

Кузнецова Е. В.

ЗАРОЖДЕНИЕ И ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РОССИИ IX-XVII ВВ.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/1/2008/6-1/48.html

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

Альманах современной науки и образования

Тамбов: Грамота, 2008. № 6 (13): в 2-х ч. Ч. I. С. 123-127. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/1.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/1/2008/6-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: almanac@gramota.net

Адреса

Адрес представляет письменное выражение отношения к тому или иному человеку (благодарность, поздравления и т.п.). В содержании информационной среды рассматриваемого периода адреса были достаточно распространены и реализовывались, прежде всего, в форме выражения благодарности к чиновникам или представителям дворянского сословия за их верную службу.

Так, в № 20 Пензенских губернских ведомостей за 1888 год, содержалось следующее сообщение: «Нас просят напечатать следующий адрес, поднесенный волостными старшинами бывшему Пензенскому уездному предводителю дворянства Дмитрию Ксенофонтовичу Гевличу: Ваше Превосходительство, Дмитрий Ксенофонтович! Движимые беспредельной к Вам уважением и почтительностью, мы сочли священной обязанностью выразить Вам свои чувства глубокой к Вам благодарности и любви, а еще более наше искреннее сожаление об утрате, в лице Вашем, доброго, справедливого и незаменимого для нас Начальника. За время деятельности Вашей по управлению крестьянским учреждением мы настолько привыкли к Вашим отеческим отношениям, что с утратой их, по истине считаем себя осиротевшими. Ваше сочувствие, с каким относились Вы к нуждам и потребностям нашего крестьянского быта, навсегда неизгладимо останется в памяти нашей и в будущем составит отрадное для нас воспоминание. Воспринимая близко к сердцу, в чем только заключались наши интересы – как бы они ничтожны не были – Вы никогда не отказывали нам в Вашем добром слове, добром совете, и доброй помощи, руководя нас в исполнении служебных обязанностей и даже в частных делах» [Пензенские губернские ведомости 1888: 1/2].

Как видим, данный адрес является своего рода благодарностью волостных старшин бывшему Пензенскому уездному предводителю дворянства Дмитрию Ксенофонтовичу Гевличу. Однако с точки зрения содержания были вполне допустимы и иные варианты адресов.

Официальные новости

Официальные новости есть пласт, который возник не сразу на момент проведения Великих реформ, а, приблизительно, в конце 1870-х начале 1880-х годов, когда влияние реформ стало ощущаться особенно заметно. В такой ситуации власть была вынуждена начать информирование и разъяснение обществу суть проводимой ею политики. Официальные новости могли касаться кадровых вопросов, особенностей внешней и внутренней политики, сообщений о вступлении в силу тех или иных указов и т.п.

Официальные новости в рассматриваемый нами пореформенный период касались двух основных типов событий: ротация управленческих кадров, вопросы внутренней и внешней политики. Так, к примеру, в № 25 Пензенских губернских ведомостей от 1872 года сообщалось, что «Господин Начальник губернии, действительный статский советник Александр Александрович Татищев, прибыл 20 сего июня в г. Пензу, вступил в управление Высочайше вверенною Пензенскую губернию» [Пензенские губернские ведомости 1872: 1/1].

Официальное новостное информирование существовало и до Александра Второго, однако очевидно то обстоятельство, что массовыми и доступными для широкой публики официальные новости стали лишь после проведения Великих реформ, когда общество включилось в обсуждение социально-политических вопросов, когда стали популярными общественные дискуссии о модели наилучшего социально-политического и экономического благоустройства.

Официальная информация, исходящая от властных структур, являлась очень емким информационным пластом, который имел разнообразные формы с точки зрения содержания информации, которые в свою очередь делились еще на некоторые разновидности. По мере социально-экономического развития, а также государственно-политических трансформаций, объем официальной информации, исходящей от властных структур, все более возрастал. Это объяснялось, прежде всего, усложнением общей государственной машины и усложнением осуществления государственно-управленческой деятельности.

Список литературы

- Солженицын А. С. Архипелаг ГУЛАГ. – М.: ИНКОМ НВ, 1991. - Т. 3. - С. 58.
Пензенские губернские ведомости. – 1872. – № 48. – С. 1/1.
Пензенские губернские ведомости. – 1885. – № 134. – С. 1/2.
Пензенские губернские ведомости. – 1888. – № 20. – С. 1/2.
Пензенские губернские ведомости. – 1872. – № 25. – С. 1/1.

ЗАРОЖДЕНИЕ И ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАСОВОГО КОНТРОЛЯ РОССИИ IX-XVII ВВ.

Кузнецова Е. В.

Северо-Кавказская академия государственной службы

Изучение государственного контроля невозможно без рассмотрения его исторического развития.

Отдельные вопросы формирования и развития государственного контроля в России были предметом рассмотрения Н. О. Адышевского, И. И. Блеха, Ф. Борчковского, И. Р. Василевского, Г. Котошихина, М. Кремяновского, Ф. Н. Беляевского, С. И. Иловайского, А. И. Коняева, В. М. Митрофанова, В. А. Саковича,

В. А. Татарина. Из современных исследователей истории государственного контроля известны работы А. Андреева и А. Никольского, А. Андреховича, А. В. Новикова, Н. Д. Погосьяна, А. А. Ялбуганова¹.

Первый этап

Основанная на летописном своде история древнерусской государственности ведет свое исчисление с IX века. Знаменитая «Велесова книга», созданная новгородскими волхвами в 9 веке, описывает события связанные с зарождением и освоением территории, ставшей впоследствии территорией Киевской Руси. Приглашенный князь Рюрик в 862 г. положил начало княжеской династии Рюриков. Его преемник Олег в 882 г., объединив Новгород и Киев, заложил основу Древнерусского государства.

В данном случае, можно сказать, что с этого момента функция финансового контроля обрела характер государственной. Власть цепко держала в своих руках контроль за финансовыми средствами, так как это, по сути, был вопрос жизнеспособности государства.

Во времена правления княгини Ольги была проведена реформа налогообложения. В результате ее были созданы размеры дани («уроки») и места для сбора и хранения дани («погосты»). Погосты сильно охранялись княжескими дружинами и служили опорными центрами княжеской власти. На данном этапе они имели основополагающее значение в становлении государственного контроля. В тоже время специальные финансовые и контрольные учреждения не были созданы. Действовало общее управление и общий административно-финансовый контроль.

Наиболее ярким правлением было правление Владимира I, это было время политической стабильности и экономического расцвета Древнерусского государства. В этот период произошло объединение всех земель восточных славян в составе Киевской Руси. Значительно расширился государственный аппарат, и система управления и контроля из военной переходит в сферу административного управления.

Одно из важнейших событий того времени, а именно крещение Руси и распространение христианства в качестве официальной религии способствовали выходу Руси на мировую арену. Именно в этот период на Руси появляются первые русские деньги – золотые и серебряные. На монетах с одной стороны был изображен Иисус Христос, а с другой князь Владимир. Применение денег значительно укрепило финансовое положение Древнерусского государства.

На территории Руси в XII веке, в период правления Ярослава Мудрого (1019-1054), управление финансами осуществляется Боярской думой. Контроль за финансами осуществляется князем и Боярской Думой, а в Новгороде еще и вече.

Механизм контроля в этот период был достаточно сложным. Дьяки возглавляли ведомства о состоянии дел, в которых были обязаны докладывать боярам. Бояре же в свою очередь эту информацию перепроверяли и в случае обнаружения воровства наказывали провинившихся самостоятельно. А в случаях крупного обмана за советом и помощью обращались к князю.

Внутренние противоречия, существовавшие в то время на Руси, привели к распаду ее на множество обособленных княжеств. Процесс оседания дружины на земле привел к преобразованию дани в феодальную ренту. В сложившихся условиях противостояния центра и вотчин, говорить о каком-либо финансовом контроле бессмысленно. На тот период финансовый контроль оказался практически разрушен.

Второй этап

Царствование Иоанна III (1462-1505) положило начало второму этапу развития финансового контроля на Руси. В этот период вокруг Московского княжества были объединены крупные княжества, такие как Великий Новгород, Тверское княжество, Рязанское и целый ряд мелких княжеств.

1947 г. в Москве был издан Судебник Ивана III. С этого момента началось управление государством с использованием учреждений – Приказов. Приказы действовали от имени государя и занимали среднюю ступень между Думой и местными органами управления. Каждый приказ состоял при Думе и был как бы ее подразделением (органом). Приказов было 25, семь из них были чисто финансовыми и ведали финансовым управлением (наблюдение за сбором податей, исполнением повинностей и т.д.) Это Приказ Большого Прихода, Приказ «Новая четверть», Печатный приказ, Поместный приказ, Временные приказы (денежного и хлебного сбора, денежной раздачи сбора ратных и даточных людей), Казенный Приказ, Ямской Приказ.

В 1553 г. начал работать Приказ Большого Прихода, к ведению которого относились сбор налогов и таможенных пошлин².

После вступления на престол Ивана IV Васильевича Грозного происходит усиление роли государства, а функция финансового контроля приобретает централизованный характер. Происходит развитие нормативно-правового регулирования, принят Судебник Ивана 4 (Царский).

Царь Иван Грозный уделял достаточно большое внимание вопросам финансового контроля, в этой деятельности он опирался на Боярскую Думу. В 1549 г. Иван Грозный в составе Боярской Думы учреждает Избранную раду, орган состоявший из людей особо приближенных к царю.

До середины XVI в. на Руси не существовало единой системы налогообложения. В каждой земле существовали свои традиции, оброки, повинности, что способствовало укрытию от уплаты налогов. В 50-х гг.

¹ Адышевский Н. О. О прошлом и нынешнем устройстве государственного контроля в России. - СПб., 1881; Блех И. И. Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии. - СПб., 1895; Борчковский Ф. Организация государственно-контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы. - СПб., 1895.

² Щепетев В. И. История государственного управления в России: Учебник. - М., 2003.

была проведена перепись населения земель и введена единая единица податного налогообложения – «большая соха». Установление единой налоговой системы было крупным шагом на пути развития финансового контроля.

Местное управление и контроль на том этапе развития осуществлялись через систему кормлений. Из центра, т.е. из Москвы в уезды и княжества направлялись наместники и волостели, которые обладали достаточно широкими полномочиями. Одной достаточно важной проблемой в данной системе было отсутствие какого-либо контроля за их деятельностью со стороны центральной власти.

Земская реформа 1555-1556 гг. привела к отмене системы кормлений. Вместо них были образованы два новых типа учреждений – «земские избы» и «губные избы». Контроль за этими органами был возложен на различные отраслевые приказы, число которых все увеличивалось. Приказы формировались не только по отраслевому, но и по территориальному признаку. Представляли собой органы государственного управления и контроля, обладавшие самостоятельными структурными подразделениями. Приказы имели деление на столы, возглавляемые дьяками, столы делились на поветья.

Кроме самоуправления выборных старост, целовальников, дьяков при Иване Васильевиче на местах власть представляли воеводы, которые также занимались финансовым управлением. Воеводы собирали ясак¹ «вправду», и лишнего ясаку, для себя собирать были не должны, за это следовало наказание.

Таким образом, впервые в истории Российского государства, при Иване Грозном была сформирована централизованная система финансового управления, которая сочетала в себе центральные ведомства и органы местного управления.

Третий этап

По мнению большинства авторов, начало третьего этапа связано с созданием Счетного Приказа или Приказа Счетных дел (10 марта 1654 г.). Данный Приказ был учрежден указом царя Алексея Михайловича Романова. Именно он стал первым государственным учреждением контрольного характера на Руси. Первым руководителем нового контрольного ведомства стал тесть царя Н.Ф. Милославский, который в то же время возглавлял и Большую Казну.

В конце года все приказы обязаны были предоставить Приказу счетных дел на ревизию свои приходно-расходные книги за прошедший год.

Однако единой централизованной системы финансового контроля еще не было, так как контроль на местах еще не был организационно оформлен. Кроме того, не было единообразия в ведении приходно-расходных книг, что естественным образом затрудняло деятельность Приказа.

С 1656 по 1667 г. Приказ счетных дел был реформирован в Приказ столовых и счетных дел². И был разделен на два отделения: первое заведовало столовым делом, т.е. проверяло отчетность по содержанию царского стола, второе – счетным делом, т.е. проверяло приходно-расходные кассовые книги других приказов за прошедший год.

Подводя итог можно сказать, что на тот период Счетный Приказ как финансовый и административный орган получил оформленную структуру специального органа, не зависящего от ведомств, которые он контролировал. Счетный Приказ можно назвать прообразом ныне существующей Счетной Палаты Российской Федерации. Несомненно, с учетом различий, обусловленных особенностями того времени.

Царь Федор Алексеевич (1676 – 1682 гг.) продолжил проведение реформ: отменил местничество, винные и таможенные откупа, сократил число приказов и воевод; ввел переписные книги, перевел систему земельного налогообложения к подворной, при которой податной единицей становился крестьянский двор.

Все это способствовало развитию и укреплению финансового управления и контроля. И как следствие это создавало благоприятные предпосылки для дальнейшего развития Российского государства.

Четвертый этап

Выделение четвертого этапа обусловлено выдающейся фигурой Петра I, одного из великих реформаторов Российской истории.

Политика абсолютизма, проводимая Петром I, требовала жестких мер от самой власти. Усиление центральной власти было немислимо без усиления контрольных функций государства. Проводимые реформы предусматривали ломку традиционных государственных учреждений и прежде всего Боярской Думы и Приказов. Вместо которых была создана Ближняя Канцелярия (Консилия министров).

Заведовал Канцелярией генерал-президент, в подчинении которого был целый штат дьяков и подьячих. Одно из направлений деятельности Ближней Канцелярии были хозяйственные вопросы, связанные с государственным управлением. Таким образом, Ближняя Канцелярия осуществляла не только финансовый, но и административный контроль.

Контроль того времени не был только лишь формальным, так как приходно-расходные книги и именные указы, подписанные дьяками, поступали в Ближнюю канцелярию вместе с подлинными делами и документами.

Еще одним серьезным шагом того времени была реформа местного самоуправления. В результате ее государство было разделено на 8 губерний, далее губернии были разделены на провинции, а те в свою очередь на дистрикты. На губернаторов был возложен высший надзор за финансовым управлением подведомствен-

¹ Ясак – поголовная подать с восточных иногородцев.

² Древняя Российская вивлиофика Новикова. - М., 1971. - 2-е изд. - Ч. XX.

ных им губерний. Воеводы руководили провинциями и были наделены теми же полномочиями, что и губернаторы.

В 1711 г. был образован Сенат, и функция контроля от канцелярии перешла к нему. На Сенат возлагалось, во-первых, собиране как можно больше денег, во-вторых «смотреть о расходах» во всем государстве. К компетенции Сената был отнесен и налоговый контроль. Сенат, став крупным административным органом, решительно приступил к выполнению своих задач. Полномочия Сената были достаточно широкими, не только контрольные, но и административные, судебные и законодательные. Загруженность данного органа была велика. Ревизионное дело представлялось слишком сложным, так как было достаточно новым и неупорядоченным. В результате Петр I в 1714 г. опять переводит дела в Ближнюю Канцелярию. Однако Сенат остается высшим контрольным органом.

В 1718 г. создается государственный орган, занимающийся исключительно финансовым контролем Ревизион – Коллегия (создана для проверки счетов по государственным доходам и расходам, как в деньгах, так и в вещах)¹. Несмотря на существование Ревизион-Коллегии, Сенат оставался высшим контрольно-финансовым учреждением. В данном случае происходит дублирование контрольных функций.

Позднее Ревизион - Коллегия была преобразована в Ревизион – Контору, которая, как и прежде являлась частью сенатской канцелярии и возглавлялась обер-прокурором. Однако это не улучшило положение, финансовый контроль не стал более эффективным.

Контрольная деятельность не была выведена на новый, качественный уровень. Причины тому могли быть следующие: недостаток опыта и штата, новизна контрольного дела, проведение проверок не по подлинным, а по вторичным документам, и, кроме того, отсутствие независимости контрольных органов. На этом преобразования Петра Великого заканчиваются. Ф.Н. Белявский по этому поводу отмечает: «В общем, в это время в центре и на местах государственная отчетность велась больше на бумаге и мало обеспечивала от злоупотреблений»².

Пятый этап

В годы царствования Екатерины I наблюдается ухудшение финансового контроля в России. Екатерина I проводя очередные административные реформы, выделяет Ревизион-Контору из состава Сената и образует Ревизион-Коллегию. По политическим соображениям в этот период времени создается Верховный тайный Совет, который лишает всякого значения Сената. Он наделяется функциями государственного управления и контроля. Ревизион-Коллегия переходит под крыло Верховного тайного Совета. Возникают надежды на то, что контрольное дело при такой расстановке органов пойдет лучше. Однако ожидания были напрасны. Результаты оказались не намного лучше, чем ранее, причины были те же самые: Ревизион-Коллегия так и не получила самостоятельность и независимость, так как была подчинена Верховному тайному Совету, кроме того отчетность вовремя не предоставлялась. В тоже самое время происходит разграничение сфер контроля, для ревизии военной, коммерческой и адмиралтейской была учреждена особая ревизионная Комиссия.

В основе правления Елизаветы Петровны (1741-1762 гг.) были заложены традиции ее отца Петра Великого. Поэтому были ликвидированы отдельные ведомственные контрольные учреждения (экспедиции и конторы) и восстановлены петровские учреждения. В 1753г. был принят императорский указ об уничтожении внутренних таможен, который был направлен на создание единого экономического пространства. Сенат был восстановлен в своих полномочиях, в том числе и в контрольных. Екатерина II (1762-1796) достаточно яркая фигура Российской истории, ее правление оставило достаточно значимый след для потомков. В период своего правления Екатерина уделила значительное внимание государственному финансовому контролю. Одним из первых ее преобразований было смещение центра правления: уменьшение роли Сената и увеличение полномочий ведомств.

Однако в 1781 г. Екатерина упраздняет Ревизион-Коллегию. На смену ей приходит Экспедиция свидетельства счетов, которая является одной из нескольких экспедиций, возглавляемых Генеральным казначеем. Кроме того, создаются Казенные палаты – орган финансового управления, так же осуществляющий контроль. Ревизии проводятся по подлинным документам, что является, безусловно, положительным моментом в развитии финансового контроля. Казенная Палата является более независимым органом, чем Ревизион-Коллегия, находящаяся в подчинении Сената.

Безусловно, Екатерина II добилась некоторых успехов при реорганизации системы финансового контроля: это создание местных контрольных учреждений, специальных органов, приближенных к объектам проверки, это и развитие методики государственного контроля. Тем не менее, говорить о налаженной системе государственного финансового контроля не представляется возможным.

Царствование императора Павла I (1796-1801 гг.) не принесло существенных изменений в систему государственного финансового контроля. Ряд коллегий восстанавливаются, в том числе и Ревизион-Коллегия. Однако эти восстановления не принесли ощутимых результатов. Павел I, проводя свою политику, полагался на свой авторитет, а также авторитет никем не ограниченной власти. Реформируя органы контроля и управления, он очень спешил, поэтому реформы проводились поверхностно, не затрагивая самой сути деятельности.

¹ Полное собрание законодательства. - Т. V. - № 3255 - П. 4.

² Белявский Ф. Н. Исторический очерк государственного контроля в России. - М., 1919. - С. 7.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что XVIII в. – век реформ и перемен, сыграл исключительную роль в истории Российского государства. Основными достижениями того времени можно назвать: укрепление государственной власти, торжество закона над обычаями и традициями. Несмотря на то, что многие важные вопросы оставались неразрешенными и спорными, был дан толчок для развития основных институтов государственной власти, в том числе и для развития государственного финансового контроля. Сформированы постоянные и временные финансовые учреждения, например: казенные палаты, экспедиции о государственных доходах, штатные и остаточные казначейства, канцелярии и т.д. Впервые введены кредитные установления, разработана методика осуществления государственного финансового контроля.

Список литературы

- Адышевский Н. О. О прошлом и нынешнем устройстве государственного контроля в России. - СПб., 1988.
Андреев А., Никольский Д. Этапы развития. Уроки прошлого // Президентский контроль: Информационный бюллетень. - 2000. - № 1.
Белявский Ф. Н. Исторический очерк государственного контроля в России. - М., 1919. - С. 7.
Блех И. И. Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии. - СПб., 1895.
Борчковский Ф. Организация государственного контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы. - СПб., 1895.
Древняя Российская вивлиофика Новикова. - М., 1971. - 2-е изд. - Ч. XX.
Лукьяненко В. Контроль – элемент системы управления // Служба кадров. 2001. - № 11.
Контроль в системе государственной службы. - М., 1995. - С. 4.
Новиков А. В. Социальный контроль в условиях трансформации российского общества. - М., 1999.
Тарасов А. М. Президентский контроль: понятие и система: Учебное пособие. - СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. - С. 46.
Щепетев В. И. История государственного управления в России: Учебник. - М., 2003.
Известия Государственного контроля. - 1918. - № 6.

НАГОРНО-КАРАБАХСКИЙ КОНФЛИКТ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

*Кулиев Шукуран Алиш оглы
Академия гражданской защиты МЧС РФ*

Конфликт между Азербайджанской Республикой и Республикой Армения вокруг Нагорного-Карабаха по своим политическим и гуманитарным последствиям является одним из самых ранних и масштабных среди региональных конфликтов на постсоветском пространстве. Помимо масштабности и значения в мировой истории как своеобразного детонатора дестабилизации межнациональных отношений в рамках бывшего Советского Союза Нагорно-Карабахский конфликт отличается рядом специфических черт с точки зрения самой классической конфликтологии.

Главная причина, так называемой, "Нагорно-Карабахской проблемы" заключается в неразрешенности территориальных проблем между Азербайджанской республикой и Республикой Армения.

Причина стабильно пристального внимания армян к Карабаху кроется в той трагической судьбе армянского народа, которая сложилась в силу объективных и субъективных факторов. Это можно проследить путем краткого экскурса в историю армянского народа и Карабаха. В целом, можно выделить несколько этапов, каждый из которых характерен «горячими» и «холодными» фазами и иными чертами.

Исторические корни Нагорно-Карабахского конфликта достаточно глубоки. В современной исторической литературе эта проблематика освещена достаточно широко. При этом, некоторые армянские авторы началом истории Нагорно-Карабахского конфликта считают 1918 год. [Саркисян 2006: 93]. По нашему мнению, точкой отсчета в истории нагорно-карабахской проблемы стал 1813 год.

Именно в этот период был подписан Гюлюстанский мирный договор между Россией и Ираном 24 октября 1813 года в Карабахском селении Гюлюстан после окончания Русско-Иранской войны 1804-1813 годов. Иран признал присоединение к России Дагестана, Грузии, Гурии, Абхазии, а также Карабахского, Гянджинского, Шекинского, Ширванского, Дербентского, Кубинского, Бакинского и Тальшинского ханств. [Советская Военная Энциклопедия 1977: 79]. Это было **первым этапом** новой истории в судьбе Азербайджанского и Армянского народов.

Началом **второго этапа** стала русско-иранская война 1826 – 1828 г.г., развязанная иранским шахом с целью отторжения Закавказья от России. После ее завершения 10 февраля 1828 года в деревне Туркменчай (это территория Ирана, 50км, от Тебриза) был подписан Туркменчайский мирный договор между Россией и Ираном. По условиям Туркменчайского мирного договора, к России отходили Эриванское и Нахичеванское ханства; правительство Ирана обязалось не препятствовать переселению армян в Армянскую область, созданную Российской империей на территории Эриванского и Нахичеванского ханств. Туркменчайский мир упрочил положения России и ослабил позиции Ирана в Закавказье. До Великой Октябрьской Социалистической революции договор составлял основу русско-иранских отношений. [Советская Военная Энциклопедия 1980: 146-147].