

Д. А. Коростелёв
О РАБОТЕ КОНТРОЛЬНО-РЕВИЗИОННОГО АППАРАТА
МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ РОССИИ ПО КАМЧАТСКОЙ ОБЛАСТИ
в 90-е гг. XX в.

Начавшаяся в 90-х гг. прошлого столетия либерализация экономики, сопровождающаяся развитием рыночных отношений, преобразованием форм собственности, проведением экономических реформ, нашла свое отражение в деятельности органов государственного финансового контроля. Происходящие в стране перемены с особой остротой ощущались в отдаленной от центра, традиционно дотационной, а потому тяжело адаптирующейся к новым условиям Камчатской области.

С одной стороны, появление акционерных предприятий, коммерческих банков и других хозяйственных структур различных форм собственности, а с другой – ликвидация ведомственного контроля в министерствах, ведомствах, госкомитетах и объединениях потребовало от работников Контрольно-ревизионного управления (КРУ) Минфина России по Камчатской области активного творчества и постоянного поиска новых форм работы.

В сложившихся условиях контрольно-ревизионный аппарат Министерства финансов РСФСР по Камчатской области проводил определенную работу по обеспечению контроля за использованием средств государственного бюджета, соблюдением плановой и финансовой дисциплины, правильным и экономным использованием материальных, трудовых и финансовых ресурсов, изысканию дополнительных платежей в бюджет.

В 1993–1997 гг. проведенными ревизиями и проверками было установлено, что, несмотря на принимаемые меры, в областных организациях продолжали иметь место факты незаконного расходования денежных средств и материальных ценностей, приписок и искажений отчетности, недостач и хищений товарно-материальных ценностей и денежных средств.

Данные, характеризующие деятельность КРУ Минфина России по Камчатской области, позволяют проследить изменения в финансово-контрольной деятельности в этот период.

Таблица 1

Сведения о результатах работы Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов России по Камчатской области (1993–1997 гг.)*

	1993	1994	1995	1996	1997
Проведено ревизий и проверок – всего	121	203	237	172	181
Выявлен ущерб в организациях	67	148	113	86	102
<i>в том числе в бюджетных учреждениях</i>	39	93	55	53	88
Общая сумма выявленного ущерба (млн руб.)	194,07	1 884	8 800	15 997	27 760
<i>в том числе в бюджетных учреждениях (млн руб.)</i>	132,27	830	1 254	9 943	11 363
Из общей суммы выявленного ущерба:					
– незаконное расходование денежных средств и материальных ценностей установлено в организациях	54	96	76	58	80
<i>в том числе в бюджетных учреждениях</i>	36	58	40	39	71
в общей сумме (млн руб.)	170,54	1 832	8 504	13 400	25 771
<i>в том числе в бюджетных учреждениях (млн руб.)</i>	131,32	771	1 167	9 097	11 107
– недостач и хищений денежных средств и материальных ценностей в организациях	44	52	37	28	22
<i>в том числе в бюджетных учреждениях</i>	20	35	15	14	17
в общей сумме (млн. руб.)	23,53	153	296	2 587	1 989
<i>в том числе в бюджетных учреждениях (млн. рублей)</i>	0,95	59	87	844	256
Сумма возмещенного ущерба – всего (млн руб.), в том числе:					
<i>взыскано с виновных лиц (млн руб.)</i>	11,74	179	200	230	433
<i>сумма восстановленных незаконных расходов (млн руб.)</i>	161,48	1 188	1 662	15 366	2 835

	1993	1994	1995	1996	1997
Проведено ревизий и проверок – всего	121	203	237	172	181
на сумму ущерба (млн руб.)	51,29	381	870	10 889	72 494
Возбуждено уголовных дел	27	21	16	21	7
Число лиц, привлеченных к дисциплинарной и материальной ответственности, включая лишение премий, всего, в том числе:	147	125	142	142	129
Принято постановлений и решений государственными органами	23	31	20	15	17
Дополнительно поступило платежей и других причитающихся бюджету сумм (млн руб.)	655,4	294	893	9 922	22 231

*Примечание: * – составлено автором на основе годовых отчетов о работе контрольно-ревизионного аппарата Министерства финансов России по Камчатской области (личный архив).*

Проводимая в стране приватизация государственной и муниципальной собственности, развитие бюджетного федерализма, деятельность внебюджетных фондов способствовали совершенствованию методов контрольно-ревизионной деятельности. В новых условиях хозяйствования возникла потребность контролировать финансовое состояние не только бюджетных организаций, но и, по обращениям правоохранительных органов, коммерческих предприятий. Расширение круга проверяемых организаций и необходимость охвата все больших направлений финансовых отношений способствовало дальнейшим структурным преобразованиям, произошедшим в КРУ Минфина России по Камчатской области.

Учитывая постоянное увеличение количества проводимых по обращениям правоохранительных органов ревизий и проверок в соответствии с приказом Минфина России от 16.02.1993 г. № 19 «Об организационных мерах по обеспечению борьбы с организованной преступностью» и письмом Минфина России от 30.08.1993 «О составлении штатных расписаний» в составе КРУ Минфина России по Камчатской области в сентябре 1993 г. были созданы: отдел взаимодействия с правоохранительными органами и ревизий в сфере материального производства (до 21.09.1993 г. – отдел ревизии хозяйственных организаций, заместитель главного контролера-ревизора – начальник отдела Е. И. Пустовит), валютный отдел (начальник отдела С. А. Дорошенко) и отдел ревизий бюджетных учреждений (начальник отдела И. М. Герашенков).

Отмечая, что ограниченность прав контролеров-ревизоров влечет за собой снижение качества проводимых проверок, сужает круг вопросов при ревизиях деятельности организаций различных форм собственности, территориальное КРУ внесло в Минфин России множество предложений.

Так, КРУ Минфина России по Камчатской области предлагало пересмотреть Положение о Контрольно-ревизионном управлении Министерства финансов РСФСР (утвержденное постановлением Совета Министров РСФСР от 16.05.1956 г. № 366), расширить нормативную правовую базу контрольно-ревизионного управления и его органов на местах, предусмотреть в Положении применение к предприятиям, организациям, учреждениям и другим хозяйствующим структурам, независимо от форм собственности, финансовых санкций за нарушение налогового законодательства, аналогичных правам, предусмотренным государственной налоговой службой Законом РСФСР «О государственной налоговой службе РСФСР» или обязать эту службу принимать к обязательному исполнению предписания, распоряжения КРУ о безоговорочном перечислении в бюджеты разных уровней сокрытой или заниженной прибыли (дохода) и иных обязательных платежей с применением штрафных санкций в соответствии с действующим законодательством.

Кроме того, предлагалось предусмотреть в Положении о КРУ применение штрафных санкций к руководителям организаций, независимо от форм собственности, за непредставление (или отказ представить) работникам КРУ бухгалтерских отчетов, балансов, расчетов и других документов, требуемых для проведения ревизии или проверки, с приостановлением операций по расчетным и другим счетам в банках и иных финансово-кредитных учреждениях.

Отдельные предложения касались гарантий правовой и социальной защиты работников КРУ, а также их материального обеспечения. Здесь важно заметить, что в условиях перехода Кам-

чатки к рыночной экономике существенные изменения произошли в учреждениях и организациях бюджетной системы. Разрешалась предпринимательская деятельность, в том числе и контрольным органам. Часть средств, взысканных дополнительно в бюджет, планировалось направлять на финансирование социальных гарантий и укрепление материально-технической базы КРУ. В результате решением Малого Совета Камчатского областного Совета народных депутатов от 22.11.1993 г. № 138 был создан внебюджетный централизованный фонд социального развития аппарата главного контролера-ревизора КРУ Минфина России по Камчатской области. Однако постановлением главы администрации Камчатской области от 03.12.1993 г. № 263 в связи с превышением полномочий данное решение было отменено.

В соответствии с приказом главного контролера-ревизора КРУ Минфина России по Камчатской области от 01.07.1993 г. № 50 в целях повышения квалификации работников аппарата КРУ, получения регулярной информации о вступивших в действие законодательных и нормативных актах ежемесячно с работниками КРУ стали проводиться тематические занятия.

Однако уже в сентябре 1993 г. в своем приказе от 09.09.1993 г. № 66 главный контролер-ревизор КРУ Минфина России по Камчатской области А. Б. Рахманов отмечал, что: «в последнее время значительно ухудшилась, как в областном, так и городских и районных аппаратах КРУ, работа контролеров-ревизоров. Понижилась требовательность к качеству проводимых ими ревизий. Незнание нормативных актов по налоговому законодательству, бюджетному законодательству и других нормативных документов, необходимых для применения в ревизиях и проверках, а также безграмотное изложение отдельных фактов установленных нарушений вызывает у руководителей ревизуемых предприятий и организаций негативную реакцию к отдельным работникам КРУ и в целом к аппарату КРУ. Главные контролеры-ревизоры КРУ по городам и районам понизили требовательность к подготовке контролеров-ревизоров к ревизиям и проверкам, не выполняют основные требования Инструкции Минфина СССР от 20.06.1975 г. № 61.

Так, в актах ревизии Камчатской центральной бассейновой больницы и городской детской поликлиники № 1 контролерами-ревизорами областного аппарата КРУ отдельные факты нарушений изложены с неточной формулировкой бухгалтерских терминов.

Кроме этого, не проводились проверки сплошным методом по тем фактам, по которым установлены нарушения финансовой дисциплины при проведении выборочных проверок, а в отдельных случаях в акте приводится, что выборочной проверкой одного путевого листа установлено излишнее списание бензина, и подобное изложение в актах не единичное.

Оформление протоколов общих собраний по материалам ревизий и проверок не проверялось, в результате принимались решения по выступлениям участников собрания, противоречащие действительным фактам, установленным проверяющими».

Вышеназванный приказ завершился констатацией: «все это стало возможным потому, что заместители главного контролера-ревизора и начальники отделов областного аппарата КРУ, а также главные контролеры-ревизоры и их заместители на местах, самоустранились от контроля за работой контролеров-ревизоров, акты работников КРУ не анализируют, не изучают, а также не принимают под роспись, как законченный материал ревизии и проверки».

В целях устранения недостатков в работе КРУ заместителям главного контролера-ревизора КРУ В. А. Калантаевскому и Е. И. Пустовит, а также начальникам отделов С. А. Дорошенко и И. М. Геращенко было поручено разработать мероприятия по устранению недостатков в работе контролеров-ревизоров как областного аппарата КРУ, так и на местах, а также конкретную программу обучения контролеров-ревизоров области, главных контролеров-ревизоров, их заместителей и контролеров-ревизоров в городах и районах.

Кроме того, главным контролерам-ревизорам в городах и районах Камчатской области поручалось: не позднее чем в двухнедельный срок рассматривать результаты ревизий или проверок и принимать необходимые меры по устранению нарушений и недостатков; результаты ревизий и проверок предавать гласности путем обсуждения их на производственных совещаниях обрешизованных предприятий, учреждений и организаций; проводить экономическую учебу в аппарате; постоянно осуществлять разбор актов ревизий контролеров-ревизоров из расчета не менее одного акта ревизии каждого контролера-ревизора в год.

В январе 1995 г. в соответствии с письмом Министра финансов РФ «О финансировании и взаимоотношениях территориальных органов КРУ с финорганами» от 12.01.1995 г. № 15-15/5 главному контролеру-ревизору КРУ Минфина России по Камчатской области было предоставлено право издавать приказы о назначении, увольнении, объявлении взысканий и благодарностей, снижении

размеров или лишения премий, отпусках и командировках подчиненных им работников, а также устанавливать им надбавки к должностным окладам в пределах выделенного фонда оплаты труда.

Тем не менее, из-за низкой заработной платы работников КРУ отмечались случаи выполнения отдельными контролерами-ревизорами работы бухгалтеров в коммерческих магазинах. Тяжелое материальное положение вынуждало их в нарушение Указов Президента России о борьбе с коррупцией выполнять учетные обязанности в обмен на продукты питания.

Вместе с тем, надо сказать, что низкая и несвоевременная заработная плата была характерной чертой того времени для всего государства. Во исполнение Указа Президента России от 19.01.1996 г. № 66 «О мерах по обеспечению своевременности выплаты заработной платы за счет бюджетов всех уровней, пенсий и иных социальных выплат» главным контролерам-ревизорам городских и районных аппаратов КРУ Минфина России по Камчатской области при проведении ревизий и проверок в случае обнаружения фактов отвлечения денежных средств на другие цели, а также установления несвоевременной выплаты заработной платы, пенсий, стипендий и иных социальных выплат, передавать материалы контрольных мероприятий в прокуратуры городов и районов, а также главам администраций этих городов и районов для привлечения руководителей к уголовной или строгой дисциплинарной ответственности.

В целом, для КРУ Минфина России по Камчатской области типичными проверками в рассматриваемом периоде стали проверки своевременности поступления в бюджеты средств от приватизации государственных и муниципальных предприятий; проверки целевого использования средств, выделенных из федерального бюджета для финансового обеспечения централизованного завоза грузов (топлива) в Камчатскую область.

Одним из источников сведений о состоянии сохранности государственных средств, средством раскрытия и устранения причин и условий, порождающих наиболее серьезные и типичные нарушения, инструментом для обмена опытом в контрольно-ревизионном аппарате являлись срочные донесения главных контролеров-ревизоров в городах и районах в областной аппарат КРУ. Однако при их подготовке допускался формализм, не принимались во внимание изменения, произошедшие в формах собственности, подчиненности организаций, сообщались незначительные факты. Имелись случаи, когда описывались лишь разрозненные эпизоды нарушений. Немало донесений представляло собой неотредактированные выписки из актов ревизий, без анализа основных причин вскрытых злоупотреблений, обобщений и выводов, а также предложений по предупреждению нарушений. Вместо характеристики конкретного хищения или серьезного злоупотребления перечислялись подряд все выявленные в ходе ревизии нарушения финансовой деятельности, вне зависимости от их значимости.

Именно в это время в контрольно-ревизионном аппарате Минфина России по Камчатской области наметилась тенденция централизации численности работников КРУ на областном уровне и сокращения контролеров-ревизоров на местах.

В январе 1997 г. был сокращен аппарат КРУ в г. Петропавловске-Камчатском (работники городского КРУ были переведены в областной аппарат). В июле 1997 г. в связи с передачей финансового отдела администрации ЗАТО г. Вилючинск в структуру администрации должность главного контролера-ревизора по г. Вилючинску была исключена. Из-за отсутствия квалифицированных кадров в Мильковском районе сокращена должность главного контролера-ревизора по району.

В результате, приказом главного контролера-ревизора КРУ Минфина России по Камчатской области от 31.12.1997 г. № 140 было утверждено штатное расписание на 1998 г. с общей численностью – 38 единиц, в том числе: в областном аппарате КРУ – 33, в Елизовском районе – 4 единицы и в Усть-Большерецком районе – 1 единица.

Таблица 2

**Сведения о численности контрольно-ревизионного аппарата
Минфина России по Камчатской области**

	Аппарат области		Городской аппарат		Районный аппарат		Итого	
	Штат	Факт	Штат	Факт	Штат	Факт	Штат	Факт
01.01.1993	9	9	6	6	7	7	22	22
01.01.1994	16	15	12	11	9	8	37	34
01.01.1995	16	16 (14)*	12	11	9	9	37	36

	Аппарат области		Городской аппарат		Районный аппарат		Итого	
	Штат	Факт	Штат	Факт	Штат	Факт	Штат	Факт
01.01.1997	24	24 (20)*	6	6	6	6	36	36
01.01.1998	33	28 (24)*	–	–	5	4	38	32

*Примечание: * – факт (численность контролеров-ревизоров), составлено автором на основе годовых отчетов о работе контрольно-ревизионного аппарата Министерства финансов России по Камчатской области (личный архив).*

Между тем, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 06.08.1998 г. № 888 «О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов России» в связи с общероссийской реорганизацией контрольно-ревизионной службы, вместо упраздненного аппарата главного контролера-ревизора с 1 октября 1998 г. был образован территориальный орган Министерства финансов Российской Федерации – Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов Российской области в Камчатской области.

С. А. Корсун ВКЛАД УИЛЬЯМА ЛАФЛИНА В СОВЕТСКО-АМЕРИКАНСКИЕ НАУЧНЫЕ ПРОЕКТЫ

Американский антрополог Уильям Лафлин (William Sceva Laughlin, 1919–2001) в течение нескольких десятилетий поддерживал деловые отношения с советскими/российскими антропологами, археологами и этнографами. (При написании имени Уильяма Лафлина в литературе встречаются варианты Вильям (В. Лафлин) и Билл (Б. Лафлин)). Цель настоящей статьи состоит в том, чтобы дать сводку совместных советско-американских научных проектов, в которых участвовал У. Лафлин, и указать на русскоязычную литературу, опубликованную по их результатам. Что касается англоязычной литературы, то список работ У. Лафлина приведен в сборнике, посвященном его памяти, в статье А. Харпера (35, р. 13–23).

У. Лафлин был учеником известного американского антрополога, сотрудника Национального музея естественной истории при Смитсоновском институте в Вашингтоне, Алеша Хрдлички (1869–1943). В 1920–1940-е гг. А. Хрдличка занимался изучением проблемы происхождения коренного населения Америки. В 1930-е гг. американские и советские учёные пришли к выводу, что для изучения этногенеза народов Америки требуется либо совместная работа, либо скоординированные археологические и антропологические исследования по обе стороны Берингова пролива. В. Г. Богораз писал: «В области археологии эту необходимость кооперированных усилий подчеркивают американские и датские археологи с Алесем Грдличкой (А. Хрдличкой. – С. К.) и Кай Биркет-Смитом во главе. Они предлагают согласовать работу СССР и американских изысканий, причём для них стало ясно, что ключ к разрешению ряда важнейших проблем (этногенеза народов Америки. – С. К.) лежит в Евразии в пределах СССР» (5, с. 195).

В 1930-е гг. А. Хрдличка проводил археологические раскопки на Алеутских островах и дважды, в 1937 и 1938 гг., посетил Командорские острова, в состав его последней экспедиции входил девятнадцатилетний студент У. Лафлин (36, р. 381–397). Об экспедиции 1938 г. У. Лафлин и А. П. Окладников писали: «Работая вместе с А. Хрдличкой, В. Лафлин в 1938 г. побывал не только на Умнаке, но и на соседнем небольшом островке Анангула, где им были собраны на размытых и развеечных участках, в котлованах с нарушенным дерновым покровом, многочисленные каменные изделия, в том числе пластины. Алеуты давно знали о пластинах Анангулы, и потому место раскопок, где они находились на поверхности земли, называлось “местом пластин”» (21, р. 6). Летом 1939 г. А. Хрдличка посетил Ленинград, Москву и Иркутск, он установил деловые отношения со многими советскими учеными, в том числе с археологом Алексеем Павловичем Окладниковым (1908–1981) и антропологом Георгием Францевичем Дебецем (1905–1969).

В 1938–1941 гг. У. Лафлин учился в университете г. Салем (в Орегоне). В 1941–1942 гг. продолжил образование в колледже в Пенсильвании, где прослушал курс лекций Фредерики де Лагуны (1906–2004). В 1949 г. защитил диссертацию по физической антропологии в Гарвардском универси-