанию населения и организаций вся система сберегательных касс была передана в ведение Госбанка СССР. Свободная же часть средств по вкладам стала поступать прямо в распоряжение Госбанка СССР для кредитования экономики. Предполагалось, что это позволит создать лучшие условия для руководства всеми операциями по государственному кредиту.

### **3. Государственный кредит в России на современном этапе**

В период рыночных преобразований произошли серьезные изменения в системе внутреннего государственного кредита в Российской Федерации, а также в органах, занимающихся вопросами привлечения денежных средств населения.

Отношения по приему вкладов Сбербанком переместились в сферу гражданского права, государство же гарантирует сохранность и возврат вкладов физических лиц в банках, созданных государством, и банках, в уставном капитале которых государству принадлежит более 50 % голосующих акций (долей).

Правоотношения государства и его кредиторов по отношениям займа отнесены законодателем к гражданским (ст. 817 ГК РФ). Дальнейшее развитие получили федеральные займы. Основопологающим законодательным актом в этой сфере стал закон "О государственном внутреннем долге Российской Федерации", который рассматривал в качестве долговых обязательств России государственные займы, осуществляемые посредством выпуска ценных бумаг от имени Правительства РФ (ст. 2 закона). Этим законом была предпринята попытка нормативно обеспечить функционирование системы государственного внутреннего долга РФ.

В последнее десятилетие XX века государственный внутренний долг формировался за счет: государственных (федеральных) займов, осуществляемых от имени Правительства РФ; долговых обязательств, гарантированных Правительством РФ; кредитов, полученных Правительством РФ; федеральных денежно-вещевых лотерей; займов, осуществленных органами власти субъектов Федерации; денежно-вещевых лотерей, организованных органами власти субъектов Федерации.

Новый этап развития государственного кредита в России начался с принятием Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также законодательного акта, регулирующего порядок выпуска и обращения долговых обязательств государства - Федеральный закон "Об особенностях

эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг".

*Контрольные вопросы:*

1. Перечислите цели и задачи формирования кредитной системы в России в середине XVIII столетия.
2. Какие особенности формирования бюджета российского государства во второй половине XVIII. Роль прямых и косвенных налогов.
3. Какие кредитные учреждения были созданы в России во второй половине XVIII столетия.
4. Направление использования кредитных ресурсов государственных банков России в XVIII веке.
5. Основные проблемы функционирования первых кредитных учреждений России.
6. Политика С.Ю. Витте о внешних займах для пополнения золотых запасов (1845–1915 гг.).
7. Положительные моменты иностранного кредитования в XIX веке.
8. Развитие сети коммерческих банков в XIX веке.
9. Роль крупных столичных банков в кредитной системе Российской империи в XIX веке.
10. Образование общества взаимного кредитования и городских банков.
11. Роль государственного кредита в формировании современной финансовой системы.

## Тема № 5 «Развитие института страхования в России»

1. Возникновение страхования в России.
2. Страхование в России в период с начала XVIII века до 1917 года.
3. Особенности страхового дела в Советской России (с 1917 года до 1991 года).
4. Совершенствование организации страхового дела в России в современный период.

### 1. Возникновение страхования в России.

До конца XVIII века страхование в России развивалось медленно, потребности в страховой защите покрывались услугами иностранных страховых компаний.

В 1765 году в Риге, на бывшей западной окраине Российской империи, было основано первое общество взаимного страхования от огня. В других городах России в XVIII веке страхования не существовало. Исключение составлял Санкт-Петербург. Во второй половине XVIII века значительное число домов аристократии в Санкт-Петербурге страховались за границей.

Первый этап в развитии организации государственного страхования в Российской империи открывается подписанием Екатериной II Манифеста от 28 июня 1786 года об учреждении Государственного Заемного Банка<sup>218</sup>. Этим Манифестом введен запрет на страхование имущества в иностранных компаниях, узаконен принцип государственной страховой монополии, основанный на идеях государственного страхования. Для обеспечения залога недвижимости в том же году при банке открылась - Государственная страховая экспедиция, страховые операции которой ограничивались избранными рисками (каменные дома, каменные фабрики); страховая сумма не должна была превышать 75 % стоимости недвижимости; тариф премий был для всех одинаков и составлял 1,5 % страховой суммы. В 1822 году Государственная страховая экспедиция была закрыта.

Таким образом, страховое дело предполагалось организовать на основе абсолютной и, в принципе, бессрочной государственной монополии, что,

однако, потерпело крах. Государственная страховая монополия носила явно выраженный фискальный характер

В 1781 году Екатерина II подписала "Устав купеческого водоходства", которым были установлены основы морского страхования в России. Для страхования товаров российское правительство открыло в 1797 году Страховую Контору при Ассигнационном Банке, которая также оказалась нежизнеспособной и была упразднена в 1805 году. Попытки создать взаимное страхование под контролем государства отражены в "Уставах столиц Санкт-Петербурга и Москвы" (1798 и 1799 гг.). Согласно этим документам, страхование в столицах передавалось в ведение ассекуранц-контор при камеральном департаменте, которые принимали на страхование недвижимое имущество. Однако это нововведение не получило дальнейшего развития, и первый этап истории российского страхования закончился крушением принципа государственной страховой монополии и идей государственного страхования.

Второй этап становления страхования в России обычно связывают с началом формирования национального страхового рынка, появлением частных акционерных компаний, развитием частной монополии на страховом рынке.

27 июня 1827 года было учреждено "Первое Российское от огня страховое общество". Обществу предоставлялось исключительное право на осуществление страховых операций в течение 20 лет с освобождением от налогов, исключая пошлины в казну (по 25 коп. с тысячи рублей страховой сумм). Более того, "Первому Российскому от огня страховому обществу" разрешалось принимать застрахованное в нем имущество под залог во всех казенных и кредитных учреждениях. Успешная деятельность этого общества способствовала появлению других страховых компаний. В 1835 году учреждается "Второе Российское от огня страховое общество", в 1846 году - товарищество "Саламандра". Зародившееся страхование от огня получило в дальнейшем большое распространение. Деятельность страховых обществ

курировалась высшими должностными лицами государства, которые были их соучредителями. Перечисленные выше три страховых общества, поделив сферы влияния на территории России, действовали на основе единых тарифов страхования. Их уставы не допускали передачу имущества на страхование в другие места и вне государства под угрозой взыскания в пользу общества со всей застрахованной суммы 3 % за каждые шесть месяцев (это практически составляло объем страховых взносов).

Таким образом, второй этап становления страхования в России характеризовался заменой абсолютной и бессрочной государственной монополии на монополию частную, с ограниченным сроком действия (существовала до 1847 года, когда была полностью упразднена).

Третий этап развития страхования в царской России характеризуется зарождением национального страхового рынка. Отмена крепостного права, замена натурального хозяйства денежным, развитие капиталистических отношений (рост промышленности, строительство железных дорог) создавали предпосылки для формирования национального страхового рынка. Для этого этапа характерно возникновение новых акционерных обществ без монопольных привилегий (Петербургское и Московское - 1858 г., "Русское" - 1867 г., "Коммерческое" - 1870г., "Варшавское" - 1870г., "Северное" - 1871 г., "Якорь" - 1872 г.).

Конкуренция породила множество страховых компаний и вместе с тем создала условия для их объединения, прежде всего с целью затруднить проникновение конкурентов как действующих, так и нарождавшихся на собственный рынок и обеспечить единые правила страхования. В 1874 году съезд представителей акционерных страховых обществ установил общий тариф премий, обязательный для всех заключивших конвенцию, принятую этим съездом. Для обоснования тарифов решено было с 1874 года вести общую статистику. Тарифное соглашение вошло в силу в 1875 году и получило название Страхового синдиката - первого монополистического объединения в России. Следует отметить, что монополистические тенденции

в российском страховом деле проявились раньше, чем в промышленности и банковской сфере. Для придания устойчивости страховым операциям в этот же период организуются общества взаимного страхования. В 1863 году учреждено два таких общества - в Туле и Полтаве; в 1864 году - пять (Харьков, Череповец, Ревель, Рига, Пермь); в 1865 году - также пять. Таким образом, во второй половине XIX века национальный страховой рынок был представлен акционерными и взаимными страховыми компаниями.

В 1875 году страховое дело оживляется в связи с резким увеличением страховых премий. За 1876-1885 годы было создано 32 общества взаимного страхования. В 80-90-е годы проходят съезды представителей обществ взаимного страхования (I съезд в 1883 г. - Петербург, VII съезд - 1912г.). Для исполнения поручений съезда создаются особое бюро и печатный орган "Вестник взаимного от огня страхования". Наиболее важным предметом обсуждения всех съездов был вопрос организации перестрахования и объединения обществ взаимного страхования. Созданный в 1909 году "Российский Союз Обществ взаимного от огня страхования" объединил 83 страховых общества на основе договора, обязывающего страховые компании оказывать взаимопомощь при пожарных убытках, превышающих годичный сбор премий. К 1917 году Союз, имеющий свой устав, объединял 124 общества взаимного страхования.

С принятием этого устава начинается четвертый этап развития страхования в России. Характерной особенностью его является возникновение новых видов взаимного страхования - в среде землевладельцев и фабрикантов.

Союз страховщиков, кроме страхования недвижимости и движимости, ввел еще и коллективное страхование от несчастных случаев лиц, служащих и работающих на фабриках и заводах. Такие формы взаимного страхования стали носить отраслевой характер: мануфактурной промышленности (Московская губерния), горных и горнозаводских предприятий Юга России,

Киевское Общество взаимного страхования свеклосахарных и рафинадных заводов, Минское Землевладельческое общество взаимного страхования.

Проведение земских реформ во второй половине XIX века сопровождалось организацией земского страхования в России, которое стало проводится как в обязательной, так и в добровольной форме. С 1844 года было учреждено для государственных и удельных крестьян государственное страхование от огня (обязательное), сохранившееся и после введения земства в тех губерниях, где не было земств, в форме взаимного губернского страхования. Непосредственное руководство страхованием осуществляли губернские земские управы.

В земском страховании различали два вида: обязательное и добровольное. Первое, в свою очередь, делилось на окладное и дополнительное. Обязательным страхование называлось потому, что лица, имеющие сельские постройки в черте крестьянской оседлости, были обязаны застраховать их. Закон предоставлял страхователю выбор страховщика. В том случае, если указанные постройки не были застрахованы в соответствии с принятыми в земстве нормами в частных или общественных страховых учреждениях, они подлежали обязательному (окладному) земскому страхованию. Дополнительным земским страхованием называлось дострахование сельских построек, действительная стоимость которых превосходила принятую в земстве окладную норму. Это страхование по высшим нормам, получившее название дополнительного, нельзя смешивать с добровольным страхованием. Дополнительное страхование также являлось обязательным. При этом закон установил обязательность для страховщика-земства. Она возникала из права владельцев строений, подлежащих обязательному страхованию, требовать дополнительного, сверх оклада, страхования. Размер страховой суммы для такого страхования определялся по действительной стоимости строения, установленного особой оценкой. Обязательное и добровольное страхование строений осуществлялось в пределах особых норм, но не свыше 75 % стоимости строения. В 1867 году

сложившаяся практика земского страхования была распространена на те губернии Российской империи, где земства не были созданы. Здесь функции страховщиков получили губернские по крестьянским делам присутствия, а также губернские и областные правления. Однако для беднейших слоев населения страхование было весьма обременительным, поскольку тарифы обязательного страхования предусматривали расходы на содержание страховых отделов земских управ и губернских чиновников, ведущих страховые дела. В 1897 году было введено государственное обязательное взаимное страхование судов поморов Архангельской губернии.

Развитие национального страхового рынка в России во второй половине XIX века потребовало введения мер государственного регулирования страховых правоотношений и создания системы страхового надзора для фискальных целей. В 1894 году в России был установлен государственный страховой надзор за деятельностью страховых компаний. Функции органа государственного страхового надзора выполняло Министерство внутренних дел. Одновременно устанавливалась публичная отчетность страховых компаний.

В 1885 году был снят запрет на деятельность в России иностранных страховых обществ и в Петербурге открылось центральное агентство страхового общества "Нью-Йорк" (США). В 1889 году Министерством внутренних дел России была разрешена деятельность страховых обществ "Урбен" (Франция) и "Эквитебл" (США). Все эти общества специализировались только на заключении договоров личного страхования с населением. Активно развивались также операции перестрахования рисков на международном рынке. Лидирующими перестраховщиками для России выступали Мюнхенское, Кельнское, Швейцарское (Цюрих) перестраховочные общества. Все это обеспечивало интеграцию российского национального страхового рынка в систему мировых хозяйственных связей. Иностранные страховые общества подчинялись общей системе государственного надзора со стороны Министерства внутренних дел. Для

открытия страховых операций в России они были обязаны предварительно внести в государственное казначейство денежный залог 500 тыс. руб. золотом и резервировать на счетах государственного банка 30 % поступления страховых платежей.

Таким образом, в конце XIX века в царской России сложилась система страхования, состоящая из российских и иностранных акционерных страховых обществ, городских взаимных и земских страховых обществ. Помимо этого, существовало государственное страхование (пенсионные кассы) для горнорабочих (с 1861 г.), железнодорожников (с 1888 г.) и сельских хозяйств в неземских губерниях (с 1867 г.). С 1905 года договоры страхования жизни с вкладчиками стали заключать государственные сберегательные кассы.

Итак, к началу XX века в России сложилась система страхования, регулируемая государством. В качестве страховщиков выступали российские и иностранные страховые организации, предоставляющие достаточно широкий спектр услуг. Параллельно действовала система государственного страхования.

## **2. Страхование в России в период с начала XVIII века до 1917 года.**

Советская власть, установившаяся в России в 1917 году, национализировала страховое дело, установив государственный контроль над всеми видами страхования и государственную монополию в страховом деле. Национализация страхового дела осуществлялась на фоне других крупных мероприятий финансовой политики Советской власти - национализации банков, промышленности, транспорта, связи, установления государственной монополии на внешнюю торговлю, аннулирования царских государственных займов.

Практическая сторона национализации страхового дела в Советской России отчетливо выделила два основных этапа:

- 1) установление государственного контроля над всеми видами страхования;

2) объявление страхования во всех видах и формах государственной страховой монополией.

Благодаря ранее осуществленной национализации банков был обеспечен фактический контроль со стороны государства за деятельностью и денежными операциями страховщиков, что существенно ограничивало возможности использования средств страховых компаний на цели финансирования нужд оппозиции правящему режиму.

Еще в декабре 1917 года правления страховых обществ выдали своим служащим жалованье за два месяца вперед в целях поддержки и поощрения саботажа новой власти. Организовывалась выдача средств с текущих счетов и вкладов. Выписывались чеки на получение денежных средств без указания цены. Между тем в Москве, Петрограде и некоторых других городах страховые общества включились в общую кампанию саботажа новой власти. Предпринимались попытки переправить капиталы за границу. Учитывая создавшуюся экономическую и политическую ситуацию в стране, В. И. Ленин подписал 23 марта 1918 года Декрет Совета Народных Комиссаров "Об установлении государственного контроля над всеми видами страхования, кроме социального". Введение государственного контроля рассматривалось правительственным кабинетом в качестве временной, переходной меры на пути к последующей национализации, вызванной объективно сложившимися обстоятельствами. В качестве контролирующего органа государства выступал Совет по делам страхования с исполнительным органом - Комиссариатом по делам страхования, назначавшийся Совнаркомом.

Организационная перестройка страхового дела на этом этапе выражалась, с одной стороны, в сохранении основ страхования, сложившихся в царской России, с другой стороны, в огосударствлении страхового сектора экономики, уничтожении акционерной формы организации страховой деятельности.

Ввиду того, что новая власть аннулировала все обязательства по царским государственным внешним займам, сохранялась реальная угроза, что иностранные банки наложат арест на капиталы российских страховых обществ, размещенные за границей (в основном по заключенным договорам перестрахования). Чрезмерно поспешная национализация страхового дела могла обречь на арест и конфискацию этих денег в счет погашения внешнего государственного долга царской России.

На первом этапе социалистических преобразований страхового дела по-прежнему сохранялась коммерческая основа старых организационных форм страхования, ставившая, по мнению властей, во главу угла извлечение прибыли. Общее направление экономической политики этого времени характеризовалось "красногвардейской атакой на капитал". Поэтому с введением государственного контроля над страхованием доходы от страховых операций подвергались прогрессивному налогообложению на общегосударственные нужды. Их плательщиками выступали центральные правления страховых обществ. Комиссариат выполнял порученные контрольные функции, проверял балансы, другую бухгалтерскую отчетность, следил за полнотой и своевременностью уплаты налогов. Согласно декрету о государственном контроле над всеми видами страхования, кроме социального, начисленные за 1917 год дивиденды акционеров акционерных обществ и пайщиков, обществ взаимного страхования были конфискованы в доход государства.

Одновременно в центре и на местах, там, где была установлена Советская власть, осуществлялась организационная перестройка страхового дела. Земское и взаимное страхование переходило в ведение страховых органов исполнительных комитетов местных Советов и Совнархозов и преобразовывалось в советско-народное. Упразднялась акционерная форма страхования. Личное страхование граждан концентрировалось в сберегательных кассах Народного банка РСФСР. К началу 1918 года в Республике Советов насчитывалось до 1500 земских страховых агентств,

которые были включены в структуры советско-народного страхования. 13 апреля 1918 года был принят Декрет "О мерах по борьбе с огнем", который имел большое значение для становления страхового дела. Общее руководство страховым делом и пожарной охраной возлагалось на Главного Комиссара по делам страхования и борьбы с огнем. Позднее, в 1920 году пожарное дело было отделено от страхования.

Гражданская война и иностранная военная интервенция потребовали принятия чрезвычайных мер во всех областях хозяйственной жизни. Они ускорили национализацию страхового дела. 28 ноября 1918 года Совнарком принял Декрет "Об организации страхового дела в Российской Республике". Согласно этому декрету страхование во всех видах и формах объявлялось государственной монополией и достоянием Республики. Все частные страховые компании и общества были ликвидированы, сохранялось только взаимное страхование товарно-материальных ценностей кооперативных организаций. Однако этим декретом не была создана государственная страховая организация. При Всероссийском Совете Народного Хозяйства был организован пожарно-страховой отдел, которому поручалось проводить имущественное страхование. Долгосрочное страхование жизни передавалось в ведение сберегательных касс, а договоры, заключенные на сумму свыше 10 000 руб., аннулировались без каких-либо возвратов страхователям накопившихся резервов взносов.

"Реорганизацию" по декрету от 28 ноября 1918 года с большой натяжкой можно считать национализацией страхового дела, фактически это был его разгром. До середины 1919 года проходила кампания по ликвидации акционерных и других страховых обществ, и организаций, определению и инвентаризации их активов и пассивов, затем последовали дальнейшие реорганизации. Долгосрочное страхование жизни было передано в ведение Народного банка РСФСР, а имущественное - Наркомата земледелия. В условиях гражданской войны, разрухи и почти полного обесценения денежных знаков страхование, предусматривающее выплаты страхового

возмещения и страховых сумм в денежной форме, теряло свое значение. Декретами от 18 ноября 1919 года и 18 декабря 1920 года было отменено имущественное страхование, предусматривалось оказание государственной помощи натурой - зерном, скотом, инвентарем. Это был серьезный удар по страховому делу в стране.

Организация личного страхования после провозглашения Советской власти в 1917 году шла по пути концентрации договоров страхования жизни в государственных (народных) сберегательных кассах.

Декретом СНК от 10 апреля 1919 года сберегательные кассы были объединены с учреждениями Народного Банка РСФСР. В Центральном управлении этого банка был организован отдел страхования жизни, на который возлагалось руководство страховыми операциями бывших сберегательных касс и ликвидацией операций страхования жизни частных страховых обществ.

В связи с начавшейся Гражданской войной и иностранной военной интервенцией было принято решение о временном прекращении операций личного страхования. 18 ноября 1919 года был принят Декрет Совнаркома "Об аннулировании договоров по страхованию жизни". Было отменено страхование жизни во всех его видах, а также страхование капиталов и доходов. Все договоры аннулировались, а взносы перечислялись в доход казны. Нетрудоспособные и несовершеннолетние, лишившиеся в связи с этим страхового вознаграждения, подлежали социальному обеспечению на общих основаниях.

Таким образом, в течение первых трех лет после Октября 1917 года государство фактически пыталось использовать сохранившуюся систему дореволюционного частного и земского страхования не столько в целях страховой защиты интересов страхователей, сколько в качестве важного источника финансовых ресурсов на пополнение государственного бюджета разоренной войной страны. Формальное провозглашение государственной страховой монополии преследовало, по существу, ту же цель, хотя и не дало

ожидаемых результатов. Фактически государственная страховая монополия не была проведена в жизнь, да и не могла быть проведена, поскольку для этого как минимум необходима деятельность государственной специализированной страховой организации, чего декрет от 28 ноября 1918 года даже не предусматривал.

Вновь государственное имущественное страхование в денежной форме было восстановлено уже после окончания Гражданской войны. 6 октября 1921 года Советом Народных Комиссаров был принят Декрет "О государственном имущественном страховании", который положил фактическое начало дальнейшему развитию государственного имущественного страхования, предусматривалась организация страхования частных хозяйств от пожаров, падежа скота, градобития посевов, а также аварий на путях водного и сухопутного транспорта.

Декрет предусматривал прежде всего государственное имущественное страхование. Переход к государственному обязательному страхованию предполагалось осуществить лишь после укрепления аппарата страховых органов. Осуществление государственного страхования было возложено на Главное управление государственного страхования (Госстрах РСФСР) в системе Народного Комиссариата финансов РСФСР. На местах операции проводились страховыми подразделениями финансовых отделов, исполкомов.

Развитие государственного имущественного страхования в восстановительный период позволило изъять часть денежных знаков, переполнявших каналы обращения, что содействовало стабилизации валюты и финансовому оздоровлению экономики в целом.

В 1922 году Главное управление Госстраха было реорганизовано в Главное правление государственного страхования, которое получило большую оперативную самостоятельность. Функции Наркомфина в области государственного страхования ограничивались общим руководством. В губерниях были организованы конторы Госстраха, непосредственно

подчиненные в административном и оперативном отношении главному правлению. Для работы с населением в городских и сельских местностях привлекались страховые агенты. Отсутствие жесткой государственной монополии сыграло положительную роль в развитии страхования в 20-х годах. Однако уже в 1923 году в стране развернулась дискуссия между противниками и сторонниками установления государственной страховой монополии. Первым прямым законодательным признанием того, что в СССР действует государственная страховая монополия, было принятие в законодательном порядке "Положения о Наркомфине СССР", где подчеркивалось, что Госстрах СССР и союзные республики осуществляют государственную страховую монополию на всей территории страны. В условиях проведения сталинской политики отхода от нэпа, укрепления общегосударственных структур, жесткой централизации финансовых ресурсов победу одержали сторонники установления твердой государственной монополии на страхование.

В 1925 году законодательно было закреплено, что "страхование во всех его видах является государственной монополией Союза ССР".

В новых экономических условиях после победы в гражданской войне по решению правительства Госстраху предоставлялось право проведения добровольного страхования жизни и страхования от несчастных случаев. Однако на практике развитие операций личного страхования началось только с 1924 года, после проведения в стране денежной реформы и появления твердой валюты - червонца.

Было введено так называемое смешанное страхование жизни, содержащее обеспечение на дожитие до определенного возраста и на случай смерти застрахованного ранее этого возраста. Договорными отношениями предусматривалась также страховая ответственность в связи с постоянной утратой трудоспособности от несчастного случая. Как самостоятельный вид страхование от несчастных случаев начало развиваться с 1925 года.

В период построения фундамента социалистической экономики (1926-1932 гг.) государственное имущественное страхование развивалось высокими темпами. Основным видом было обязательное страхование имущества. Одновременно в дополнение к обязательному развивалось добровольное страхование строений, животных, сельскохозяйственных культур, а также добровольное страхование домашнего имущества.

В годы массовой коллективизации, начало которой было положено в 1928 году, государственное имущественное страхование было ориентировано на осуществление политических целей создания крупного социалистического сельскохозяйственного производства и ликвидации кулачества как класса. Этим целям служила дифференцированная политика в определении страховых тарифов в зависимости от доходности хозяйств. Однако на практике часто допускались и извращения данной политики, что вызывало необоснованное раскулачивание середняцких хозяйств специфическими финансовыми методами через государственное страхование.

Организация государственного страхования перестраивалась и совершенствовалась в соответствии с теми экономическими и социальными задачами, которые решала страна на каждом этапе развития. В 1921 году при Народном комиссариате финансов было создано Главное управление Госстраха, на которое было возложено осуществление государственного страхования не только в РСФСР, но и в других республиках. На местах операции проводились страховыми подотделами финансовых отделов. В 1922 году система государственного страхования перешла на принципы хозяйственного расчета, получила имущественную и оперативно-организационную самостоятельность. В связи с этим государство освобождалось от какой-либо дополнительной ответственности по операциям Госстраха.

С 1926 года объем операций личного страхования дополнился страхованием пассажиров от несчастных случаев на путях

железнодорожного, автобусного и воздушного сообщения. С 1931 года страхование пассажиров стало носить обязательный характер.

Проведение налоговой реформы 1930-1931 годов повлекло за собой необходимость изменения государственной страховой политики. Страховое дело пострадало от некомпетентности и агрессивно-негативного отношения к нему со стороны высших властей. В начале 1931 года была резко ограничена сфера страхования государственного имущества, сохранилось лишь страхование имущества предприятий и организаций местного подчинения, но на явно абсурдных условиях - без взимания страховых платежей. Было ликвидировано взаимное кооперативное страхование, добровольное (сверхокладное) страхование крестьянского имущества, а позднее - запрещено заключение договоров долгосрочного страхования жизни. Подвергся буквальному разгрому и страховой аппарат: страховые органы на местах подлежали ликвидации, страхование было возложено на финансовые органы. По существу это был второй разгром страхового дела в стране. Главными виновниками запущенности страхового дела в начале 30-х годов были властные структуры, которые, игнорируя сопротивление специалистов страхового дела, проводили явно некомпетентную страховую политику. В начале 1933 года даже властям стало ясно, что упадок страхового дела наносит большой ущерб народному хозяйству. Было принято Постановление ЦК ВКП(б) от 8 марта 1933 года об извращениях в работе по страхованию в деревне. После этого произошла резкая переоценка отношения властей к страхованию. Были восстановлены система страховых органов, институт страховых агентов, страховых ревизоров. В сельсоветах и колхозах формировались сельские страховые комиссии и сигнальные страховые посты. Подлежало восстановлению также долгосрочное страхование жизни, добровольное страхование имущества колхозов и граждан на селе, кооперативных и общественных организаций, обязательное страхование государственного жилого фонда и имущества, сданного в аренду. В 1933 года система органов государственного страхования была вновь восстановлена.

С целью повышения экономического значения государственного страхования с 1934 года было увеличено число объектов обязательного страхования, повышено страховое обеспечение, расширена ответственность за нарушения страхового законодательства, восстанавливалось добровольное страхование имущества граждан, которое было отменено временно в 1931 году.

Постановлением СНК СССР от 3 февраля 1938 года № 111 "О государственном страховании имущества предприятий, учреждений и организаций"<sup>225</sup> был расширен круг объектов государственного страхования. Постановлением вводилось обязательное страхование всего государственного жилого фонда, государственного имущества, сданного в аренду, разрешалось добровольное страхование имущества учреждений, находящихся на местном бюджете, а также имущества кооперативных, профсоюзных и других общественных организаций, домашнего имущества и средств транспорта, принадлежащих гражданам.

До 1930 года страхование жизни проводилось только путем заключения индивидуальных договоров. К концу 1929 года этим видом страхования было охвачено всего 500 тыс. человек. С 1930 года страхование жизни наряду с индивидуальным заключением договоров стало проводится также в групповом порядке. Преимущество группового страхования жизни перед индивидуальным состояло в том, что договоры заключались сразу с целыми коллективами (предприятия,

отделов, цехов) при условии участия в страховании большинства работающих. Этим достигался массовый охват страхованием трудящихся в короткий срок. В 1940 году число застрахованных достигло 17 млн человек, или более 30 % числа рабочих и служащих в стране.

Однако уже в предвоенные годы в связи с несоответствием изменившихся условий установленным тарифным ставкам коллективное страхование стало убыточным и было отменено. Были введены некоторые виды государственного личного страхования, которые существуют до

настоящего времени, в частности индивидуальное смешанное страхование жизни и страхование от несчастных случаев.

Ликвидация коллективных форм страхования и введение различных видов индивидуального страхования жизни поставили перед органами Госстраха новые задачи. Главной организационной формой работы стало индивидуальное обслуживание каждого трудящегося. Успех дела теперь зависел от того, насколько умело страховые работники подойдут к каждому страхователю, помогут человеку убедиться в выгодности и полезности страхового договора.

Крупным этапом в развитии государственного имущественного страхования стало принятие Верховным Советом СССР Закона "Об обязательном окладном страховании" от 4 апреля 1940 года, который на многие годы определил принципы обязательного имущественного страхования. Важные изменения в экономике сельского хозяйства были учтены в новом законе. Повышался уровень обеспечения по страхованию сельскохозяйственных культур и животных в колхозах и совхозах, сельскохозяйственных животных в личном подсобном хозяйстве. Одновременно было произведено снижение тарифов. В объем страховой ответственности включались пожар, взрыв, молния, удар молнии, наводнение, землетрясение, буря, ураган, ливень и другие неблагоприятные события, от которых могли существенно пострадать строения. Стало выплачиваться страховое возмещение за вынужденный убой животных в хозяйствах граждан. Одновременно отменялось страхование сельскохозяйственных культур на приусадебных участках колхозников, как не имевшее экономической целесообразности.

В годы Великой Отечественной войны средства государственного страхования направлялись в первую очередь на нужды фронта и тыла.

За 1941-1944 годы Госстрах СССР передал в государственный бюджет в порядке приобретения облигаций госзаймов и в порядке отчислений от прибыли свыше 5,8 млрд руб. Однако это не исключало использования

ресурсов страхового фонда для возмещения ущерба от стихийных бедствий. В 1942 году был повышен размер страхового обеспечения по обязательному страхованию сельхозкультур и животных. Вместе с тем временная оккупация фашистскими захватчиками значительной части территории страны в первые годы войны привела к сокращению операций страхования. По мере освобождения районов государственное имущественное страхование восстанавливалось вновь. Изменение государственных границ СССР после Второй мировой войны, образование Калининградской области РСФСР, Закарпатской области УССР, изменение правового статуса южной части острова Сахалин сопровождались организацией государственного страхования в этих районах.

В послевоенные годы государственное имущественное страхование развивалось по пути всемерного расширения объема страховой ответственности и совершенствования действовавших видов. В 1946 году были осуществлены меры, направленные на повышение роли государственного страхования в восстановлении животноводства, на стимулирование сохранности поголовья скота, выявление причин его падежа.

Для стимулирования развития личного страхования в 1946 году отменяется минимум суммы по смешанному страхованию жизни. В 1946-1947 годах пересматриваются и утверждаются новые правила по всем видам личного страхования, направленные на расширение объема ответственности по каждому заключенному договору. В послевоенные годы наблюдается значительный рост операций личного страхования. Более чем в два раза увеличилась материальная помощь населению по линии государственного личного страхования: в 1946 году выплаты страховых сумм составили 4,6 млрд руб., а в 1953 году - 9,5 млрд руб.

Экономическое значение государственного страхования еще более возросло после проведения в декабре 1947 года денежной реформы. В условиях повышения роли денег в народном хозяйстве, дальнейшего укрепления советского рубля, роста его покупательной способности и

снижения розничных цен материальная помощь населению по линии государственного страхования стала более эффективной.

Большое внимание уделялось укреплению организационных основ государственного страхования в послевоенный период. В 1948 году были определены основные страховые операции, методы руководства и контроля за деятельностью Госстраха СССР со стороны Министерства финансов СССР, права и обязанности каждого звена системы государственного страхования. Нормативно закреплялась монополия Госстраха СССР на проведение страховых операций в стране. Наряду с этим были предусмотрены состав средств Госстраха СССР, объем и порядок образования запасного фонда, направление прибыли. Расширялась самостоятельность страховых органов, особенно низовых звеньев - районных и городских инспекций.

В 1956 году значительные изменения вносились в добровольное страхование имущества населения. Обязательное страхование строений, принадлежащих гражданам на праве личной собственности, было дополнено добровольным.

В 1958 году изменения коснулись системы органов государственного страхования: страховое дело передано в ведение министерств финансов союзных республик. Оперативная самостоятельность Госстраха в каждой союзной республике не нарушала единства страхового дела, так как во всех республиках оно проводилось на основе единого законодательства, по единым правилам и инструкциям Министерства финансов СССР. В положениях 1958 года не упоминалось о наличии в стране государственной страховой монополии. Таким образом, с 25 октября 1958 года де-факто государственная страховая монополия была отменена, хотя продолжала действовать по инерции, поскольку ни одно ведомство, ни одна организация "не осмеливались" нарушить страховую дуополию Госстраха и Ингосстраха. К числу организационных недостатков этого времени следует отнести

дробление ранее единого страхового фонда на 15 неравных частей (по числу союзных республик) без налаживания системы перестрахования.

Правовое регулирование отношений по страхованию заняло свое место в Гражданском кодексе РСФСР 1922 года. Сменивший его ГК РСФСР 1964 года в части регулирования отношений страхования существенно отличался от своего предшественника. Об этом можно судить уже по названию соответствующей главы. Она именовалась "Государственное страхование".

Крупные изменения и дополнения в правила личного страхования, характеризующиеся как этап его развития, были внесены в 1956 и 1965 годах. При оформлении договоров смешанного страхования было отменено предварительное врачебное освидетельствование страхователей. Расширен круг страхователей за счет лиц старшего возраста (с 1965 году на страхование стали приниматься лица в возрасте до 65 лет). Были введены другие существенные льготы. С 1966 года стал внедряться опыт заключения договоров личного страхования с уплатой взносов по желанию застрахованных через расчетные части бухгалтерий предприятий, учреждений, организаций, то есть путем безналичных расчетов.

С 1 января 1968 года были введены новые условия обязательного страхования имущества колхозников. В сферу страховой защиты вошло практически все имущество колхозов: урожай сельскохозяйственных культур, сельскохозяйственные животные, здания, сооружения, транспорт, оборудование, многолетние насаждения и т. д. В этом же году в качестве самостоятельного вида стало проводиться страхование детей.

С 1969 года по новым правилам осуществлялось Страхование домашнего имущества и средств транспорта, принадлежащих гражданам. Расширена ответственность по заключаемым договорам с населением и одновременно снижены тарифы.

В 1972 году существенно пересмотрены правила смешанного страхования жизни. С 1977 года проводится страхование к бракосочетанию (свадебное).

Крупная реформа сельскохозяйственного страхования была проведена в 1979-1984 годах. Было введено обязательное страхование имущества совхозов в том же объеме, что и ранее проводившееся страхование колхозного имущества. Все колхозы и совхозы были охвачены государственным обязательным страхованием, однако в перспективе обязательная форма страхования должна быть заменена на добровольную.

Указом Верховного Совета СССР от 2 октября 1981 года было установлено обязательное страхование имущества, принадлежащего гражданам. Тем самым, с одной стороны, подтверждалось наличие государственной монополии страховой деятельности, а с другой - подчеркивалась возможность широкого использования наряду с договорным и недоговорного страхования.

Начиная с 1983 года по новым условиям стало проводиться обязательное страхование имущества, принадлежащего гражданам. Были разработаны новые оценочные нормы на строения личной собственности. Оценка строений стала производиться исходя из действующих государственных розничных цен. Новыми условиями был отменен ряд ограничений на выплаты гражданам за уничтоженные или поврежденные строения.

В 1983 году было отменено обязательное страхование мелкого скота, находящегося в личных подсобных хозяйствах граждан. Оно стало проводиться только в добровольной форме (полностью отменено как самостоятельный вид страхования в 1987 году).

С 1986 года перечень видов добровольного имущественного страхования дополнился страховым договором "авто-комби", который заключался с автолюбителями и представляет собой комплекс страховых услуг. Бурный рост кооперативного движения и индивидуальной трудовой деятельности в 90-х годах сопровождался организацией соответствующего государственного имущественного страхования.

Существенно расширился перечень видов личного страхования: появилось страхование детей от несчастных случаев (с 1987 г.), страхование школьников от несчастных случаев (с 1986 г.). Крупной социальной мерой государства по улучшению условий жизни ветеранов труда стало введенное в 1988 году добровольное страхование дополнительной пенсии для рабочих, служащих и колхозников.

Однако усилившиеся инфляционные процессы в экономике страны сделали проведение этого страхования бесперспективным, и оно было отменено.

Демонополизация страхового дела началась в нашей стране только с 1988 года, с принятием Закона СССР "О кооперации в СССР", в соответствии с которым кооперативам разрешалось проводить взаимное страхование. Однако узкое взаимное кооперативное страхование быстро стало перерастать в акционерное страхование.

### **3. Совершенствование организации страхового дела в России в современный период**

Одновременно с распадом СССР в 1991 году начался практически неуправляемый процесс демонополизации страхового дела, который поставил на грань банкротства государственные страховые организации большинства бывших союзных республик.

Монополия страхования в СССР имела ряд существенных недостатков, которые в некоторых случаях перевешивали ее положительные стороны. Негативные стороны присущи монополии в любой сфере деятельности и являются оборотной стороной ее достоинств. Главные из них в сфере страхования следующие:

1. Громоздкость единого управленческого аппарата страховщика-монополиста, приводящая к неспособности гибко реагировать на изменение экономической обстановки, а также к стремлению использовать застывшие формы экономических и иных отношений (это следствие наличия обширного страхового поля, за которое не нужно вести конкурентную борьбу).

2. Диктат продавца страховых услуг - страховщика, над их потребителем - страхователем (застрахованным, выгодоприобретателем), приводящий к тому, что не в полной мере удовлетворяются общественные потребности в страховых услугах должных видов и качества (это следствие отсутствия у потребителей возможностей по выбору страховщика).

3. Неэффективное использование значительных финансовых и иных ресурсов, принадлежащих страховщику-монополисту.

Подобные факторы привели к отказу от государственной монополии в страховании. В новых экономических условиях государственное страхование должно играть более значительную роль. Государственное страхование - это не только часть финансового механизма, но и часть социальной сферы, непосредственно затрагивающая самые насущные интересы людей. В последнее десятилетие XX века в Российской Федерации началось возрождение национального страхового рынка, которое продолжается в настоящее время. Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 года отразили определенные изменения, происшедшие к тому времени в экономике страны. Имеется в виду отказ от государственной монополии в соответствующей сфере. Небольшая по размеру (всего три статьи) глава "Страхование" предусматривала в качестве основного вида страхования добровольное страхование. Другой вид - обязательное государственное страхование - признавался единственным, который мог осуществляться только государственными страховыми организациями.

Законодательную базу современного правового регулирования национального страхового рынка заложил Закон РФ "О страховании" от 27 ноября 1992 года. В это же время был создан Росстрахнадзор - Федеральная служба России по надзору за страховой деятельностью, которой были приданы контрольные функции за отечественным страховым рынком. В 1996 году Росстрахнадзор был преобразован в Департамент страхового надзора Министерства финансов РФ. В 1996 году Правительством Российской Федерации было принято Постановление "О первоочередных мерах по

развитию рынка страхования в Российской Федерации", которым предусмотрен ряд мер, направленных на совершенствование налогового законодательства, связанного со страховой деятельностью, а также участие международных финансовых организаций в финансировании мероприятий по развитию рынка страхования в России. В 1997 году разрабатывается специальная целевая программа развития страхования и перестрахования рисков от крупных промышленных аварий, катастроф и стихийных бедствий. Достаточно полное представление о значении страхования в современных экономических условиях нашей страны дают одобренные постановлением Правительства РФ от 1 октября 1998 года "Основные направления развития национальной системы страхования в РФ в 1998-2000 годах". В действующем Гражданском кодексе РФ глава 48 "Страхование" с ее 44 статьями охватывает широкий набор многообразных страховых отношений.

*Контрольные вопросы:*

1. Какие истоки страхования, выделяются в настоящее время?
2. Первоначальный смысл, формы и виды страхования.
3. Страхование в царской России.
4. Какие основные этапы страхования в царской России 1786-1917 гг. выделены в науке о финансах?
5. Система страхования в российских и иностранных акционерных страховых обществах.
6. Особенности страхового дела в Советской России в период с 1917 по 1991 год.
7. Установление государственного контроля над всеми видами страхования.
8. Совершенствование организации страхового дела в России в современный период.
9. Монополия государственного страхования.
10. Становление и развитие государственного имущественного страхования.
11. Теория академика К. Г. Воблого и других ученых начала 20 века. способствовать освоению знаний о формировании и развитии бюджетной системы России.

## **Тема № 6 «Этапы развития валютно-денежной системы России»**

1. Становление валютно-денежной системы России в период X-XVII веков.
2. Валютно-денежная система Российского государства в период XVIII - начала XX века.
3. Законодательное регулирование валютно-денежной системы Советской России в 1917-1991 годах.

### **1. Становление валютно-денежной системы России в период X-XVII веков.**

До X века на территории Древнерусского государства валютными ценностями выступали товары, которые пользовались наибольшим спросом как внутри государства, так и за его пределами. Деньги как средство обмена у восточных славян существовали довольно давно, задолго до образования Древнерусского государства. Южные славяне использовали при обмене в качестве денег скот, поэтому позже металлические деньги тоже назывались скот, а княжеская казна - "скотница". В северных краях, где население занималось охотой, в качестве денег служил мех ценных зверей, в частности куницы, - "куна". Со временем это название перешло и на металлические деньги.

Большое развитие получила внешняя торговля, с которой связано возникновение и развитие валютных правоотношений. Русские купцы торговали с Византией, Центральной Европой, Скандинавией, Средней Азией, арабскими странами. Еще в самом начале X века по договорам 907 и 911 годов русским купцам в Константинополе предоставлялось право беспошлинной торговли, которое просуществовало более 30 лет - до 945 г.

Основными экспортными товарами были меха, воск, мед, лен, кожа, пенька, ювелирные изделия, оружие, кольчуги и т. д., импорт составляли товары роскоши для знати: шелковые ткани, парча, бархат, оружие, благородные и цветные металлы, пряности, драгоценные камни.

Источником "валютных ценностей" были выкупы от побежденных народов. Так, только с греками было заключено несколько договоров (князем Олегом в 907 г., 911 г., князем Игорем в 945 г., князем Святославом в 972 г.), в результате которых они должны были платить дань русским и содержать русских, приезжающих в Византию. Дань взималась, начиная с правления князя Олега иностранными деньгами.

Другим источником валютных ценностей выступали таможенные пошлины. Устанавливались внутренние и внешние таможенные сборы с продаваемых или провозимых товаров, пошлины на ввозимые и вывозимые товары, за неуплату которых полагалось наказание. Так, в Судебнике князя Владимира говорилось, что за попытку украдкой провести товар, не уплатив пошлину, полагалось наказание в виде конфискации товара и избиения товаропроводителя плетью.

В Киевской Руси чеканкой денег почти не занимались, а использовали арабские и византийские монеты из золота и серебра, в основном во внешней торговле. Гораздо большее распространение внутри страны имели серебряные и медные слитки.

С X века денежной единицей становится "гривна". Гривна была единицей веса металлов и других вещей. "Гривна" - слиток серебра весом в один фунт, или примерно 400 г. Гривну рубили пополам, и каждая половина гривны называлась "рубль", или "рублевая гривенка". На слитках ставилось княжеское клеймо с указанием веса. Далее рубль делили на две части - две полтины, и еще пополам - два четвертака.

Несмотря на рост и укрепление городов, созданию и развитию общероссийского рынка мешала феодальная раздробленность, во всех крупных городах устанавливалось большое количество проездных и торговых пошлин и поборов. Всеобщей таможенной пошлиной за провоз грузов через княжеские границы и городские заставы были тамга и мыт (мыто) в процентах к стоимости ввозимого товара с каждого воза или лодки, которые выполняли роль валютных ограничений.

В конце XIII - начале XIV веков внешнеэкономические связи оживились. Особое место среди русских городов занимал Новгород Великий, в котором были сосредоточены многочисленные торговые связи с различными странами Западной Европы. Эти связи Новгород осуществлял через прибалтийские земли. Особенно активно торговали новгородские купцы с Северогерманским торговым союзом - Ганзой, чьи фактории были расположены во многих северо-западных городах, Через Новгород в Западную Европу вывозились меха, лен, кожи, древесина, смола, мед, воск, китовое и моржовое сало и другие товары. Импортные товары состояли в основном из цветных металлов, тонкого сукна, предметов роскоши, соли, вина. Уже в XII веке в Новгороде существовала заграничная торговая фактория, так называемый Готский двор, который основали купцы с острова Готланд. Позже появился немецкий двор от Ганзейского союза. Немцы привозили фламандские сукна, соль, сельди и хлеб, покупая меха, воск, мед, кожи, пеньку, лен. Ганза запрещала ввозить в Россию серебро и золото, но купцы не слушались устава и поставляли большое количество драгоценных металлов. Кроме чужеземцев в Новгороде торговали и русские купцы из многих городов и княжеств: псковские, тверские, полоцкие, смоленские и др. В то же время развивались и другие торговые центры, такие как Тверь, Нижний Новгород. Через них по Волге и Каспийскому морю завязывались торговые связи с восточными и южными странами Средней Азии, Персией, Индией, откуда шли пряности, шелковые и хлопчатобумажные ткани, восточные сладости, лекарственные средства, краски, ювелирные изделия, бумага, порох, драгоценные камни.

Развитие внутренней торговли приводило к развитию денежного обращения. На протяжении столетий считалось, что в России нет залежей драгоценных металлов и поэтому во внутреннем обращении пользовались привозным серебром и медью в слитках, а также иностранными монетами, в частности, немецкими, рижскими, любекскими марками, шиллингами, пфеннигами, также использовались и монгольские (золотоордынские)

монеты "диргема" или "денга" ("звенящие") - небольшие серебряные монеты с арабскими надписями и "пулы" - медные монеты. После Куликовской битвы в 1380 году московский князь Дмитрий Донской стал перчеканивать монгольские монеты, изображая на оборотной стороне свои знаки - война с секирой или петуха - и делая надпись: "Эта денга московская". Постепенно денга превратилась в мелкую разменную монету, распространенную во многих княжествах Руси. Ее делали из рублевой гривенки. Слиток серебра весом в 200 г вытягивали в проволоку, рубили на мелкие кусочки, каждый из них расплющивали и чеканили монетки неправильной формы. Из рубля получалось в Москве 200 денежек-московок, в Новгороде - 216 новгородок, и так делали фактически в каждом княжестве. Серебряники били и выпускали монеты, правительство наблюдало, чтобы они не обманывали в весе и чистоте металла, государь не запрещал вывозить монету из России, однако поощрялась мена товара с иноземцами, а не его покупка за деньги.

По распоряжению Ивана III в 1494 году итальянские серебряники начали чеканить русскую монету.

Еще при Василии III были заключены торговые соглашения с Данией, а при Иване IV установлены прочные связи с Англией. Английским купцам были даны большие привилегии в торговле, которая осуществлялась практически без пошлин для обеих сторон. Англичане основали несколько торговых домов-факторий в Вологде, Холмогорах, Москве, Ярославле, Казани, Астрахани. Вслед за Англией на российский рынок устремились Голландия и Франция. Внешняя торговля в больших масштабах осуществлялась с Литвой, Персией, Бухарой, Крымом. Российский экспорт составляли не только традиционные сырьевые товары (лес, пушнина, мед, воск), но и продукция ремесленного производства (шубы, льняные холсты, седла для лошадей, посуда, стрелы, ножи, металлические доспехи, канаты, поташ и многое другое). Со всех товаров, ввозимых иноземными гостями, казна брала 7 денег на рубль, российские купцы платили 4, а новгородские

1,5 деньги с товара. За ввозимые драгоценные металлы платили так же, как и за все иное.

При Иване IV была установлена государственная монополия на торговлю хлебом, пенькой, поташью, икрой. Соль и воск были запрещены к вывозу с территории государства. Государственная монополия была распространена на экспорт соболей, меда, сала, мачтового леса. Был установлен запрет на вывоз серебра, золота и монет (вплоть до XVIII века).

В XVII веке был образован единый национальный рынок и на государственной границе установили таможенные барьеры. Это было сделано в целях наибольшего благоприятствования торговле, осуществляемой русским купечеством, которому противостояли мощные иностранные компании - государство применяло протекционистские меры. Так, в 1646 году была отменена беспошлинная торговля с Англией. В 1653 году введена "Торговая уставная грамота", которая устанавливала более высокие торговые пошлины на иностранные товары. В 1667 году был принят Новоторговый устав, в соответствии с которым устанавливались большие льготы для российских купцов, иностранным купцам была разрешена оптовая торговля в определенных приграничных городах, их товары облагались таможенной пошлиной, превышающей в 4 раза аналогичные пошлины для российских купцов. Поощрялось снижение импортных операций и увеличение экспорта, в целях притока финансовых средств из-за рубежа. Новоторговым уставом 1667 года были определены внешние таможенные пошлины. Золото и иностранная валюта (ефимки), привозимые из-за границы или полученные в результате внешнеторговой операции, подлежали сдаче в обязательном порядке в государственную казну по курсу, который устанавливался государством. Расчеты с иностранцами должны были осуществляться также в золоте и ефимках. Внешняя торговля в XVII веке осуществлялась в основном через два пункта: через Астрахань шел внешнеторговый оборот с азиатскими странами, через Архангельск - с

европейскими. Москва также являлась крупным центром международных торговых путей.

До конца XV века чеканкой монет занимались практически все княжества Руси. Иван III стал запрещать чеканку денег в княжествах, входивших в состав единого государства, утвердил московскую денежную эмиссию. На московских монетах появилась надпись "государь всея Руси". Но параллельный денежный выпуск продолжался до времен Ивана IV в Новгороде Великом.

Для укрепления денег была задумана монетная реформа, направленная на ликвидацию кризисного состояния денежного обращения - подати платились неполноценными (стертыми) монетами. В 1534 году были введены правила чеканки монет по стандартным образцам. Нарушение этих стандартов каралось. Были выпущены серебряные денюжки мелкого веса, на которых был изображен всадник с мечом в руках - мечевые денюжки. На денюжках более крупного веса - копейные денюжки (позже получили название "копейка") - изображался всадник-воин. Выпускались и более мелкие денюжки - полушки, или  $1/4$  копейки.

С 1654 года, при царе Алексее Михайловиче на немецких и чешских талерах (круглые серебряные монеты) надчеканивалось государево клеймо также в виде всадника с копьем или двуглавого орла дома Романовых. Такие монеты назывались "ефимка с признанием". Кроме их самостоятельного хождения, параллельного с российскими монетами, из них чеканили мелкие монеты. Был установлен твердый курс: 1 ефимок = 64 коп. Это значило, что столько копеек можно было отчеканить из одного талера. Реальное же содержание серебра в одном талере было всего на 40-42 коп.

Чтобы покрыть расходы, возникшие в связи с ведением войны с Речью Посполитой (Польшей) (1654-1667 гг.), а также убытками, причиненными многолетними неурожаями и эпидемиями чумы, правительство ввело неполноценные серебряные, а затем в 1654 году - медные денюжки с принудительным официальным курсом, по которому медная копейка

приравнивалась к серебряной того же веса, что привело к обесцениванию денег и росту цен (давали за 1 серебряную копейку 4 медных копейки, позже - 15 медных копеек). Все это привело к снижению уровня жизни населения и, как следствие, к "Медному бунту" в Москве в 1662 году, в результате которого медные деньги все же были изъяты из обращения.

## **2. Валютно-денежная система Российского государства в период XVIII -начала XX века.**

Петровские преобразования коснулись внешней торговли, которая стала активно развиваться благодаря выходу к Балтийскому морю. Правительством проводилась политика меркантилизма, основным направлением которой было установление высоких таможенных тарифов: на ввоз иностранных товаров, производство которых в России стимулировалось государством (железо, парусина, шелковые ткани, бархат, серебро); на экспорт сырья, необходимого для отечественного предпринимателя. Однако в импорте по прежнему большой объем занимали предметы роскоши для членов царской семьи и колониальные товары (чай, кофе, сахар, вина). Основную роль в торговле с Западом играли Петербург, Рига, Ревель (Таллин), Выборг, Нарва, с востоком - Астрахань, с Китаем - Кяхту.

И. Т. Посошков в своей работе "Книга о скудости и богатстве" уделял внимание вопросам денежного обращения. Согласно его теории, росту производительных сил и увеличению богатства страны могло способствовать развитие отечественной промышленности, сокращение расходования денег на иностранные товары. Посошков предлагал использовать номинализм (самовластное установление стоимости денег государем) для борьбы против засилья иностранных купцов.

В XVIII веке усилилось стремление государства упорядочить всю валютно-финансовую систему. В 1704 году Петр I начал денежную реформу. Стали выпускаться серебряные рублевые монеты. На рубле были изображены портрет Петра I, двуглавый орел, год выпуска и надпись: "Царь Петр Алексеевич". Чеканка монет стала монополией государства, был

объявлен запрет на вывоз драгоценных металлов за рубеж. 1 рубль состоял из 10 гривенников или 100 копеек. Были выпущены полтинники - 50 коп., полуполтинники - 25 коп., пятаки - 5 коп., алтыны - 3 коп., пятиалтынные - 15 коп. Выпускались и золотые монеты: "цесарские" рубли и "червонцы". Первоначально 1 рубль = 8 Уз золотника серебра (1 золотник = 4,3 грамма), позже -  $5 \frac{5}{6}$  и 4 золотникам<sup>245</sup>. Червонцы обслуживали внешнеторговый оборот, наряду с основной валютой, используемой во внешнеторговом обороте - серебряными монетами "ефимками".

В 1733 году была учреждена Монетная Канцелярия, которая выдавала ссуды под залог золота и серебра. В целях развития торговых отношений в 1754 году был учрежден Коммерческий банк, который просуществовал до 1762 года. Банк выдавал краткосрочные ссуды под залог товаров, золота и серебра.

Активный внешнеторговый баланс поддерживался как в петровские времена, так и во все годы правления Екатерины II. Правительство проводило политику протекционизма. В 1757 году были установлены таможенные пошлины в размере от 40 до 100 % стоимости ввозимого товара, запрещен им порт товаров, которые производились или могли быть произведены в России. Предметы роскоши облагались необычайно высокими пошлинами от 100 до 200 %. Экспортные пошлины в среднем составляли 10-23 %.

Внешней торговле содействовали открытые в 1764 году два казенных коммерческих банка в Санкт-Петербурге и Астрахани.

Во второй половине XVIII века из-за военных походов, увеличения государственного аппарата и плохого пополнения бюджета за счет налогов возник бюджетный дефицит и в целях его покрытия Екатерина II постановила перейти к выпуску бумажных денег - ассигнаций. Первоначально ассигнации выдавались только взамен на металлические деньги и свободно обменивались на металлические деньги обратно, но в 1796 году был открыт Ассигнационный банк, который уже выпускал деньги без

деPOSITНЫХ операций. Были выпущены купюры с высоким номиналом 25, 50, 75, 100 рублей. К 1796 году свободный обмен ассигнаций на серебряные деньги прекратился, что привело к обесцениванию рубля.

В первой половине XIX века объемы внешней торговли значительно возросли. Среднегодовой объем экспорта в 1800-1860 годах увеличился почти в 4 раза. Правительство проводило политику протекционизма, которая должна была поддержать отечественного производителя и способствовать пополнению казны за счет увеличивающихся таможенных пошлин. В основном тарифами облагались дешевые английские товары, вплоть до полного запрета на их ввоз.

В 1810 году М. М. Сперанский, придерживавшийся теории металлизма, составил "План финансов", он предлагал отказаться от эмиссии бумажных денег и произвести выкуп находившихся в обращении ассигнаций на серебро, утвердить серебряную валюту. Деньги рассматривались как товар, служащий мерой стоимости. В дополнение к серебряным монетам допускался выпуск кредитных бумаг, обеспеченных серебром. Ассигнации оценивались как бумаги, не имеющие собственной достоверности.

К 1814 году курс ассигнаций достиг нижней отметки, чему способствовали расходы, понесенные в войне 1812 года, наполнение внутреннего рынка фальшивыми ассигнациями, распространенными

Наполеоном Бонапартом. В 1817 году бумажноденежное обращение достигло максимума и носило инфляционный характер, значительно превышалась потребность оборота в деньгах. На протяжении первой половины XIX века курс ассигнаций постоянно колебался и в 1839 году министр финансов Е. Ф. Канкрин провел денежную реформу, в ходе которой был принят манифест от 1 января 1839 года "Об устройстве денежной системы". Манифест предусматривал переход к денежной единице в серебре (350 бумажных денег приравнивались к 100 руб. серебром). В 1841 году стали выпускаться новые денежные знаки - "кредитные билеты", которые выдавались под залог недвижимости и подлежали размену на монеты. 1 июня

1843 года был принят Манифест "О замене ассигнаций и других денежных представителей кредитными билетами"- бумажные деньги были изъяты из обращения и заменены кредитными билетами, свободно обменивающимися на серебряные деньги. Все денежное обращение стало опираться на земельный кредит, который управлялся государственным казначейством. Источниками для выдачи 5 % долгосрочных банковских ссуд под залог имений служили денежные капиталы, вносимые в банки под 4 % до востребования. Четырехпроцентные банковские билеты - "вкладные билеты" - представляли собой как бы процентные чеки и на государственные земельные банки, обращались как денежные знаки и принимались во всех торговых платежах.

После ухода Е. Ф. Канкрин с министерского поста в 50-е годы XIX века Россия стала поддерживать политику фритредерства, были сняты многие запреты на ввоз, снижены тарифы. К 1857 году тарифы остались лишь на некоторые из товаров: сахар, железо, спиртные напитки и т. д.

Во второй половине XIX века увеличение внешнеторгового оборота продолжалось. Среди экспортных товаров главенствующее положение стал занимать хлеб, также экспортировались лес, лен, пушнина, сахар, нефть и керосин. Основными импортируемыми товарами были оборудование для промышленного и сельского хозяйства. Активное внешнеторговое сальдо укрепляло государственный бюджет. Политика российского правительства была направлена на предпочтение ввоза не готовой продукции (в этих целях была установлена высокая таможенная пошлина), а капитала. Особенно поощрялись прямые инвестиции от частных компаний, активно использовались внешние займы.

В 1862 году была предпринята попытка восстановить размен кредитных билетов на золото и серебро, но уже через год размен был прекращен. Выпуск кредитных билетов носил инфляционный характер, происходило обесценивание по отношению к золоту.

К 1890 году финансовая система государства была расстроена: курс бумажных денег постоянно снижался, золотые и серебряные деньги практически исчезли из обращения, назрела необходимость введения золотого стандарта, который гарантировал бы стабильность в предпринимательстве и привлек бы иностранных инвесторов. Для перехода к золотому стандарту было необходимо формирование золотого запаса государства. Именно эта задача стояла перед министерством финансов во главе с С. Ю. Витте. Целью Витте было и укрепление денежной системы России как основы национального рынка, преодоление резких колебаний курса кредитных денег и переход к свободному их размену на золото. В 1860 году был создан Государственный банк, который в основном выдавал ипотечные ссуды. С 1894 года в его функцию, наряду с эмиссией и расчетными операциями, стало входить накопление золота, то есть формирование золотого запаса. Золотой запас формировался за счет средств, полученных от внешней торговли и за счет внешних заимствований. В 1897 году золотой запас составлял 1 млрд 95 млн руб. Это было самое крупное сосредоточение золота в мире. Золото служило средством уменьшения бюджетного дефицита и погашения Государственным банком долга по кредитным билетам.

На денежном рынке преобладали акционерные коммерческие банки, развитию которых способствовал промышленный подъем. Акционерные банки к концу 80-х годов помогали Государственному банку обслуживать экономику. До денежной реформы 1895-1897 годов Государственный банк фактически не был эмиссионным банком. В эпоху империализма он превратился в центральный эмиссионный банк кредитных билетов, выпуск которых должен был быть ограничен "настоятельными потребностями денежного обращения, под обеспечение золотом. Размер золотого обеспечения должен быть не менее половины, если сумма выпущенных в обращение кредитных билетов не превышает 600 млн руб."

В течение 1895-1897 годов правительство осуществило денежную реформу: были разрешены сделки на золотую монету, с установленным курсом (1895 г.); государственные кассы принимали в платежи золотые монеты по рыночному курсу; произошла девальвация рубля (1897 г.); были установлены нормы обеспечения кредитных билетов золотом; была ограничена чеканка и платежная сила серебряной монеты (1898 г.).

Денежная реформа установила в России золотой монометаллизм, который способствовал развитию капиталистического производства, международной торговли, хотя и провоцировал вывоз капитала. Золотомонетный стандарт, являясь классической формой золотого монометаллизма, предполагает свободную чеканку золотых монет, свободный обмен знаков стоимости на золотые монеты, свободное движение между странами.

Согласно Уставу Монетному 1899 года, золотые монеты чеканились и выпускались в обращение правительством, но частным лицам не могло быть отказано в приеме золота с дальнейшей переделкой в монету. Содержание чистого золота в монете было определено законом так, чтобы на один рубль приходилось 17, 424 доли и чтобы на 900 частей чистого золота приходилось 100 частей меди. Полновесная золотая монета была обязательна к приему по всем видам платежей, неполновесная золотая монета подлежала приему в правительственные кассы по нарицательной стоимости. С 1903 года Государственный Банк в соответствии с Уставом Кредитным выпускал Государственные кредитные билеты в количестве, необходимом для денежного обращения под обеспечение золотом. Также Государственный Банк разменивал кредитные билеты на золотую монету. Кредитные билеты и золотые монеты выступали законным платежным средством.

Уже в конце 1915 года десятирублевые золотые монеты продавались за 16-17 бумажных рублей. К началу 1917 года количество денег в обращении увеличилось в 6 раз: 1 рубль приравнивался к 27 копейкам довоенного выпуска. Основным внешним кредитором была Англия, которая требовала

русское золото в качестве гарантии под кредиты. Накануне Октябрьской революции в обращении были "николаевки" - царские деньги, внушавшие доверие как российским гражданам, так и зарубежным партнерам, и "керенки", выпущенные Временным правительством. "Керенки" - талоны, без атрибутов казначейских билетов с номиналом в 20 и 40 рублей, имели курс гораздо ниже царского рубля. В октябре 1917 года 1 рубль стоил всего 6 довоенных копеек. Количество денег в обращении по сравнению с довоенным периодом увеличилось более чем в 9 раз.

### **3. Законодательное регулирование валютно-денежной системы Советской России в 1917-1991 годах.**

Валютная система, унаследованная советской властью от царской России, была непригодна для нужд социалистического государства и требовалось создание новой валютной системы, отвечающей целям строительства социализма.

С созданием социалистического государства возникла необходимость учреждения денежной системы, которая бы регламентировала и регулировала денежное обращение, используя для этого соответствующие ее элементы. Ими стали: наименование денежной единицы и масштаб цен; виды денежных знаков (металлические и бумажные); порядок их выпуска в обращение, характер обеспечения; формы и условия наличного и безналичного платежного оборота.

Утверждая свою национальную независимость, советское государство стремилось установить особую денежную систему, собственный масштаб цен.

Основой валютных отношений Советского Союза должна была стать государственная монополия внешней торговли и ее составная часть - валютная монополия. Все валютные ресурсы и все внешнеэкономические связи должны были быть сосредоточены в руках государства.

Валютная монополия - это исключительное право государства на операции с валютными ценностями, управление принадлежащими ему

золотовалютными резервами.

Основными принципами валютной монополии социалистического государства являлись следующие:

- 1) обеспечение централизованного планового руководства валютным хозяйством страны, ее внешнеэкономическими связями;
- 2) сосредоточение в распоряжении государства всех валютных ресурсов страны;
- 3) осуществление международных расчетных, кредитных и других валютных операций через уполномоченные государством органы;
- 4) денежные средства внутреннего денежного обращения могут быть использованы за границей;
- 5) иностранная валюта не должна находиться в обращении во внутреннем хозяйстве социалистических государств;
- 6) курс валют социалистических государств устанавливается исходя из золотого содержания денежной единицы страны.

Валютная монополия должна была выполнить две функции: планово-регулирующую и защитную.

Защитная функция возникла первой как реакция на действия со стороны свергнутых социалистической революцией господствующих классов и империалистических государств, проводивших политику валютной агрессии. С помощью защитной функции валютной монополии социалистическое государство ограждало свое народное хозяйство, его денежную систему от влияния кризисов и неустойчивости валют капиталистического мира, от экономической агрессии капитализма и валютной спекуляции. Лишь защищаясь от негативного экономического окружения, не вступая с государствами иной общественной системы в определенные формы торгово-экономических связей, нельзя было осуществить мобилизацию валютных ценностей государством. Поэтому действовала другая функция валютной монополии, которую можно назвать планово-регулирующей.

Планово-регулирующая функция валютной монополии заключалась:

- в организации международных денежных отношений, накоплении необходимых для общения с капиталистическими странами валютных ресурсов;
- продаже и покупке за валюту товаров, необходимых населению страны и для государственных нужд;
- в осуществлении операций с золотом;
- в привлечении валютных кредитов с целью ускорения темпов социально-экономического развития социализма.

Валютная монополия должна была распространиться на всю совокупность валютных отношений социалистического государства с другими странами, на все международные и внутренние валютные операции.

Фактически валютная монополия возникла сразу после победы большевиков в Октябрьской социалистической революции. С целью овладения ключевыми позициями в экономике страны ВЦИК 14 (27) декабря 1917 года принял Декрет "О национализации банков", согласно которому все валютные, кредитные и расчетные операции с зарубежными странами полностью передавались в руки государства, что, по существу, означало его валютную монополию. Государственный банк был переименован в Народный банк и поставлен во главе всех других. В течение 1919 года все банки (за исключением Народного) были ликвидированы. Банковское дело стало государственной монополией. Был принят декрет о ревизии банковских сейфов, с целью изъятия в общегосударственный золотой фонд ценных бумаг, золота, денежной наличности.

Следующим шагом к установлению валютной монополии было введение внешнеторговой монополии - с 22 апреля 1918 года с принятием СНК РСФСР Декрета "О национализации внешней торговли". Советское правительство объявило об аннулировании огромных внутренних и внешних долгов, сделанных царским и Временным правительством.

Важной предпосылкой для создания валютной монополии в СССР

было также изъятие валюты из частного оборота и сосредоточение ее в руках государства. В 1918-1922 годах иностранная валюта не была полностью изъята из оборота, однако операции с ней регулировались Наркомфином.

В соответствии с декретами, изданными в 1918-1921 годах, конфискации подлежали следующие валютные ценности, находящиеся у частных лиц и обществ: золотые, платиновые и серебряные монеты, а также - золото, серебро, платина и металлы платиновой группы в слитках и сыром виде, независимо от их количества, процентные бумаги, кроме тех, которые на основе особых постановлений обращались как денежные знаки; бриллианты, алмазы и другие драгоценные камни; изделия из благородных металлов подлежали конфискации в том случае, если их общий вес превышал установленные нормы для личного пользования и домашнего обихода (на одно лицо не свыше трех каратов бриллиантов и других драгоценных камней, не свыше пяти золотников жемчуга, изделия из золота - не свыше 18 золотников и из серебра - не свыше 3 фунтов).

Постановлением ВСНХ от 12 января 1918 года была установлена государственная монополия на операции с драгоценными металлами. В социалистическом обществе всеобщим эквивалентом являлось золото, Советский Союз был одним из крупнейших в мире производителей золота.

Декретом от 31 декабря 1921 года "О поручении Народному Комиссариату финансов производить покупку золота и платины и иностранной валюты и о воспрещении иным учреждениям, а также организациям и частным лицам производить означенные операции" Наркомфину было предоставлено монопольное право на покупку золота, платины и иностранной валюты.

С 18 ноября 1921 года осуществление государственной валютной монополии возлагалось на Государственный банк, которому было предоставлено исключительное право на покупку благородных металлов и иностранной валюты. В Положении о Государственном банке, утвержденном Советским правительством в конце 1921 года, было зафиксировано право

Госбанка производить кредитование внешней торговли, покупать и продавать иностранную валюту, драгоценные металлы, иностранные тратты и дивизы, вступать в договорные корреспондентские отношения с иностранными банками, проводить через эти банки переводные, инкассовые и аккредитивные операции, получать иностранные кредиты, устанавливать курс иностранной валюты и цен на золото.

В мае 1918 года В. И. Ленин выдвинул проект денежной реформы, по которой предполагалось произвести обмен старых денег на новые, нанеся удар по буржуазии (обменивать старые деньги на новые в пределах установленных норм).

В 1918 году функция денежной эмиссии возлагалась на Народный банк, который первоначально выпускал "керенки" советского выпуска, а с 1919 года "расчетные знаки РСФСР". Выпуск новых денег носил масштабный характер, что спровоцировало гиперинфляцию. Советские деньги были полностью обесценены. Высокую ценность сохранил царский рубль, который тезаврировался (накапливался и хранился в домашних условиях) населением, мерой ценностей стали хлеб и соль.

В период 1918-1924 годов в обращении находились "негосударственные" деньги из-за многочисленных эмиссий банковского, муниципального характера, белыми правительствами. Так, "Северная Россия" (с центром в Архангельске) с января 1918 по февраль 1920 года имела свои собственные денежные знаки, подобное в разный временной период происходило и в других районах государства, а самостоятельная эмиссия с ноября 1918 по декабрь 1920 года основывалась на декретах советской власти. Эти частные эмиссии вытесняли государственные деньги, способствовали их обесцениванию. Поэтому наряду с унификацией денежного обращения на всей территории Советской России были приняты меры по борьбе с денежными суррогатами. В этих целях было принято Постановление СНК РСФСР от 13 октября 1922 года "О запрещении выпуска денежных обязательств на предъявителя без особого на то разрешения СНК",

то есть запрет на выпуск денежных бумаг на предъявителя, предоставляющих право получения товаров по выбору в любое время.

В период перехода к нэпу валютная политика в России изменилась. Декрет СНК РСФСР от 4 апреля 1922 года "Об обращении золота, серебра, платины, драгоценных камней и иностранной валюты" допустил право частной собственности на валютные ценности. К валютным ценностям относились:

- наличная иностранная валюта;
- выписанные в иностранной валюте векселя, чеки, переводы и другие имущественные документы с местом платежа за границей, исполняющие в международном обороте функцию платежного средства;
- благородные металлы в монетах, слитках, изделиях;
- драгоценные камни.

Советское правительство разрешило совершение валютных операций между гражданами и отменило монополию Госбанка на покупку иностранной валюты и золота. Была отменена обязательная сдача государству золота, серебра, платины и металлов платиновой группы, имеющих у населения в изделиях, слитках и монетах, а также драгоценных камней и иностранной валюты, и разрешило свободное распоряжение этими ценностями. Переводы из-за границы были разрешены без ограничения суммы, переводы же из России за границу допускались только по разрешениям Наркомфина и при условии обязательного вноса соответствующих валютных ценностей в Госбанк. Был разрешен также вывоз лицами, выезжающими за границу, благородных металлов в слитках, изделиях и монетах, а также иностранной валюты и драгоценных камней в пределах определенных установленных норм. Госбанку в целях привлечения валютных ценностей было разрешено принимать на текущие счета золото, серебро, иностранную валюту с условием возврата таких же ценностей вкладчикам. При этом допускалась выплата процентов в валюте счета.

Для регулирования операций с иностранной валютой в 1922 году при

товарных биржах были открыты фондовые отделы, в которых разрешалось покупать и продавать наличную иностранную валюту, тратты, чеки, червонцы Государственного банка, банкноты; государственные ценные бумаги, допущенные советской властью к обращению; акции, паи, благородные металлы в слитках.

В 1924-1925 годах в Советском Союзе функционировало 10 фондовых отделов при товарных биржах - в Москве, Ленинграде, Харькове, Киеве, Ростове-на-Дону, Тбилиси, Батуми, Владивостоке, Ереване, Баку.

Постановлением СНК РСФСР в 1923 году было создано Особое валютное совещание при Наркомфине, которое выдавало разрешения государственным организациям на вступление в члены фондовой биржи, а также разрешало переводы иностранной валюты за границу и осуществление разовых покупок иностранной валюты государственными организациями, не состоявшими членами фондовой биржи. Постепенно Особое валютное совещание превратилось в орган, контролирующий и регулирующий валютные операции. Особое валютное совещание стремилось максимально ограничивать платежи в иностранной валюте и золотой монетой, давая разрешения только в тех случаях, когда платеж в советской валюте был фактически невозможен. Вся имеющаяся иностранная валюта государственных организаций должна была быть сосредоточена в Госбанке, частный сектор обязан был держать иностранную валюту, полученную по экспортным операциям, также на счетах в Госбанке. Преимущественное право покупки иностранной валюты, продаваемой организациями и частными лицами, принадлежало Госбанку.

Внешнеэкономические сделки имели право совершать торговые представительства СССР и внешнеторговые организации, имеющие разрешение на совершение операций за границей. Государственные и кооперативные организации, в уставе которых не была предусмотрена деятельность с валютными ценностями (право совершения валютных операций), ограничивались в праве покупки иностранной валюты.

Внешнеторговые организации обладали правом использовать экспортную выручку для оплаты импортных контрактов, продавать экспортную выручку другим импортным организациям. Госбанк СССР имел корреспондентские связи с иностранными банками, и торговые представительства, и внешнеторговые организации, с предварительного согласия Госбанка, зачисляли иностранную валюту на текущие счета иностранных банков-корреспондентов Госбанка.

Внешнеторговые хозяйственные организации - это юридические лица, действовавшие на началах хозяйственного расчета и не отвечавшие по государственным долгам. Государство в свою очередь также не отвечало по обязательствам этих организаций.

В этот же период правительством была поставлена задача перехода к устойчивой денежной валюте. Решение данной задачи связывалось с проведением финансовой реформы (1922-1924 гг.) в области денежного обращения, в результате которой были осуществлены следующие мероприятия:

- 1) отменено ограничение права собственности на деньги;
- 2) проведена деноминация (мера, направленная на упрощение числового выражения денежных сумм) в 1922 и 1923 годах;
- 3) изъяты из обращения все денежные знаки, кроме образца 1923 года, с целью установления единого образца денежных знаков;
- 4) выпущены государственные казначейские билеты, выраженные в золотых рублях, а также серебряной и медной монете, с целью создания денежных знаков достоинством менее одного червонца.

В результате сложилась денежная система, основанная на двух денежных единицах - "червонце" и "золотом рубле", между которыми существовал твердый паритет 10 золотых рублей за 1 червонец. Банковские билеты Государственного Банка, государственные казначейские билеты, монеты советского образца служили орудием всеобщего обращения и имели законную платежную силу, в том числе для уплаты по таможенным

пошлинам.

В соответствии с Постановлением СНК РСФСР от 11 октября 1922 года "О выпуске банковских билетов" специальным законным средством стал Банковский билет, выпускаемый Государственным Банком, и обеспеченный драгоценными металлами, устойчивой иностранной валютой по курсу на золото и легко реализуемые товары. Золото использовалось как база для определения курса рубля и как резерв мировых денег в качестве покупательного и платежного средства в международных расчетах. Социалистическая валютная система требовала создания устойчивой национальной валюты, независимой от капиталистических валют и опирающейся на золото.

Декретом СНК РСФСР от 26 октября 1922 года было объявлено о чеканке золотых червонцев, которые представляли собой монеты, равные 10 рублям в прежней российской монете, устанавливалось техническое сходство двух монет. Монопольное право выпуска было предоставлено Государственному банку СССР, при этом допускался обмен червонцев на золото в монетах и слитках и на иностранную валюту.

В 1921-1923 годах существовало два метода пересчета денежных знаков на золото: золотой рубль и товарный (индексный) рубль. Золотой рубль должен был соответствовать современной покупательной силе золота. Товарный или индексный рубль рассчитывался исходя из индекса товарных цен. Курс Наркомфина ориентировался на товарные индексы, а курс Госбанка - на цены на золото. Во второй половине августа 1922 года Совет труда и обороны поручил установление курсов Специальной котировальной комиссии, которая устанавливала курсы официального золотого рубля, иностранных валют и цены на драгоценные металлы. Курс Специальной котировальной комиссии ориентировался на золото и курс устойчивых иностранных валют на мировом рынке и получил название интервалютарного курса.

В 1923 году золотые монеты и иностранная валюта были изъяты из

оборота в целях обеспечения ликвидности и стабильности российского червонца, введенного в оборот в 1922 году.

В начале 1924 года начался выпуск казначейских билетов, которые имели отличную от банковских билетов экономическую сущность. Для устойчивости денежного обращения Наркомфину СССР был установлен лимит на выпуск казначейских билетов, который в 1924 году составил 50 % от выпущенных в обращение банковских билетов. В 1925 году эмиссия казначейских билетов была передана Государственному банку, однако металлические монеты выпускались казначейством.

В 1926 году произошла ликвидация частного валютного рынка. В 1929-1930 годах были закрыты товарные биржи и фондовые отделы при них. Были ликвидированы котировки советской валюты за границей, прекращен обмен рублей на иностранную валюту, запрещен ввоз и вывоз советской валюты. Система государственного планирования полностью охватила все валютные операции и международные расчеты СССР.

Исключительное право на совершение сделок с иностранной валютой, платежными документами в иностранной валюте, с иностранными фондовыми ценностями, с драгоценными металлами было предоставлено Госбанку СССР.

В последующие годы правом осуществления государственной валютной монополии были наделены вновь созданные государственные органы: Внешторгбанк - Банк для внешней торговли СССР, который осуществлял наряду с Госбанком валютные операции на территории страны; Управление Народного Комиссариата Финансов

СССР, на который были возложены функции хранения, пополнения, расходования государственных запасов драгоценных металлов и камней, а также хранение алмазного фонда Советского Союза. В ведение этого же Управления перешло Государственное хранилище драгоценных металлов СССР.

Постановление ЦИК и СНК СССР "О сделках с валютными

ценностями и о платежах в иностранной валюте" от 7 января 1937 года<sup>271</sup> закрепил сложившуюся валютную монополию и установил, что руководящим органом по осуществлению государственной валютной монополии в Советском Союзе является Министерство финансов СССР.

В конце 30-х годов XX века всеобщим законным платежным средством выступали государственные казначейские билеты, разменными деньгами были серебряные и медные монеты советского образца, специальным законным платежным средством по таможенным платежам служили билеты Государственного банка - "червонцы" и иностранные денежные знаки. Хождение имели два вида денежных знаков: имеющие законную платежную силу и обладающие кассовым курсом. Государственные кассы на основании административного распоряжения принимали в платежи денежные знаки с кассовым курсом. Денежные знаки, не снабженные законной платежной силой, могли быть разменяны на денежные знаки, обладающие законной силой.

Период 30-50-х годов XX века характеризовался серьезными изменениями в валютном курсе рубля, установлением нового валютного паритета, укреплением роли рубля на мировом социалистическом рынке.

С 1936 по 1950 год советский рубль имел золотое содержание, которое устанавливалось косвенно через иностранные валюты, курс которых определялся в золоте: с 1936 года курс устанавливался во французских франках, с 1937 - в долларах США. И до 1 марта 1950 года курс рубля в долларах США составлял 5 рублей 30 копеек, доллару же было присвоено определенное золотое содержание - 0,88867 г чистого золота. Постановление Совета Министров СССР от 28 февраля 1950 года "О переводе с 1 марта 1950 года рубля на золотую базу и повышении курса рубля по отношению к иностранным валютам" отменяло косвенное установление золотого содержания рубля, отныне оно фиксировалось непосредственно в граммах золота - 0,222168 г чистого золота. Было закреплено всеобщее золотое содержание рубля: для международных расчетов, официальная цена на

золото, действующая внутри страны (4 руб. 45 коп. за 1 г чистого золота).

После перевода курса рубля на золотую основу всеми странами демократического лагеря была принята советская валюта. Рубль выполнял функцию международного платежа в расчетах между странами социалистического лагеря. Госбанк СССР производил клиринговые расчеты по взаимным поставкам в соответствии с долгосрочными соглашениями о товарообороте, основанными на народнохозяйственных планах.

Действовавшее в этот период валютное законодательство опиралось на следующие нормативные акты: Постановление ЦИК и СНК СССР "О сделках с валютными ценностями и о платежах в иностранной валюте" от 7 января 1937 года № 83/49, Постановление Совета Министров СССР от 25 октября 1948 года № 4006 "О порядке вывоза, ввоза, перевода и пересылки за границу и из-за границы валюты и валютных ценностей", которое в последующем было отменено Постановлением Совета Министров СССР от 6 апреля 1982 года "О ввозе, вывозе, переводе и пересылке за границу и из-за границы валют и других валютных ценностей", Постановление Совета Министров СССР "О переводе с 1 марта 1950 года рубля на золотую базу и повышении курса рубля по отношению к иностранным валютам".

Постановление ЦИК и СНК СССР "О сделках с валютными ценностями и о платежах в иностранной валюте" действовал почти 40 лет до принятия Указа Президиума Верховного Совета СССР "О сделках с валютными ценностями на территории СССР" от 30 ноября 1976 года.

С принятием названного Указа руководящим органом по осуществлению государственной валютной монополии в Советском Союзе было назначено Министерство финансов СССР. Таким образом органами, осуществляющими валютную монополию в этот период являлись:

Госплан СССР - центральный плановый орган государства, который обеспечивал увязку валютных планов с показателями народнохозяйственного плана, включая его составную часть: экспортно-импортный план;

Министерство финансов СССР - центральный финансовый орган

страны, разрабатывавший совместно с Госпланом СССР валютные планы и являвшийся, кроме того, хранителем золотых резервов государства и органом валютного контроля;

Министерство внешней торговли СССР и Государственный комитет СССР по внешним экономическим связям - органы, предоставлявшие кредиты иностранным фирмам при продаже им товаров, а также разрабатывавшие валютные планы по торговым операциям;

Государственный банк СССР - центральный эмиссионный, кредитный и расчетный орган страны, участвовавший в разработке валютных планов, организовывавший международные расчеты, осуществлявший операции с золотом;

Банк для внешней торговли (Внешторгбанк СССР) - специализированное кредитное учреждение, осуществлявшее в пределах компетенции, предоставленной ему Государственным банком, международные расчеты, кредитные и многие другие валютные операции. Наряду с Государственным банком Внешторгбанк СССР являлся хранителем текущих валютных резервов Советского Союза.

Государственный (национальный) банк и действующий по его поручению Внешторгбанк непосредственно представляли валютную кассу государства. Через них организовывались все международные расчеты, осуществлялись операции с золотом. Они являлись хранителями текущих валютных резервов.

Скоординированные действия всех этих органов обеспечивали успешное функционирование валютной монополии.

Общее руководство валютной системой осуществлял Совет Министров СССР как высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти, который был ответствен перед Верховным Советом СССР и ему подотчетен.

В соответствии с советским законодательством в качестве субъектов валютных отношений могли выступать граждане СССР, государственные и

другие организации СССР, иностранные граждане, юридические лица и другие организации иностранных государств.

Объектом валютных правоотношений являлись валютные ценности, которые включали в себя:

- 1) наличную иностранную валюту и платежные документы - векселя, чеки, аккредитивы и др., выписанные в иностранной валюте;
- 2) драгоценные металлы (золото, серебро, платина и металлы платиновой группы) в монетах, слитках, в сыром виде;
- 3) иностранные фондовые ценности - акции, облигации и купоны к ним и т. д.;
- 4) драгоценные металлы в изделиях и ломе;
- 5) драгоценные камни, жемчуг и изделия из них;
- 6) имущественные документы.

Государственная валютная монополия распространялась только на сделки с первыми тремя видами валютных ценностей. На сделки с остальными видами валютных ценностей были введены ограничения вывоза и пересылки их за границу.

Производство платежей и расчетов в иностранной валюте, покупка и продажа иностранной валюты и других валютных ценностей на территории СССР, обращение платежных документов в иностранной валюте было запрещено. Иностранная валюта не могла быть использована при расчетах на территории СССР между советскими организациями.

Применение иностранной валюты при осуществлении расчетов по внешнеэкономическим контрактам было разрешено внешнеторговым организациям.

Денежные расчеты между внешнеторговыми организациями и советскими хозяйственными организациями должны были осуществляться в советской валюте, а именно, в рублях. Советские внешнеторговые организации, заключившие контракт с иностранными компаниями в иностранной валюте, получали в Госбанке или Внешторгбанке кредит в

рублях на срок, необходимый для реализации товаров за границей. В погашение кредита они должны были обменять вырученную иностранную валюту на рубли, иначе говоря, осуществить обязательную продажу государству экспортной валютной выручки. Расчеты между иностранными фирмами с советскими хозяйственными организациями в рублях могли осуществляться только в случаях, когда это оговорено в контракте.

Валютная политика, направленная на обеспечение защиты национальной валюты страны, регулировала ее вывоз за границу и ввоз в страну и находилась в полном соответствии с принципами государственной валютной монополии. Советское государство было заинтересовано в том, чтобы обращение его платежных средств контролировалось, и чтобы его внутренние платежные средства не становились предметом спекуляции на зарубежных валютных рынках. В соответствии с этим, советским законодательством запрещались ввоз и пересылка из-за границы и вывоз и пересылка за границу советских денежных знаков - банковских и казначейских билетов, монет, оплачиваемых в валюте СССР облигаций советских государственных займов и купонов к ним. Советским гражданам, выезжающим временно за границу, разрешалось вывозить зарегистрированные на таможне СССР советские денежные знаки до 30 рублей на одно лицо. Гражданам, приезжающим из социалистических стран в Советский Союз (командировки, туристические экскурсии и т. д.), разрешалось ввозить советскую валюту до 30 рублей на одно лицо, купленную в их национальном банке на соответствующее количество своей национальной валюты.

Вывоз валютных ценностей, таких как наличная иностранная валюта, платежные документы в иностранной валюте, иностранные фондовые ценности, за пределы территории СССР был возможен лишь при наличии разового разрешения, выданного Министерством финансов СССР, Госбанком или Внешторгбанком или если они были ввезены и зарегистрированы на таможне СССР.

Министерством финансов СССР могло быть дано разрешение на перевод за границу принадлежащих гражданам сумм от реализации личного имущества, денежных вкладов и других сумм до 1000 рублей на одного человека.

Без разрешения Министерства финансов граждане вправе были вывозить:

1) переводы и именные аккредитивы, выданные Госбанком и Внешторгбанком;

2) чеки именные или ордерные без передаточной надписи, но не предъявительские, в иностранной валюте, выписанные Госбанком и Внешторгбанком СССР на своих заграничных корреспондентов;

3) наличную иностранную валюту, привезенную из-за границы и зарегистрированную при въезде в СССР на таможне (в течение двух месяцев со дня ее ввоза в СССР);

4) платежные документы (чеки, векселя, аккредитивы, переводы и т. п.) в иностранной валюте и иностранные фондовые ценности, привезенные из-за границы и зарегистрированные на таможне СССР;

5) платежные документы (чеки, векселя, аккредитивы, переводы и т. п.) в иностранной валюте и иностранные фондовые ценности, присланные из-за границы на имя выезжающего лица в адрес Госбанка или Внешторгбанка СССР;

6) наличную иностранную валюту, полученную в Госбанке или Внешторгбанке со свободного текущего счета (типа "А");

7) иностранную валюту, полученную выезжающими за границу иностранцами в Госбанке или Внешторгбанке СССР: по чекам и аккредитивам, вывезенным этими лицами из-за границы и зарегистрированным на таможне в СССР или присланным на их имя в адрес Госбанка или Внешторгбанка; по переводам из-за границы, поступившим на их имя; по ценным пакетам, присланным по почте из-за границы на имя этих лиц в адрес Госбанка и Внешторгбанка СССР;

8) иностранную валюту, полученную в Госбанке или Внешторгбанке СССР по облигациям советских займов, оплачиваемым в иностранной валюте и разрешенным к свободному вывозу за границу;

9) наличную иностранную валюту, полученную в Госбанке или Внешторгбанке СССР, в пределах паспортных норм, устанавливаемых Министерством финансов и Госбанком СССР. Госбанку и Внешторгбанку предоставлялось право продажи иностранной валюты (на одного человека) гражданам, выезжающим на постоянное место жительства: в капиталистические страны - до 90 рублей на одного человека, а в социалистические - до 240 рублей.

Вывоз и пересылка за границу золота, серебра, платины, металлов платиновой группы в слитках, ломе, а также драгоценных камней и жемчуга допускались лишь при наличии разрешения Министерства финансов СССР. Изделия из драгоценных металлов и камней, жемчуга в виде бытовых и ювелирных изделий, являющиеся предметами личного потребления, можно было вывозить в пределах норм, установленных Министерством финансов СССР. Для пересылки и вывоза имущественных документов было необходимо также получение разрешения Министерства финансов, кроме доверенностей Госбанка и Внешторгбанка СССР по их операциям за границей, справок, квитанций, и других документов, удостоверяющих сдачу выезжающими за границу лицами денег, ценных бумаг и другого личного имущества.

Операции по ввозу, пересылке и переводу валютных ценностей из-за границы не ограничивались законодательством и могли осуществляться беспрепятственно.

Иностранные банки и фирмы, отдельные лица, проживающие за границей, могли свободно распоряжаться принадлежащими им суммами в иностранной валюте на счетах, которые были открыты в Госбанке и Внешторгбанке.

Госбанку и Внешторгбанку СССР было разрешено открывать

валютные счета в иностранной валюте двух типов:

- 1) свободные - типа "А";
- 2) несвободные - типа "Б".

Это было сделано в целях привлечения иностранной валюты и для создания удобств иностранным физическим и юридическим лицам. Рассмотрим правовой режим этих счетов:

1. Свободный текущий валютный счет типа "А" - открывался иностранным физическим и юридическим лицам, находящимся за границей или временно пребывающим в Советском Союзе, и советским гражданам, временно проживающим за границей. На счета типа "А" зачислялись:

- суммы, поступившие по переводам из-за границы на имя владельца счета;
- суммы по чекам, переводам, аккредитивам в иностранной валюте, ввезенные в Советский Союз и зарегистрированные на таможене СССР или присланные на имя владельца счета в адрес Госбанка и Внешторгбанка СССР;
- наличная иностранная валюта, ввезенная владельцем счета и зарегистрированная на таможене СССР (в течение двух месяцев со дня ее ввоза);
- суммы облигаций и купонов к ним, подлежащие оплате в иностранной валюте;
- суммы, подлежащие переводу за границу в соответствии с разрешением Министерства финансов СССР.

На эти суммы начислялись проценты в соответствующей иностранной валюте. Владельцы счетов могли свободно распоряжаться средствами в иностранной валюте без разрешения Министерства финансов.

2. Несвободный валютный счет типа "Б" открывался советским гражданам, получающим доходы из-за границы в иностранной валюте. Счета типа "А" советских граждан, находящихся за границей, после их возвращения преобразовывались в счета типа "Б". Счета типа "Б"

открывались иностранцам, постоянно проживающим на территории Советского государства. На счета зачислялись:

- суммы наличной иностранной валюты, независимо от ее регистрации на таможне;
- денежные переводы из-за границы;
- суммы, поступившие по платежным документам;
- другие суммы.

Распоряжение зачисленными суммами находилось под контролем Министерства финансов. Свободно использоваться суммы, находящиеся на счетах, могли лишь в советской валюте.

Отличительной особенностью социалистического хозяйства являлось планирование международных валютных отношений и связанных с ними расчетов. Планирование заключалось в составлении плановых платежных балансов на будущие периоды (валютные планы). Составлялся перспективный платежный баланс (валютный план), в который включались все платежи и поступления от операций по внешней торговле, планы экспорта и импорта, планирование по отдельным валютам. Валютный план по внешней торговле составлялся Министерством внешней торговли СССР. Составление неторговой части валютного плана входило в функции Государственного комитета Совета Министров СССР по внешнеэкономическим связям и Министерства финансов СССР. Госбанк и Внешторгбанк СССР составляли валютные планы по банковским операциям. Все эти планы приобретали силу закона после утверждения их Советом Министров СССР. Контроль за выполнением внешнеторговыми организациями валютных планов был возложен на эти же государственные органы. В валютном планировании большую роль играла валютная отчетность, которая содержала данные о фактических поступлениях и платежах по всем иностранным операциям данного периода. Валютная отчетность по внешнеторговым операциям велась в форме бухгалтерского и оперативного учета в каждом внешнеторговом объединении. В

Министерстве внешней торговли СССР осуществлялся учет выполнения товарных поставок, а также совместно с Министерством финансов и Госбанком СССР - учет иностранных кредитов. Учет поступлений по неторговым операциям велся Министерством финансов. Валютная отчетность Госбанка и Внешторгбанка СССР как кассовая отчетность позволяла проверять правильность валютной отчетности всех организаций и учреждений, получающих и расходующих валютные средства.

Вопросы денежной и кредитной системы были в компетенции Совета Министров СССР, который определял принципы организации экономики. Эмиссия денежных знаков возлагалась на Государственный банк СССР в пределах эмиссионного лимита. Планомерное регулирование денежных потоков осуществлялось с помощью кассовых планов Государственного банка. В 30-е годы была создана денежная система, которая просуществовала до 1991 года практически без изменений, несмотря на две реформы (1947 и 1961 годов).

Реформа 1947 года заключалась в обмене находившихся в обращении денег на вновь выпущенные и переоценке денежных накоплений в форме займов и вкладов в сберегательных кассах. Банковские билеты стали выпускаться не в червонцах, а в рублях. Обмен денег был осуществлен в короткие сроки, с предоставлением более льготного режима вкладчикам сберегательных касс. Реформа нанесла удар по спекулянтам, которые накапливали денежные знаки, ликвидировала возможность использования фальшивых денежных знаков, укрепила денежную систему страны и повысила значение всех функций денег.

Денежная реформа 1961 года фактически деноминировала рубль. Найдшиеся в обращении денежные знаки обменивались в соотношении 10 : 1. Одновременно были уменьшены цены на товары, все виды доходов и т. д. Рубль был девальвирован по отношению к золоту и доллару, но эти показатели имели пропагандистское значение. Деноминация сопровождалась выпуском новых денег, что, возможно, и послужило причиной ее

проведения. Крупные купюры образца 1961 года существовали до конца 1991 года, а прочие - до 1993 года, когда были введены уже деньги нового государства - Российской Федерации.

Преобразования валютно-денежной системы 1985-1991 годов были экономически обоснованы, так как золотовалютные резервы были исчерпаны и достигли небывало низкого уровня. Необходимо было перейти от валютной самокупаемости к созданию валютного рынка, с помощью экономических и правовых рычагов.

Начало было положено принятием Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 991 от 19 августа 1986 года «О мерах по совершенствованию управления внешнеэкономическими связями». Данный нормативный документ внес принципиальные изменения в организационно-правовую структуру внешнеэкономических связей, характеризуемые как децентрализация внешней торговли.

В 1987 году был принят закон "О государственном предприятии (объединении)", в соответствии с которым руководителям и коллективам государственных предприятий были предоставлены исключительно широкие полномочия, в частности, право выхода на внешний рынок, осуществления совместной деятельности с иностранными партнерами. Основная идея реформы внешнеэкономических связей состояла в том, чтобы результаты экспортно-импортной работы предприятий учитывались в общих результатах их финансово-хозяйственной деятельности, валютные поступления использовались на социальное развитие трудовых коллективов.

Реформирование банковской системы (появление сети коммерческих банков, получивших право открытия и ведения валютных счетов клиентов и проведения международных расчетов), в течение нескольких лет отсутствие контроля со стороны государства за деятельностью предприятий (контрольные функции в области валютной сферы, наряду с другими, выполняла Государственная внешнеэкономическая комиссия Совета Министров СССР) привели к необходимости создания специального

законодательства, регулирующего валютные отношения: создания единых правил совершения валютных операций и контролирующей системы органов. С этой целью 1 марта 1991 года был принят Закон СССР № 1982-1 "О валютном регулировании", который ввел основные понятия, принципы проведения валютных операций, разграничил полномочия органов власти и определил функции банковской системы в валютном регулировании. Основным органом валютного регулирования был назван Государственный банк СССР, устанавливавший правила ведения валютных операций и счетов.

Распад СССР и образование суверенного государства - Российской Федерации - привели к необходимости формирования самостоятельной кредитно-денежной, в том числе и валютной, политики. В этой связи, был принят Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 года "О валютном регулировании и валютном контроле", который, с учетом накопленного опыта в сфере валютных правоотношений, изменил структуру и содержание валютного законодательства в соответствии с требованиями времени.

*Контрольные вопросы:*

1. Перечислите цели и задачи валютной политики России на современном этапе
2. Возникновение денег.
3. Деньги как историческая и экономическая категория.
4. Примитивные, товарные деньги.
5. Металлические деньги.
6. Неметаллические деньги.
7. Кредитные деньги.
8. Формы денежного обращения и их эволюция.
9. Денежные системы: их возникновение и развития.
10. Денежная система России: история и современность.
11. Денежная реформа: сущность, методы, виды (историко-экономический обзор).
12. История денежных реформ в России.
13. Конец истории, или новые деньги Старого Света.