Донюшко Марина Борисовна. Финансовый контроль в системе государственного социального страхования (Принципы и контроль) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 1998 198 c. РГБ ОД, 61:99-8/783-0

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Система социального страхования в Российской Федерации . 12

1.1. Фонд социального страхования: государственное социальное страхование

1.2. Пенсионный фонд РФ: государственное пенсионное страхование 42

1.3. Фонды обязательного медицинского страхования: государственное обязательное медицинское страхование 54

1.4. Фонд занятости населения РФ: страхование по безработице 63

1.5. Сущность бюджета внебюджетных социальных фондов и его значение в системе социального страхования 66

Глава 2. Порядок начисления и уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды 73

2.1. Регистрация страхователей 73

2.2. Порядок и сроки уплаты страховых взносов 75

2.3. Льготы по уплате страховых взносов 77

2.4. Начисление страховых взносов 82

2.5. Финансовые санкции, применяемые к страхователям, нарушающим порядок уплаты страховых взносов 92

Глава 3. Анализ организации контрольно-ревизионной деятельности в государственных внебюджетных фондах 101

3.1. Финансовый контроль в России: история, современное развитие. .. 101

3.2. Содержание и значение финансового контроля 108

3.3. Особенности контрольно-ревизионной работы в государственных внебюджетных фондах 112

3.4. Анализ контрольно-ревизионной деятельности во внебюджетных фондах (на примере Санкт-Петербургского Регионального отделения ФСС РФ) 129

3.5. Методические рекомендации по совершенствованию организации контрольно-ревизионной работы в государственных внебюджетных фондах 150

Заключение 160

Список литературы 169

Приложения 178

**Введение к работе**

Одним из основных элементов реализации социальной политики во всех развитых странах мира является социальное страхование, которое формирует основу для организации социальной защиты населения. Стихийно возникшие в России в начале XX века в виде фабричных касс взаимопомощи организации социального страхования явились результатом становления отношений между трудом и капиталом и впервые на государственном уровне поставили в повестку дня вопрос о защите прав наемного работника. С тех пор, от первых больничных касс и принятого в 1912 году Государственной Думой Закона об обязательном больничном страховании прошло без малого целое столетие. За этот период социальное страхование стало воплощением государственной социальной политики в сфере управления рисками воспроизводства не только трудовых, но и более широко, - человеческих ресурсов.

Как социально-экономическая категория социальное страхование сегодня представляет собой систему перераспределительных отношений, заключающихся в формировании за счет страховых взносов, уплачиваемых работодателями и работающими гражданами, и государственных дотаций специальных страховых фондов для содержания лиц, не участвующих в общественном труде.

Современная система социального страхования Российской Федерации сформировалась в начале 90-х годов. Сегодня ее основу составляют четыре государственных внебюджетных фонда (Фонд социального страхования, Фонды обязательного медицинского страхования, Пенсионный Фонд, Фонд занятости населения), которые обслуживают пять важнейших направлений социальной поддержки населения.

Первая отрасль представлена собственно государственным социальным страхованием. Его действие распространяется на работающее население и заключается в сохранении доходов работающих граждан на необходимом для поддержания жизнедеятельности уровне при наступлении временной нетрудоспособности. Средствами государственного социального страхования РФ управляет специализированное финансово-кредитное учреждение - Фонд социального страхования (ФСС).

Второй по времени возникновения, но наиболее существенной по объему финансовых средств отраслью социального страхования РФ выступает государственное пенсионное страхование. Его объектом являются риски наступления событий в жизни человека, которые приводят к постоянной утрате трудоспособности (достижение пенсионного возраста, наступление инвалидности, длительное выполнение определенной профессиональной деятельности) или потере дохода на иждивении. Управляет финансами государственного пенсионного страхования в части сбора и аккумулирования средств, необходимых для выплаты пенсий, Пенсионный Фонд РФ (ПФР).

Третьей отраслью социального страхования РФ является обязательное медицинское страхование. За счет средств обязательного медицинского страхования осуществляется оплата расходов по восстановлению здоровья. Для реализации государственной политики в данной области создана система фондов обязательного медицинского страхования (ФОМС), включающая в себя федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования в субъектах федерации.

Четвертую отрасль в общей системе социального страхования РФ представляет государственное страхование по безработице. Объектом страхования здесь выступают риски, возникающие в связи с потерей работы или невозможностью трудоустроиться, а также риски, связанные с наличием скрытой безработицы. Реализацию государственного страхования по безработице осуществляют Федеральная служба занятости населения и Государственный фонд занятости населения (ФЗ), в компетенции которого находится аккумуляция страховых взносов и других финансовых средств для обеспечения реализации государственной политики в области занятости.

Наконец, пятой отраслью социального страхования является обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Эта отрасль страхования введена Федеральным законом от 24.07.98 Ш25-ФЗ. В настоящее время по данному виду страхования еще не разработана шкала страховых тарифов. Осуществление страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний отнесено к компетенции Фонда социального страхования РФ.

Значение социального страхования для осуществления государственной социальной политики трудно переоценить. Однако общая кризисная ситуация в стране не дает возможности эффективно использовать созданные страховые фонды. Деятельность социальных внебюджетных фондов в настоящее время критикуют как "сверху", так и "снизу". Государство не удовлетворено уровнем и темпами пополнения финансовых средств фондов, требующих существенных дотаций из государственного бюджета. Население крайне недовольно системой распределения этих средств: низкими размерами пособий и пенсий, задержками в их выплате.

Сложившаяся ситуация определяет актуальность изучения вопросов социального страхования и разрешения серьезных проблем как экономического, так и организационного характера. Сегодня все субъекты хозяйственной деятельности -государство, население, работодатели, - едины во мнении, что система социального страхования требует, прежде всего, налаживания действенного финансового контроля за порядком формирования и расходования средств внебюджетных фондов.

К сожалению, следует констатировать, что в отечественной экономической науке на сегодняшний день отсутствует комплексное исследование широкого круга проблем, связанных с анализом деятельности внебюджетных страховых фондов, определением направлений совершенствования их работы. Причем наименее изученным и соответственно мало освещенным в научной литературе является вопрос организации финансового контроля в системе государственного социального страхования. Развивающаяся практика контрольно-ревизионной работы настоятельно требует анализа накопленного опыта, разработки методических подходов к совершенствованию контроля в государственных внебюджетных страховых фондах, определения путей повышения эффективности работы контрольно-ревизионных органов фондов. Актуальность и недостаточная разработанность этих вопросов определили цели и задачи диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования

Исходя из вышеизложенного, целью диссертации является анализ методики и практики осуществления контрольно-ревизионной деятельности внебюджетных фондов и разработка методических рекомендаций по совершенствованию финансового контроля в системе государственного социального страхования.

В соответствии с поставленной целью в диссертационной работе решаются следующие конкретные задачи, определяющие внутреннюю логику и структуру исследования:

- раскрытие социально-экономического содержания государственного социального страхования, его роли в обеспечении государственной социальной политики;

- определение рисков, являющихся предметом социального страхования, и уточнение классификации отраслей и видов государственного социального страхования в Российской Федерации;

- исследование финансового механизма осуществления государственного социального страхования;

- проведение сравнительного анализа состава и структуры базы начисления страховых взносов в отдельные внебюджетные фонды;

- классификация страхователей, уплачивающих страховые взносы в государственные внебюджетные фонды;

- рассмотрение принципов, методов и форм организации контрольно-ревизионной деятельности в государственных внебюджетных фондах;

- определение направлений и методических подходов к совершенствованию проведения контроля начисления и уплаты страховых взносов.

Объект и предмет исследования

Объектом исследования выступает система социального страхования Российской Федерации в целом и практика работы контрольно-ревизионных органов внебюджетных социальных фондов, в частности.

Предметом исследования является совокупность теоретических, методических и практических вопросов, связанных с организацией контрольно-ревизионной деятельности внебюджетных страховых фондов.

Информационной базой для исследования послужили нормативно-правовые документы, специальная научная литература, статистические данные. В ходе работы были использованы следующие материалы:

1) Законы Российской Федерации, Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ, определяющие общие условия осуществления социального страхования;

2) нормативно-инструктивные документы государственных внебюджетных социальных фондов;

3) специальная литература, посвященная вопросам социальной защиты населения и социального страхования: работы Воейкова Н.И., Герчикова В.И., Захарова М.Л., Ракитского Б.В., Ржаницыной Л.С, Ройка А.Д., Сулеймановои Г.В., Федоровой Т.А.;

4) специальная литература, посвященная вопросам контроля: работы Барышникова Н.П, Вещуновой Л.Н., Данилевского Ю.А., Дубровиной Т.А., Земляченко СВ., Камышанова П.И., Кондракова Н.П., Макальской М.Л., Подольского В.И., Полонского Ю., Родионовой В.М., Сабанти Б.М., Сухова В.А., Фоминой Л.Ф., Шеремета А.Д.;

5) материалы периодических изданий, характеризующие современное состояние системы социального страхования;

6) данные бюджетов и финансовой отчетности государственных внебюджетных фондов.

В процессе исследования использован практический опыт работы в Санкт-Петербургском Региональном отделении Фонда социального страхования РФ.

Методологическая основа исследования. В диссертационном исследовании применялись методы системного, факторного и сравнительного анализа; совокупность методов статистической обработки эмпирических данных; методы графической интерпретации рассматриваемых явлений и процессов.

Научная новизна и практическая значимость результатов исследования Научная новизна диссертационной работы заключается в том, что в ней представлен комплексный анализ финансового механизма функционирования государственных внебюджетных фондов и разработана методика проведения финансового контроля в системе государственного социального страхования.

Наиболее существенными являются следующие результаты, характеризующие новизну диссертации:

- систематизированы социальные гарантии и уточнена классификация отраслей государственного социального страхования Российской Федерации на основе выделения основных типов рисков воспроизводства населения;

- проанализирована концепция единого социального налога и обоснована целесообразность обособленного функционирования социальных внебюджетных фондов;

- определены особенности финансового механизма осуществления государственного социального страхования в Российской Федерации;

- раскрыто содержание финансового контроля в системе государственного социального страхования как комплекса мер, направленных на обеспечение формирования и эффективного использования финансовых средств социального страхования;

- проведен сравнительный анализ базы начисления страховых взносов в различные государственные внебюджетные фонды, предложен единый подход к начислению и уплате страховых взносов в системе государственного социального страхования;

— разработаны методические рекомендации по совершенствованию организации контрольно-ревизионной деятельности в системе государственного социального страхования.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности применения полученных результатов в практической контрольно-ревизионной деятельности государственных внебюджетных социальных фондов.

В целях совершенствования финансового контроля в системе государственного социального страхования могут быть использованы результаты диссертационной работы, связанные с внедрением единого подхода к регистрации страхователей, унифицированной схемы начисления и уплаты страховых взносов и общего порядка применения финансовых санкций, созданием единого контрольно-ревизионного органа внебюджетных фондов.

Кроме того, материалы диссертационного исследования могут быть использованы в процессе подготовки и преподавания общих и специальных курсов по социальному страхованию в высших и средних специальных учебных заведениях.

Апробация результатов исследования

Основные положения диссертационного исследования были апробированы и используются в практической деятельности контрольно-ревизионных отделов Санкт-Петербургского Регионального отделения Фонда социального страхования РФ.

Отдельные результаты исследования были изложены и получили одобрение на научно-практических конференциях профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

По теме диссертационного исследования автором опубликовано 3 работы, общим объемом 1,3 п.л.

Представленная диссертационная работа состоит из введения, основной части, включающей три главы, заключения, списка литературы и приложений.

Структура работы

Структура диссертационной работы определяется основной целью и конкретными задачами исследования.

Диссертация состоит из введения, трех глав основной части, заключения, библиографического списка и приложений.

Во введении обосновываются актуальность, теоретическая и практическая значимость темы диссертации, цель, задачи, объект и предмет исследования, определяются методологические и теоретические основы и научная новизна диссертационной работы.

В первой главе - "Система социального страхования в Российской Федерации" -приводится общая характеристика системы социального страхования РФ. Разрабатываются и уточняются основные определения, термины и классификации, используемые при проведении исследования. Особое внимание уделено порядку расходования средств Фонда социального страхования, осуществляемого непосредственно страхователями в счет платежей в бюджет фонда.

Во второй главе - "Порядок начисления и уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды" - анализируются условия регистрации страхователей, порядок начисления и уплаты страховых взносов, применение финансовых санкций к страхователям, нарушающим правила страхования, установленные государством.

В третьей главе - "Анализ организации контрольно-ревизионной деятельности в государственных внебюджетных фондах" - проведено исследование действующей практики контрольно-ревизионной деятельности в государственных внебюджетных фондах, даются и обосновываются рекомендации по ее совершенствованию.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, обобщаются и формулируются основные выводы и результаты, полученные в процессе выполнения работы.

В приложения вынесены вспомогательные материалы, относящиеся к отдельным этапам исследования, в том числе:

1) расчётная ведомость по средствам ФСС РФ ф-4ФСС;

2) Федеральный закон "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1996 год";

3) Федеральный закон "Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 1996 год";

4) Федеральный закон "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1997 год";

5) Федеральный закон "О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 1996 год";

6) Федеральный закон "О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1997 год";

7) Федеральный закон "О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 1997 год".

Таким образом, данная диссертационная работа представляет собой законченное исследование, которое является результатом изучения теории и практики социального страхования на современном этапе, организации финансового контроля в государственных внебюджетных социальных фондах.

## Фонд социального страхования: государственное социальное страхование

Фонд социального страхования (ФСС) - специализированное финансово-кредитное учреждение при Правительстве Российской Федерации, которое управляет средствами государственного социального страхования РФ, является юридическим лицом, имеет гербовую печать со своим наименованием, а также текущие, валютные и иные счета в банках.

Денежные средства Фонда являются государственной собственностью, не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов и изъятию не подлежат. Положение о ФСС утверждено Правительством РФ от 12.02.94г. №101 [6]. В ФСС входят следующие исполнительные органы:

- региональные отделения, управляющие средствами государственного страхования на территории субъектов РФ;

- центральные отраслевые отделения, управляющие средствами государственного социального страхования в отдельных отраслях хозяйства; - филиалы отделений, создаваемые региональными и центральными отраслевыми отделениями Фонда по согласованию с председателем Фонда. Руководство деятельностью ФСС осуществляется его председателем. Основными задачами ФСС являются:

1) обеспечение гарантированных государством пособий (по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг), финансирование санаторно-курортного обслуживания работников и их детей;

2) участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;

3) осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость ФСС;

4) разработка совместно с Министерством труда и социального развития РФ и Министерством финансов РФ предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;

5) организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;

6) сотрудничество с аналогичными фондами (службами) других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Средства ФСС используются только на целевое финансирование мероприятий, указанных в Положении о ФСС. Не допускается зачисление средств социального страхования на личные счета застрахованных.

Выплата пособий по социальному страхованию, оплата путевок работникам и членам их семей в санаторно-курортные учреждения, финансирование других мероприятий по социальному страхованию на предприятиях, в учреждениях и других организациях независимо от форм собственности осуществляется через бухгалтерии работодателей [61].

Ответственность за правильность начисления и расходования средств государственного социального страхования несет администрация страхователя в лице руководителя и главного бухгалтера. Уместным, однако, было бы добавить здесь, что вместе с ними эту ответственность должен разделять и сам работник, особенно в тех случаях, когда речь идет о злоупотреблениях со стороны застрахованного (подчистки, исправления в листках нетрудоспособности) и когда работнику выдается путевка на санаторно-курортное лечение. Ведь именно из-за не предоставления работником обратного талона к путевке ревизоры ФСС не принимают к зачету эти расходы.

Для обеспечения контроля за правильным начислением и своевременной выплатой пособий по социальному страхованию на предприятии, в учреждении, других организациях независимо от форм собственности, трудовыми коллективами образовываются комиссии по социальному страхованию из представителей администрации и профсоюзов (трудового коллектива) или избираются уполномоченные по социальному страхованию, компетенция которых определяется специальным Положением [56], разработанным на предприятии, в учреждении, организации.

Рассмотрение спорных вопросов между работниками и работодателями по поводу обеспечения по социальному страхованию осуществляется отделением ФСС или его филиалом, зарегистрировавшим страхователя.

Работодатели регистрируются в качестве страхователей в региональных и центральных отраслевых отделениях (филиалах) ФСС.

Уплата страховых взносов в ФСС осуществляется в соответствии с тарифом, установленным законодательством.

Страховые взносы начисляются на все виды оплаты труда (в денежном и натуральном выражении) по всем основаниям.

Плательщики (работодатели и граждане) несут ответственность за правильность начисления, своевременность уплаты и перечисления страховых взносов (платежей).

Контроль за полнотой и своевременностью начисления и уплаты страхователями страховых взносов и иных платежей осуществляется ФСС совместно с Государственной налоговой службой РФ, а за правильным и рациональным расходованием этих средств на предприятиях - ФСС с участием профсоюзов.

Если на предприятии сумма фактических расходов по социальному страхованию превышает сумму начисленных страховых взносов, недостающая сумма возмещается в десятидневный срок по получении от предприятия расчетной ведомости за отчетный квартал путем перечисления денежных средств с транзитного счета исполнительного органа фонда социального страхования на расчетный или текущий счет предприятия.

## Регистрация страхователей

Обязательной регистрации в качестве страхователей в исполнительных органах государственных внебюджетных фондов (отделениях или филиалах отделений) подлежат находящиеся на территории РФ работодатели:

- предприятия, организации и учреждения, являющиеся юридическими лицами, независимо от организационно-правовых форм деятельности (в том числе иностранные организации, осуществляющие деятельность на территории РФ через постоянные представительства);

- граждане (в том числе иностранные), занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью и использующие труд наемных работников в личном хозяйстве;

- предприниматели, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица (индивидуальные предприниматели); - частные детективы, охранники, аудиторы, нотариусы, занимающиеся частной практикой.

Регистрации в качестве страхователей также подлежат находящиеся на территории РФ крестьянские (фермерские) хозяйства, родовые, семейные общины малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования и обособленные подразделения организаций, которые производят начисления заработной платы, имеют отдельный баланс и счета в учреждениях банка.

В случаях, когда расчеты по заработной плате работников производятся централизованными бухгалтериями, регистрации в качестве страхователя подлежит организация, структурным подразделением которой является централизованная бухгалтерия.

В фондах ОМС индивидуальные предприниматели, использующие труд наемных работников, должны регистрироваться дважды: как индивидуальные предприниматели и как работодатели.

Организации обязаны зарегистрироваться в качестве страхователя в течение 30 дней с момента государственной регистрации, граждане, использующие труд наемных работников - в течение 30 дней с момента заключения трудового договора (контракта).

Для регистрации страхователю необходимо представить сведения или заявления для регистрации и копии требуемых документов. Юридические лица, фермерские хозяйства представляют копии:

- свидетельства о государственной регистрации;

- письма органа статистики о присвоении кодов по ОКПО и других классификационных признаков;

- устав предприятия;

- учредительный договор.

Индивидуальные предприниматели и граждане:

- свидетельства о государственной регистрации (удостоверения предпринимателя);

- лицензии (для лиц, занимающихся частной практикой);

- договора о найме физических лиц.

- В заявлении для регистрации указывается:

- полное наименование организации или фамилия гражданина;

- реквизиты свидетельства о государственной регистрации, паспорта и лицензии (для предпринимателей и граждан), договора о найме (для граждан, использующих наемный труд); - расчетный (текущий) счет и реквизиты банка;

- дата получения средств на оплату труда. ФСС просит также указать в сведениях реквизиты налоговой инспекции, где зарегистрирован страхователь, а ПФР - численность работающих в организации.

При регистрации страхователю присваивается регистрационный номер, выдается "извещение страхователю" и справка для предоставления в банк. Извещение необходимо хранить как документ строгой отчетности.

В извещении указывается:

- регистрационный номер страхователя;

- размер страхового тарифа;

- сроки перечисления страховых взносов;

- номер счета органа фонда, на который должны перечисляться взносы.

В дальнейшем в случае реорганизации предприятия страхователь обязан письменно уведомить о происшедших изменениях исполнительную организацию фонда.

Юридические лица регистрируются в качестве страхователей в исполнительных органах фондов по месту своего юридического адреса, а физические лица - по месту жительства.

## Финансовый контроль в России: история, современное развитие

Государственный контроль в России как отдельное, независимое учреждение в составе государственного управления ведет свою официальную историю со времен издания высочайшего царского манифеста - 28 января 1811 г. Но фактически учреждения с функциями государственного контроля появились в стране намного раньше, первые исторические сведения о них относятся ко второй половине семнадцатого века. В 1654 г. был образован Счетный приказ для проверки раздачи полкового жалования во время войны [116]. Для этой цели сюда доставлялись приходно-расходные книги за 10 лет; на него же была возложена задача обревизовать Большую казну за 50 лет.

Также может быть признана контрольным учреждением так называемая Ближняя канцелярия, учрежденная Петром 1 в 1699 году. Круг вопросов, подлежавших ее ведению, не ограничивался собственно финансовой областью, он охватывал более широкую сферу административных действий. Здесь сосредотачивались сведения не только о состоянии денежных сумм, но и о размерах армии, ее содержании, количестве военных запасов и т.д.

В 1810 г. Государственный совет рассматривает предложение Особенного комитета, возглавляемого графом Н.П. Румянцевым, об образовании министерств и принимает решение учредить три различные и независимые части в семи управлениях Сената. Первая часть - Министр финансов, который ведает доходами и управляет ими; вторая - Государственный казначей, который управляет движением финансов; третья -Государственный контролер - проводит ревизию счетов и проверяет не только министерства вообще, но особенно Министерство финансов и Государственного казначея. Спустя полгода, в январе 1811г. было образовано специальное ведомство под управлением Государственного контролера. Именно с этого момента и начинается история Государственного контроля - самостоятельного учреждения в системе других органов управления страной.

Кроме чисто ревизионных обязанностей, на Государственный контроль по закону было возложено рассмотрение годовых отчетов Государственного, Дворянского и Крестьянского банков и ссудно-сберегательных касс по сберегательным и страховым операциям, а также Управления по делам мелкого кредита. Заключения по ним сообщались Государственному Совету.

После Октябрьской революции в России стали возникать органы рабочего контроля. Наряду с этим по решению СНК от 5 декабря 1917 г. был создан Народный комиссариат государственного контроля, который в соответствии с правилами, утвержденными СНК республики, должен был проводить предварительную и фактическую ревизии хозяйственной и финансовой деятельности всех ведомств.

Для работы в этом наркомате на первом этапе широко привлекались специалисты дореволюционных контрольных органов, что не могло понравиться новым властям. Об этом свидетельствует Постановление ВЦИК, который в апреле 1919г. заслушал отчетный доклад о работе наркомата. В нем, в частности, говорилось: "Старый бюрократизм разбит. Но бюрократы остались. Войдя в советские учреждения, они внесли туда дух косности и канцелярской волокиты, бесхозяйственности и распущенности. Советская власть заявляет, что она не потерпит бюрократизма, в каких бы формах он ни проявлялся, что она изгонит его из советских учреждений решительными мерами"[116].

Это решение послужило основой для реорганизации Народного комиссариата государственного контроля в Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции (РКИ), что было осуществлено декретом от 7 февраля 1920 г.

Решением семнадцатого съезда ВКП(б) Рабоче-крестьянская инспекция была преобразована в Комиссию советского контроля при Совете народных комиссаров СССР, которая проверяла исполнение всеми организациями советских законов, в том числе и законов по финансовым вопросам. В сентябре 1940 г. на основе реорганизации Комиссии советского контроля и Главного военного контроля был образован Народный комиссариат государственного контроля СССР, позднее этот комиссариат в зависимости от политической ситуации менял названия - Комитет партийно-государственного контроля, Комитет народного контроля.

Этому органу были предоставлены широкие права и полномочия. На него возлагались:

- повседневный предварительный и последующий контроль над учетом, хранением и расходованием государственных средств и материальных ценностей;

- производство плановых и внезапных государственных ревизий;

- дача заключений правительству Союза ССР по исполнению государственного бюджета;

- проверка исполнения постановлений и распоряжений правительства Союза ССР как по его поручению, так и по усмотрению народного комиссара государственного контроля Союза ССР.

В начале двадцатых годов начинают создаваться контрольные службы при финансовых органах. В связи с тем, что органы рабоче-крестьянской инспекции главное внимание уделяли ревизионно-инспекционным обследованиям по планам, утверждаемым правительством, для проведения ревизий непосредственно на предприятиях и в учреждениях в составе Наркомфина постановлением правительства от 23 октября 1923 г. было создано Финансово-контрольное управление, которое имело довольно большой аппарат. Так, в конце 1924 г. его численность составляла 3189 человек.

Органы Госфинконтроля находились при финорганах и подчинялись в центре непосредственно наркому, а на местах - руководителю финоргана. Они имели свои сметы, расходование средств, по которым проверяла РКИ.

В конце 1932 - начале 1933 гт. Финансово-контрольное управление преобразовывается в Финансово-бюджетную инспекцию, которая просуществовала до 1937 г. В октябре 1937 г. в составе Наркомфина СССР начинает создаваться специальное Контрольно-ревизионное управление (КРУ). Положение об этом управлении было утверждено Совнаркомом СССР 9 мая 1938 года. Следует подчеркнуть тот факт, что хотя КРУ являлось подразделением Наркомфина СССР, положение о нём было утверждено специальным решением союзного правительства. Этим самым подчеркивался, с одной стороны, межведомственный характер этого контрольного органа, а с другой - важность государственного контроля. В соответствии с этим положением Контрольно-ревизионное управление имело право производить документальные ревизии всех наркоматов, ведомств, организаций, учреждений и предприятий. Особенно следует отметить, что Совнарком предоставил КРУ право "давать руководителям ревизуемых учреждений и организаций обязательные для них указания об устранении выявленных при производстве ревизий нарушений финансовой дисциплины"[116].

Аппарат был централизован; ревизоров в союзных республиках, руководителей ревизионного аппарата в краях, областях, АССР и крупных городах назначало и увольняло Контрольно-ревизионное управление НКФ СССР. Финансирование всего аппарата КРУ осуществлялось за счет общесоюзного государственного бюджета.

Эта система государственного контроля просуществовала до 1956 г., когда в связи с расширением прав союзных республик при министерствах финансов каждой из них были созданы контрольно-ревизионные управления, а весь местный аппарат ревизоров был подчинен им.

Помимо контрольно-ревизионного аппарата Министерства финансов функциями контроля были наделены также органы Госбанка, Госкомстата, Госкомцен, самих финансовых органов. Кроме того, существовал ведомственный контрольно-ревизионный аппарат, общественный контроль, в том числе партийный, и др.

Таким образом, жесткие и централизованные административные методы, которые на протяжении многих лет превалировали в управлении народным хозяйством, создали систему контроля, сердцевиной которой являлось стремление министерств и ведомств и в целом партии и государства решать все сверху, контролировать любой шаг предприятий и организаций, что предопределило направленность контроля на то, чтобы проводить как можно больше различных проверок и обследований.