ФИНАНСОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX- НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Вступление на престол Александра I (1801–1825) было ознаменовано широкими преобразованиями в государственном управлении. Александр I во многом завершил просветительские начинания Екатерины II (1762–1796).

Необходимость реформ диктовалась тем, что действовавшая в то время система государственного управления не могла вывести Россию, ее экономику и финансы из крайне тяжелого состояния. Так, например, в 1809 г. доходная часть государственного бюджета определялась в 195 млн. руб. ассигнациями, или менее 80 млн. руб. серебром, расход же – 278 млн. руб. ассигнациями, или около 114 млн. руб. серебром. Дефицит покрывался все возрастающим выпуском ассигнаций, в результате чего курс их непрерывно падал и к концу 1810 г. был ниже 20 копеек.

Александр I начал свое правление с того, что в узком в кругу своих юных друзей выработал проект конституции. Проект этот вместе с некоторыми относящимися к нему документами он передал стороннику конституции М.М. Сперанскому, который использовал этот материал в записке о преобразовании России, подготовленной по поручению Александра I и затем им одобренной. Однако ввести конституцию Александр I воздержался из-за новизны и широты ее начал.

После этого вопрос о конституции больше не поднимался, и лишь три года спустя, при своем разрыве с М.М. Сперанским, Александр I упрекнул его в посягательстве на священные устои русского государства.

Тем же закончился проект об освобождении крестьян – положение их было смягчено, но крепостное право осталось в неприкосновенности.

Поэтому все нововведения Александра I хотя и носили реформаторский характер, но последовательностью в реализации не отличались, не несли в себе так необходимой в то время национальной идеи.

Вместе с тем в 1801 г. был учрежден Государственный Совет, а 8 сентября 1802 г. Императорским Манифестом взамен коллегий, были учреждены министерства с распределением государственных дел между ними. 25 июля 1810 г. было установлено новое распределение дел между министерствами, а 25 июня 1811 г. издано “Общее учреждение министерств”, которое в главных чертах оставалось неизменным вплоть до отречения Николая II (1894–1917) и Февральской революции 1917 года.

В соответствии с “Общим учреждением министерств” коллегии были преобразованы в департаменты министерств, а для обсуждения важнейших дел были учреждены при министерствах советы.

Права и обязанности министров заключались в приеме и увольнении чиновников (одних собственной властью, других- с утверждения верховной властью), в надзоре за действиями подчиненных структур и лиц, в разрешении на основании законов затруднений и в принятии мер, необходимых для действия законов и подведомственных учреждений.

Во внешней политике отсутствие национальной идеи сказалось еще более отрицательно. На долю Александра I выпали все коалиционные войны с Наполеоном 1805–1815 гг. включительно, причем только Отечественная война 1812 г. носила национальный характер.

После поражения при Аустерлице от войск Наполеона (1805 г.) и заключения Тильзитского мира (1807 г.) Россия несла большие экономические потери. В соответствии с договором Россия была обязана разорвать союз с Англией и не допускать английские корабли в свои гавани. Наряду с этим Наполеон требовал, чтобы Россия не допускала в свои гавани американские корабли, требовал прекращения морской торговли Россией, требовал установления пошлин на товары такие, как во Франции. По сути, Наполеон вмешивался во внутренние дела России, с чем Александр I не мог согласиться.

В этот же период Россия вела навязанные ей войны с Турцией, Швецией и Персией. В довершение всего России было необходимо готовиться к обещанной Наполеоном войне на территории России, так как еще в 1810 г. он заявил: “Через 5 лет я буду владыкой мира – остается одна только Россия, но я раздавлю ее”.

Но несмотря на то, что все эти войны застали Россию врасплох, несмотря на то, что военные силы были разбросаны на четырех театрах действия, удаленных друг от друга на тысячи километров, несмотря на острую нехватку денежных средств - Россия не только победила, но и принесла освобождение народам Европы.

В немалой степени победам России способствовала предшествующая оптимизация системы ее управления и усиление функций государственного финансового контроля.

Манифестами от 25 июля 1810 г. и 25 июня 1811 г. управление государственными доходами и расходами было разделено на 3 части, из которых первая была вверена Министру финансов, вторая – Государственному казначею, третья – Государственному контролеру. Государственному контролеру были даны все права министра Российской Империи, и поручено высшее наблюдение за поверкой счетов по всем военным и гражданским департаментам. Обычно Государственный контролер присутствовал на заседаниях Сената. Большое значение имело и то, что Государственный контролер получил право непосредственного доклада императору.

Таким образом, в России, по сравнению с законодательствами Западной Европы, идея независимого Государственного контроля в это время получила наиболее широкое развитие. Государственному контролеру были даны полномочия не только следить за правильностью оформления доходов и закономерностью расходования финансовых средств, но и вменено в обязанность сообщать Государственному Совету свои заключения по всем сметам, представляемыми другими министерствами на утверждение Государственного Совета, а также представлять императорской власти отчеты, в которых произведенные расходы должны были рассматриваться с точки зрения правильности и хозяйственной эффективности.

Эти весьма чрезвычайные полномочия Государственного контролера были определены исходя из национальной системы государственного управления, основанной на охране имущественных народных интересов только со стороны монарха, и затем подчиненных только ему органов Государственного контроля.

Под руководством Государственного контролера Манифестом от 25 июля 1810 г. было учреждено Главное управление ревизии государственных счетов, состоящее из двух департаментов. Первый департамент был образован из Экспедиции для свидетельств счетов и контролировал счета по гражданской части; второй департамент состоял из счетных экспедиций, существовавших при Военной и Адмиралтейской коллегиях, и контролировал счета по военной части.

Каждый департамент получил устройство на основании “Общего учреждения министерств” с правом учета его особенностей.

Все юридические и частные лица, имеющие в своем ведении какие-либо казенные суммы, должны были представлять отчет об их использовании Главному управлению ревизии государственных счетов. Вместе с этим из его ведения были выведены банки, Кабинет императорского величества, воспитательные дома и другие благотворительные учреждения, в которых контроль был установлен на основании особенных правил. От ревизий были освобождены расходы по строительству

Царскосельского дворца, Канцелярия комитета министров, работы по осушению болотных мест в окрестностях Петербурга, расходы на постройку Зимнего дворца, комиссия духовных училищ и ряд других.

Контроль в Главном управлении ревизии государственных счетов был организован на документальной основе.

Главное управление по подлинным книгам и счетам проверяло, соответствует ли поступление доходов и их расходование суммам установленным в законе, были ли соблюдены при расходовании денежных средств установленные правила и какова при этом казенная польза, верны ли счета, не остаются ли где-либо суммы без движения и возврата Государственному казначейству и пр.

После проведения контроля счетов и книг Главное управление либо выдавало расчетные свидетельства исправным юридическим и частным лицам, либо производило взыскания с виновных. Из-за такой постановки сплошного документального контроля Главное управление не успевало своевременно освидетельствовать счета и предотвращать нарушения.

Однако вместо того, чтобы усилить и укрепить действенность контроля, в 1823 г. Государственным контролером бароном Б.Б.Кампенгаузеном (1811–1823) была установлена новая ревизионная система, которая в принципе ограничила действие Государственного контроля освидетельствованием счетов департаментов министерств и главных управлений, без проверки частных счетов и подлинных приходных и расходных книг. Сущность этой системы ревизий состояла в том, что документальную проверку отчетности производили у себя сами распорядительные ведомства, а в учреждения государственного контроля они представляли лишь результаты этой ревизии в виде сводных и систематизированных отчетов.

Несостоятельность “системы генеральной отчетности”, заключавшейся в сличении только сводных отчетов и в представлении соображений по этим сводным цифрам, была очевидна, так как всякие хищения, не вызывающие резкого понижения сводных цифр, проходили не замеченными. Такое реформирование, в условиях российской системы государственного управления, требующей детального рассмотрения расходов на местах, было, как отмечают современники, явным шагом назад. Кроме этого недостаток квалифицированных кадров, низкое жалованье по сравнению с другими правительственными учреждениями поставили государственный контроль в угрожающее положение.

После смерти Александра I на престол Российской Империи вступил Николай I (1825–1855).

Главной задачей Николая I было поддержание существующего в Российской Империи порядка. Он допускал только частичные преобразования, но только одними правительственными средствами, без всякого участия со стороны общества, и даже с подавлением общественной инициативы.

Поэтому одним из первых шагов Николая I во внутренней политике стало упорядочение и издание нового Свода законов (на то время в России накопилось 2 млн. 850 тыс. дел и 120 тыс. подсудимых находилось в заключении, дела велись чрезвычайно медленно, не было порядка в реализации законодательства). Николай I обратил на это внимание М.М. Сперанского и поручил ему вести дело. В 1833 г. вышел Свод законов действующих, а потом издано Уложение о наказаниях уголовных и исправительных.

В дальнейшем был установлен твердый курс рубля (1843 г.), организовано министерство государственных имуществ (1837 г.) и др.

Вслед за укреплением государственной власти началось укрепление органов государственного контроля России.

В 1827 г. при Министерстве императорского дворца был учрежден особый контроль, независимый от Государственного контроля.

В свою очередь начался новый этап в деятельности Главного управления ревизии государственных счетов. Новый Государственный контролер А.З.Хитрово (1827–1854) пытается в известной степени улучшить технику и методику контроля и разработать подробные правила проверки и соответствующие инструкции о проведении ревизии. В марте 1836 г. он представляет императору проект некоторых преобразований государственного контроля. Проект предусматривал только внешнее упорядочение ревизионного дела, в основу его была положена “система генеральной отчетности”.

В итоге обсуждения проекта реформы на Государственном совете Главное управление ревизии государственных счетов было преобразовано в Государственный контроль. Наряду с этим были установлены правила отчетности для министерств и главных управлений, а в 1836 году окончательно сформировалась так называемая“ система генеральной отчетности”, которая просуществовала до первых лет царствования Александра II (1855–1881).

В этом же 1836 г. было утверждено новое положение о Государственном контроле, которое изменило его устройство и расширило права.

Государственный контроль теперь состоял из Совета Государственного контроля, контрольных департаментов для ревизии счетов гражданского, военного и морского ведомств, канцелярии Государственного контроля, контрольного архива.

Совет состоял из четырех членов, назначенных Императором, и трех генерал-контролеров, управляющих контрольными департаментами. Председательствовал в Совете Государственный контролер Российской Империи.

На Совет были возложены права и обязанности Государственного контролера. Совет возлагал ревизии на контрольные департаменты, рассматривал результаты ревизий и подготавливал отчет для представления императору. Кроме этого, на основании законов Совет решал все затруднения, возникавшие при ревизии счетов, проводил мероприятия по совершенствованию счетоводства и отчетности.

Контрольные департаменты проводили ревизии генеральных отчетов по подведомственным им частям управления. Из прошнурованных книг они ревизовали только те, проверка которых считалась необходимой.

Контрольные департаменты анализировали выгодность или невыгодность различных финансовых операций, независимо от законности их проведения, составляли ежегодные табели о состоянии организации отчетности и о последствиях ревизии оборотов каждого ведомства.

В целях повышения статуса Государственного контроля для его сотрудников удалось добиться тех же преимуществ по производству в чины, какие были присвоены служащим военного и морского ведомств, а также право носить мундир с бархатом яхонтового цвета. Несколько расширены были и штаты.

Однако в конечном итоге это не вызвало качественного повышения ревизионной работы. Деятельность Государственного контроля при Николае I ограничивалась лишь ревизией общих отчетов министерских департаментов и главных управлений и не затрагивала проверкой частных счетов и подлинных приходных и расходных книг. Полной ревизии Государственный контроль не производил.

Слабость такой системы ревизии (системы генеральной отчетности) признавалась даже в то время, когда она получила свое наибольшее развитие. Например, при рассмотрении в Государственном Совете в 1836 г. проекта организации Государственного контроля генерал-адъютант граф П.Д. Киселев представил особое мнение, в котором указал необходимость возвращения к ранее существовавшей документальной ревизии и образования в губерниях местных контрольных учреждений.

Государственный Совет, согласившись в принципе с П.Д. Киселевым, вместе с тем не счел возможным перейти к новой системе документальной отчетности до тех пор, пока опыт не укажет путей к исправлению старой системы.

Через 15 лет эта же идея была вновь повторена одним из членов, образованного в 1852 г. Контрольного комитета тайным советником К.Н. Княжевичем. Николай I также был согласен с необходимостью реорганизации контроля. Однако, все же, система документальной ревизии не была введена из-за высокой стоимости перехода с одной системы контроля на другую.

Как и при прежних императорах, Государственный контроль при Николае I испытывал в своей деятельности весьма серьезные трудности. Несмотря на некоторое улучшение материального положения контрольных чиновников, замещать должности по контролю подходящими лицами было трудно. Из-за затруднений в подборе кадров в 1837 г. Государственному контролю было разрешено содержать в Санкт-Петербургском коммерческом училище 5 воспитанников из детей чиновников и служителей контроля для приготовления их к службе по счетной части. Воспитанники обязывались прослужить в Государственном

контроле 10 лет. Однако эта мера не имела реального значения: за 20 лет из училища было выпущено 16 воспитанников, из которых только 7 остались на службе в контрольном ведомстве.

Весьма слабым был кадровый состав контрольных работников: в 1853 г. из 300 лиц, работавших в должностях начальников отделений, лишь 90 получили образование в каком-либо учебном заведении, из них только 25 человек имели высшее образование. Такой состав не мог быть авторитетным и гарантировать квалифицированную ревизию.

Вместе с тем бесконтрольность и беспорядочная отчетность продолжали быть той ширмой, за которой скрывались крупные хищения и неумение чиновниками управлять государством. Министерства и ведомства крайне тяготились даже номинальной ревизионной зависимости от Государственного контроля. Они всячески старались уклониться от контроля, и контроль был бессилен воздействовать на них без помощи верховной власти. Однако такая помощь от Николая I приходила редко. При таком отношении министерств и ведомств к государственному контролю весьма трудно было расширить и упорядочить контроль в борьбе с казнокрадством и хищениями.

В марте 1855 г. скончался Николай I и во главе государства встал молодой император Александр II (1855–1881).

Поражение в Крымской войне и подписание в 1856 г. Парижского мирного договора, по которому Россия потеряла не только часть своей территории, но и все наиболее ценные плоды своих былых побед над Турцией, заставила нового императора реально взглянуть на внутренние проблемы России.

В своем первом Манифесте от 19 марта 1855 г. он выразил волю “видеть народ свой счастливым, просвещенным светом христианской истины и охраняемым в своем развитии твердыми законами и ненарушимым правосудием”.

Сразу же после коронации 26 августа 1855 г. Александр II приступил к широкой преобразовательной деятельности, снискавшей ему имя “Царя- освободителя”. Крепостное право было уничтожено, был учрежден суд“ скорый, милостивый и равный для всех”. Значительные преобразования произошли в области просвещения и народного образования, в государственном управлении, особенно в государственном контроле, в армии и других государственных сферах.

Александр II очень интересовался проблемами организации контроля в России и создавал соответствующие предпосылки для его более эффективного функционирования.

К началу его царствования правительство постоянно находилось в состоянии хронического дефицита бюджета. Государственная роспись далеко не охватывала всех видов доходов и расходов. Отдельные ведомства безотчетно распоряжались целыми отраслями государственных доходов. Те же доходы и расходы, которые включались в государственную роспись, не были подкреплены обоснованными данными министерств, поэтому проверка правильности требуемых ведомствами сумм была практически невозможна. Поэтому суммы, ассигнованные какому-либо ведомству, исчезали навсегда из поля зрения государственного казначейства.

Все бюджетное дело было сосредоточено в руках узкого круга высших сановников во главе с Министром финансов. По закону бюджет должен был представляться на рассмотрение Государственного Совета фактически же Государственный Совет был устранен от рассмотрения бюджета. Поэтому не случайно граф Е.Ф. Канкрин, почти двадцать лет бывший при Николае I министром финансов, сравнивал деятельность Государственного Совета по рассмотрению государственных росписей и отчетов об их исполнении с охотой на дупелей: “ищут, ищут, прицеливаются; иногда попадут, а чаще всего промахнутся”.

Единства кассы в России также не существовало. Государственные денежные средства были раздроблены по многочисленным кассам отдельных ведомств, в которых они годами лежали без использования, тогда как Министерство финансов прибегало для покрытия потребности в деньгах к внешним и внутренним займам. Распыленность государственных средств по множеству ведомственных касс свелась к тому, что к 1 января 1855 г. в кассах Министерства финансов имелось в наличии 75 млн. рублей, в то время как в кассах ведомств – более 200 млн. рублей. Отсутствие единства кассы умножало случаи растрат и хищений государственных средств, не позволяло организовать контроль за их использованием.

Все это мешало развивать экономику России. Несмотря на то, что государственный бюджет захватывал все большую долю народного дохода, он был хронически дефицитным. Государственный

долг России увеличился с 1043 млн. руб. в 1852 г. до 1553 млн. руб. в 1862 г., или в 1,5 раза. В связи с этим зависимость русского бюджета от иностранных займов еще более усилилась. Однако получать иностранные займы становилось все труднее – правительство не пользовалось большим доверием на иностранных финансовых рынках.

Крымская война, начавшаяся в 1853 г. в еще большей степени указала на отсталость России в области экономики, техники, организации армии, на произвол и бесконтрольность в управлении.

В сложившейся обстановке правительство Александра II сделало некоторые шаги в преобразовании финансово-контрольной системы.

В 1855 г. для изучения постановки контрольного дела в Западной Европе и возможности использования опыта европейских контрольных систем в России за границу был направлен генерал-контролер Контрольного департамента гражданских отчетов Государственного контроля России В.А.Татаринов.

Изучив опыт Пруссии, Австрии, Бельгии и Франции, он подробно изложил в записках и докладах сущность и отличительные черты практиковавшихся в этих странах контрольных систем, а также на основе этого опыта подготовил проект реформирования государственного контроля в России.

Проект В.А.Татаринова требовал введения новых начал как в финансовой, так и в ревизионной системах.

В финансовой системе он считал необходимым:

Ввести единообразное составление финансовых смет по государственным расходам для всех органов управления, а также обеспечивать их точное исполнение в соответствии с ежегодным бюджетным законом.

Ввести единство кассы, то есть сосредоточить все денежные бюджетные средства исключительно в кассах Министерства финансов.

В ревизионной системе В.А.Татаринов предлагал:

Учредить самостоятельное, вполне независимое от исполнительной власти ревизионное учреждение с правом производить по подлинным документам всестороннее наблюдение за движением капиталов, принадлежащих казне, и обсуждать действия и хозяйственные операции не только исполнительных, но и распорядительных управлений.

Ввести “предварительный контроль”, то есть проверки правильности расходных предписаний распорядителей кредитов, предшествующие самому расходу.

Для рассмотрения и реализации предложений В.А. Татаринова были учреждены две Комиссии: одна “высшая” под председательством графа С.И. Гурьева, другая “специальная” под председательством В.А. Татаринова.

На первую Комиссию возлагалась экспертиза целесообразности предложений В.А. Татаринова, на вторую – разработка методов внедрения его предложений в жизнь.

Проект реформы встретил резкое противодействие со стороны министров, так как реформа ограничивала возможность для них бесконтрольно распоряжаться государственными средствами. Министры, всеми силами стараясь отстоять существование своих собственных ведомственных капиталов, также возражали против установления единства кассы.

Особенно враждебно был встречен проект реформы ревизионной системы и идеи государственного контроля. Возражая против введения документальной ревизии, противники реформы утверждали, что эта мера вызовет лишь увеличение штата контрольных учреждений и расходов на их содержание, без ощутимой пользы; при этом делались ссылки на безуспешность попыток введения документальной ревизии в XVIII в. Энергичные возражения встретило предложение В.А. Татаринова о введении предварительного контроля. Так, Военный министр Н.О. Сухозанет в своем заключении по проекту реформы писал: “…Принимая же во внимание обширность нашего государства и особенности

хозяйственных операций, Военное министерство полагает, что предварительная их поверка едва ли с какой-либо пользой исполнена быть може, и едва ли на практике не встретит неодолимые препятствия”.1

Результатом деятельности Комиссий было последовательное введение предложенных принципов в финансовую и ревизионные системы России.

18 февраля 1859 г. Александр II утвердил разработанные В.А. Татариновым и представленные Высшей контрольной комиссией “коренные начала” преобразования государственной отчетности, в том числе и введение предварительного контроля. 22 мая 1862 г. были введены в действие “Правила составления, исполнения и заключения финансовых смет министерств и главных управлений“.

В результате этого в государственную роспись стали включаться все расходы и источники их покрытия. Бюджет 1863 г. впервые представил относительно полную картину доходов и расходов государства. В бюджет дополнительно вошли около 43 млн. руб. доходов и 38 млн. руб. расходов, ранее в бюджет не включавшихся.

Государственная роспись составлялась из финансовых смет министерств и главных управлений. В рассмотрении смет должен был принимать деятельное участие Государственный контроль, в его обязанность стала входить сверка сметных предположений с действительным исполнением предыдущих смет. С 1862 г. роспись государственных доходов и расходов стала ежегодно опубликовываться.

Установление единства государственного бюджета сделало необходимым сосредоточение в Министерстве финансов всех поступлений и производство всех платежей. С этой целью комиссией В.А.Татаринова, который в 1863 г. занял пост Государственного контролера (1863–1871), были составлены правила о поступлении государственных доходов и производстве государственных расходов, известные под кратким наименованием “кассовых правил”.

В 1864 г. в Петербурге было введено единство кассы и учреждена при Государственном контроле Временная ревизионная комиссия для производства документальной ревизии оборотов министерств и главных управлений, где было введено единство кассы. В 1865 г. единство кассы и документальная ревизия были распространены уже на Архангельскую, Олонецкую, Новгородскую, Псковскую, Лифляндскую, Эстляндскую, Курляндскую, Таврическую, Херсонскую, Екатеринославскую губернии и Бессарабскую область.

В 1866 г. процесс реформирования государственного контроля продолжился: были образованы местные контрольные учреждения и введено единство кассы еще в сорока двух губерниях. В 1867 г. действующие в России правила о контроле были распространены на Царство Польское, в котором были упразднены Высшая счетная палата и другие контрольные учреждения, а вместо них образованы контрольные палаты в Варшаве, Люблине и Ломже.

В 1868 г. система единства касс была введена в Закавказском крае, где в Тифлисе была учреждена Закавказская контрольная палата. В этом же году состоялось учреждение Туркестанской контрольной палаты.

В 1872 г. Контрольная палата была учреждена в области Войска донского в Новочеркасске.

Вместе с тем реформа реализовывалась все же в не полном виде. Так, при обсуждении в 1863 г. порядка введения в Петербурге единства кассы с установлением предварительного контроля Министр финансов М.Х. Рейтерн выступил против введения предварительного контроля. Свои возражения он обосновывал тем, что предварительный контроль “…замедлит и, следовательно, ослабит правительственное действие, что вообще вредно, а в настоящее время и опасно”. Комитет министров поддержал точку зрения М.Х. Рейтерна – было решено не устанавливать при введении единства кассы предварительный контроль, а ограничиться лишь последующей документальной ревизией. За Государственным контролем было признано только право предварительного рассмотрения смет.

Государственному контролю не было предоставлено и право фактической ревизии, то есть сличения на месте документов с действительностью.

Наряду с этим от ревизии Государственного контроля были освобождены привилегированные учреждения: Министерство двора, удельное ведомство, благотворительные учреждения, а также государственные кредитные организации и Канцелярия Министра финансов по кредитной части, через которую производились все финансовые операции с иностранными государствами.

Несмотря на то, что реформа Государственного контроля была осуществлена далеко не полностью, она все же сыграла положительную роль.

Свое развитие получил документальный контроль (ревизия), сущность которого заключалась в том, что отчетность всех касс вместе с ассигновками распорядителей и оправдывающими их документами ежемесячно поступала на ревизию в местные учреждения Государственного контроля, образованные под наименованием контрольных палат и их отделений в тех губерниях, где было введено единство кассы.

Эти организации не относились к губернским учреждениям. Они являлись самостоятельными учреждениями, производящими окончательную ревизию отчетов в губерниях и подчинялись только Государственному контролеру.

Контрольные палаты и их отделения производили ревизии по прошнурованным книгам и подлинным документам денежных оборотов губернских и уездных казначейств, касс специальных сборщиков и управлений, распоряжавшихся кредитами и производящими сбор государственных доходов. Палаты производили также ревизии наличности денежных средств и имущества согласно записям в книгах и по документам.

С введением документальной ревизии Государственный контроль получил возможность входить во все детали, связанные с движением государственных средств, и изучать все стороны хозяйственной жизни государства. При этом первым условием ревизии считалось тщательное ознакомление с хозяйством ревизуемых учреждений, проверка хозяйственной целесообразности и выгодности операций. Поэтому В.А. Татаринов требовал, чтобы каждый ревизор независимо от проверки правильности оборотов ревизуемого управления обращал внимание и на существующие в данном управлении способы производства хозяйственных операций и их результаты.

В результате преобразований, вместо прежней системы рассмотрения общих министерских отчетов, не дававших оснований для конкретных и обоснованных выводов, органы Государственного контроля получили теперь доступ к первичным документам. Кроме этого в практической деятельности органов Государственного контроля было обращено серьезное внимание на организацию ревизии государственных доходов, которые до 60-х годов XIX в. Государственным контролем не проверялись.

В эти годы под руководством В.А.Татаринова началась разработка правил ревизии важнейших отраслей государственных доходов. В свою очередь в качестве руководителя Государственного контроля В.А. Татаринов в своих приказах и инструкциях разъяснял служащим контроля задачи новой ревизионной системы, ее принципы и методы.

В.А.Татаринов полагал, что ревизия одних денежных средств, как бы хорошо поставлена она ни была, всегда будет односторонней, если она не связана с документальной ревизией имущественных ценностей. На эту сторону дела было обращено самое серьезное внимание, так как до этого материальные ценности Государственным контролем не ревизовались. В свою очередь материальное счетоводство и отчетность были поставлены в ведомствах крайне неудовлетворительно. Учитывая это, Государственным контролем были выработаны общие правила материальной отчетности, которые нашли применение на интендантских складах, в портах, на горных заводах и т.д.

Со второй половины 60-х годов на казенных железных дорогах стал вводиться, правда, в ограниченных размерах, фактический контроль.

Однако внедрение новых форм и методов контроля, особенно на местах, проходило в весьма непростых условиях. Хозяйственные реформы 1861 г., наряду с их положительным импульсом по

развитию производительных сил вызвали значительный рост хозяйственных преступлений, ослабление центральной власти. В ответ на это Правительство принимало меры, однако, эти меры в ряде случаев носили не всегда продуманный характер. Так, например, закон о контрольных палатах был утвержден в январе 1866 г. В середине того же года Министр внутренних дел потребовал усиления административного надзора в губерниях, усиления власти губернаторов и предоставления им с этой целью права производить внезапную ревизию губернских учреждений и приостанавливать исполнение любого их распоряжения. При этом по настоянию В.А. Татаринова было намечено сделать исключение для учреждений Государственного контроля и не ставить их в непосредственную зависимость от губернаторов. Комитет министров, рассматривавший этот вопрос в отсутствие В.А. Татаринова, постановил предоставить губернаторам право производить ревизию во всех губернских учреждениях, не оговорив, что местные учреждения Государственного контроля должны быть исключены из подчинения губернаторам. Этим решением контрольные палаты фактически ставились в подчинение губернаторам.

В.А.Татаринов выступил за отмену такого решения в части контрольных палат. В представлении Александру II он аргументировал тем, что губернаторы являются главными распорядителями почти всех кредитов гражданских ведомств, подлежащих ревизии местных контрольных палат, и что поэтому с подчинением губернаторам тех ревизоров, которые проверяют их распоряжения по расходованию сумм, нельзя ожидать ни беспристрастной, ни самостоятельной ревизии.

Своей позицией В.А.Татаринов добился отмены решения Комитета министров в отношении контрольных палат.

В дальнейшем контрольные палаты на основании первичной документации и своих контрольных мероприятий создали возможность составлять годовой отчет Государственного контроля по исполнению бюджета. С 1868 г. эти отчеты начали публиковаться.

Государственный контроль принял участие в рассмотрении финансовых смет министерств. Рассмотрев предварительно сметы на 1869, 1870 и 1871 гг., Государственный контроль внес предложение увеличить государственные доходы на 23 млн. руб. и сократить расходы на 65 млн. рублей.

В целом проведение реформ сделало реальными начинания В.А. Татаринова, которые в конечном итоге состояли в том:

чтобы при правильном развитии ревизионной работы Государственный контроль, сосредоточивая у себя данные о государственном хозяйстве, представлял правительству свои соображения о необходимости тех или иных изменений и дополнений к действующим законоположениям;

чтобы рационально организованный контроль имел своей целью не столько преследование, сколько предупреждение неправильных действий, в связи с чем результаты ревизии должны были выражаться не в количестве сделанных замечаний и начетов, а в предупреждении неправильных действий (эта цель могла быть достигнута при условии, если распорядительные управления будут знать, что всякое их неправильное действие в распоряжении государственными средствами будет обнаружено контролем).

В дополнение к этому В.А.Татаринов выдвигал требование единства направления деятельности всех учреждений Государственного контроля, которое может быть достигнуто, помимо общности руководства, лишь при условии, если каждый местный орган Государственного контроля, каждая контрольная палата будут знать об общем направлении и главнейших практических результатах деятельности всех прочих учреждений Государственного контроля. В.А. Татаринов требовал, также, установления связи контрольных органов со статистическими органами – губернскими статистическими комитетами, - так как контрольные органы могли получить от статистических весьма полезные для ревизии данные.

Следует отметить, что контрольная реформа того времени находилась в неразрывной связи со всеми финансовыми реформами. Без контрольной реформы все ограничения прав распорядительных управлений, предусмотренные сметной и кассовой реформами, не получили бы практического

осуществления. Но, с другой стороны, и сама контрольная система не могла быть изменена без преобразования всего сметно-кассового дела.

Реформа проводилась достаточно медленно и тяжело, с сомнениями в ее пользе, с принятием мер, нередко противоречащих ее существу, Это выразилось, в частности, в том, что на протяжении лет контрольных реформ общего законодательного акта, определяющего положение Государственного контроля в системе государственного управления и объем предоставленных ему прав, издано не было; было опубликовано только временное положение о контрольных палатах.

Отсутствие законодательного акта о государственном контроле в то время не являлось лишь чисто формальным моментом; в это, в конечном итоге, выражалась политика всевластной бюрократии, направленная не на создание сильного и авторитетного государственного контрольного органа, а органа декоративного, лишенного реальных прав и реальной власти. Об этом свидетельствует даже то, что из 5 млн. руб. начетов, определенных к взысканию контрольными палатами в период 1867–1870 гг., фактически было взыскано и поступило в казначейство только 939 тыс. руб.

Если российская бюрократическая машина еще позволяла Государственному контролю преследовать злоупотребления мелких чиновников, то он был бессилен, когда дело касалось преследования высокопоставленных и приближенных лиц, растаскивающих колоссальные казенные денежные средства. Ему даже не позволяли ревизовать те предприятия, которые находились под особым покровительством правительства. Когда в 1866 г. В.А. Татаринов сделал попытку обревизовать использование огромной по тому времени двухмиллионной ссуды, выданной правительством товариществу Обуховского сталелитейного завода, ему провести эту ревизию не удалось. В.А. Татаринову было указано, что документы частного предприятия ревизии Государственного контроля подлежать не могут.

В 1880 году наметился новый поворот во внутренней политике России, ускорились работы по введению Конституции, которая, наконец, была подписана императором в конце февраля 1881 года.

Однако 1 марта 1881 г. Александр II был убит, и на смену ему на престол вступил Александр III (1881–1894).

Александр III в ответ на убийство отца отказался от принятия Конституции и объявил решительную борьбу с “крамолой“.

На этот раз вопрос о ней был поставлен значительно шире, чем в минувшее царствование. Наряду с преследованиями террористов правительство обратило внимание и на уничтожение причин, вызывающих подрыв устоев Российского государства. Не только дальнейшее развитие реформ Александра II, но даже сохранение их в сложившихся формах было признано вредным.

Вместо этого была выдвинута задача – ”поставить государственное дело на прочные основы постепенного исторического развития, устранить неумеренные требования и взамен пристрастия к крайним теориям ввести в общественное сознание мысль о деятельной практической работе”.

Практическая работа правительства была направлена также и на укрепление органов Государственного контроля.

В 1883 г. был учрежден Департамент гражданской отчетности, который заменил Временную ревизионную комиссию. Департамент морских отчетов в этом же году был преобразован в Департамент военной и морской отчетности.

В 1884 г. был организован в составе Центрального управления Государственного контроля, на правах департамента, железнодорожный отдел для ревизии оборотов железных дорог, подчиненных ревизии Государственного контроля.

В 1888 г. была образована Центральная бухгалтерия Государственного контроля для составления отчетности по исполнению государственных росписей.

На этом принципиальный процесс преобразования органов Государственного контроля вплоть до революции 1905 года и созыва первой Государственной Думы завершился.

На основании более, чем двадцатилетнего опыта совершенствования и укрепления органов Государственного контроля, опыта и истории финансового и административного права за эти годы, была выработана система основополагающих положений деятельности Государственного контроля, которые определились в следующем:

Государственный контроль, по мнению современников, должен быть учреждением вполне самостоятельным, независимым от других министерств и подчиненным лишь непосредственному высшему центральному государственному управлению, которому, в качестве высшего блюстителя общегосударственных интересов, Контроль должен представлять свои отчеты и доклады о результатах ревизии, служа вместе с тем целям объединения и единообразного направления хозяйственных действий всех подотчетных распорядительных управлений.

Ревизия расходов и доходов, то есть проверка действий всех подотчетных распорядительных управлений, должна быть поручена отдельным местным органам, непосредственно подчиненным Центральному контрольному управлению. При этом история и опыт России дали достаточно много указаний относительно недостаточности административного или внутреннего контроля, поручаемого высшим инстанциям управления над более низкими инстанциями. Административный самоконтроль имел в России весьма богатый опыт. Вплоть до реформы 1862 г. министерства представляли Государственному контролеру для проверки лишь годовые и генеральные отчеты. При этом они проводили ревизии подчиненных им местных учреждений через командируемых ими особых ревизоров.Результатами такого внутреннего или административного контроля было возбуждение, в редких случаях, преследований против нарушителей казенных (государственных) интересов, и в итоге лишь устранение обнаруженных беспорядков.Опыты административного контроля продолжались в том или ином виде и после реформы 1862 г., например, в форме правительственной инспекции Министерства путей сообщения и в виде ревизоров Государственного банка и Министерства государственных имуществ, но с теми же неудачными результатами.

Государственный контроль, удовлетворяя указанным выше задачам, должен быть организован и осуществлен в наиболее простейшей системе счетоводства – такой, которая бы отнюдь не замедляла и не стесняла действия распорядительных управлений, но давала бы Контролю возможность своевременно следить за закономерностью действий и распоряжений подотчетных учреждений, и представлять о результатах этих распоряжений и о последствиях своих ревизионных действий своевременные и ежегодные отчеты.

В конечном итоге к началу двадцатого века отечественный Государственный контроль, стремясь достигнуть наиболее совершенных методов ревизии и счетоводства, выработал следующие системы национального контроля:

Систему наблюдательного контроля, состоящую в проверке ежемесячных, годовых и “генеральных” книг и отчетов, составляемых как самими министерствами, так и подчиненными им ведомствами и учреждениями.

Систему последующего или документального контроля, заключающуюся в ревизии оборотов по подлинным документам, в проверке действий не только исполнителей, но и главных распорядителей кредита, в проверке финансовых смет, в составлении отчетов по исполнению смет и, наконец, в составлении отчетов о ревизии.

Систему предварительного контроля, заключающуюся в рассмотрении смет, проектов, правил, инструкций и положений, планов, некоторых наиболее важных договоров, в проверке по существу ордеров и ассигновок по каждой проплате, в участии в производстве торгов, заготовок, покупок и продаж.

Систему фактического контроля, заключающуюся в присутствии представителей контроля при приеме и освидетельствовании материалов и имуществ, в осмотре и обмере работ, в ревизии наличности касс, в сверке с натурою и подсчете платежных документов.

Каждая из указанных систем имеет свои достоинства и недостатки.

Система наблюдательного или блюстительного контроля, как отмечалось специалистами, была наиболее проста и дешева. Но все же недостатки этой системы ревизии в достаточной мере были

выявлены историческим, более 150-летним опытом деятельности органов Государственного контроля, а также в ходе Крымской войны 1853–1854 гг.

Введенная законом от 22 мая 1862 г. новая система последующей и документальной ревизии была с удовлетворением воспринята в государстве.

Однако система последующего контроля, возложенная на контрольные палаты, была лишь временной и переходной мерой, так как проекту контрольной реформы В.А.Татаринова эта система должна была составлять одно целое с системой предварительного и фактического контроля. Вместе с этим при обсуждении проекта реформы, предложенная В.А. Татариновым система предварительного контроля встретила очень энергичные возражения и поэтому в достаточно урезанном виде и только в порядке опыта, вводилась 19 лет, вплоть до вступления на престол Александра III.

16 июля 1881 г. Александр III одобрил доклад и циркуляр Государственного контролера статс-секретаря Д.М.Сольского (1878–1889) о введении предварительного и фактического контроля в Российской Империи, мотивированный тем, что “на опыте обнаружилось, что при системе последующей ревизии казна не может считаться достаточно огражденной от своекорыстных покушений, так как счета и документы, удовлетворяющие по форме законным требованиям, нередко составляются несогласно с действительностью, а потому весьма важные беспорядки и злоупотребления ускользают от преследования контроля. Хотя достигнуть когда-либо такого совершенства, чтобы Государственный контроль мог настигать, а тем более предупреждать всякие неправильные в казенном хозяйстве действия очевидно невозможно, как невозможно и то, чтобы уголовная юстиция избавила государство вовсе от преступлений, но в возможном приближении к этому идеалу заключается настоящая задача контроля. Так разумеют и всегда разумели лучшие из деятелей Государственного контроля, заботившиеся об изыскании в дополнение к документальной ревизии других более действенных приемов проверки”.

Действительно, как показал опыт 60-70-х годов, одна последующая документальная ревизия не могла оградить государственную казну от злоупотреблений, так как счета и документы, удовлетворяя по форме законным требованиям, нередко прикрывали самые вопиющие факты хищения государственных средств. Поэтому в целях достижения ревизией практических результатов с 80-х годов начинает постепенно внедряться в практику работы Государственного контроля предварительный контроль. Перед ним ставиться задача “обнаруживать и пресекать корыстные поползновения на казенную собственность, хотя бы они и прикрывались внешнею формою законности”.

Предварительному контролю с начала 80-х годов в первую очередь были подчинены операции, связанные с постройкой и эксплуатацией казенных железных дорог, которые стали важнейшей отраслью хозяйства и в которую вкладывались крупные государственные средства. Сумма правительственных расходов “на сооружение железных дорог” с 1862 г. по 1884 г. включительно составила 1125 млн. руб.

В эти же годы предварительный контроль был распространен на операции, связанные с возведением оборонительных сооружений на западной границе и с постройкой воинских казарм хозяйственным способом, через особые войсковые строительные комиссии.

Прошедшие со дня утверждения доклада годы показали эффективность новых методов контроля. Через 15 лет предварительному и фактическому контролю была подчинена уже треть государственных расходов. При этом особенное значение такой контроль приобрел во время русско-турецкой войны 1877 г., а также в ходе Ахалтекинской военной экспедиции.

После проверки действенности контроля в военных операциях, предварительный и фактический контроль становятся непременным условием при сооружении военных казарм, зданий и крепостей. Предварительному и фактическому контролю стали подчинены также сооружения, строящиеся для обеспечения винной казенной монополии.

Вместе с этим достаточно много нареканий получила система последующей и документальной ревизии. Как известно, ревизия последующая, основанная на проверке отчетов и уже оплаченных

документов, имела своей задачей обнаружение уже допущенного умышленного или неумышленного ущерба государству. Слабые стороны этой системы заключались в том, что противозаконные и для государства убыточные действия и распоряжения подотчетных лиц и учреждений скрываются, как правило, за грудой документов, с формальной стороны составленных правильно; поэтому, лишь в редких случаях по документам удавалось установить нарушения, а еще реже злоупотребления. В связи с этим результатом контрольной ревизии являлось выяснение и установление неправильности действий, затем обнаружение виновных и, наконец, взыскание с них начетов. Однако в большинстве случаев начеты на виновных оставались неисполненными из-за уклонения от их уплаты всякими дозволенными и недозволенными способами, что ставило под сомнение действенность контроля.

С другой стороны, ревизия имеет своей задачей проверку не только законности произведенных расходов, но и проверку их эффективности, то есть выгодности или невыгодности для казны произведенных расходов. Эта задача при системе последующего или документального контроля представляется трудно осуществимой, так как производимые явно нехозяйственные расходы с формальной стороны выставляются безупречными и не позволяют достаточно объективно определить соответствие расходов с действующими условиями и ценами.

Таким образом, реформы, начатые генерал-контролером Департамента гражданских отчетов В.А.Татариновым, выдвинули на первое место в системе государственного контроля именно предварительный контроль, который, по мнению современников, имел профилактическое и воспитательное значение, приучал к законности, к точному соблюдению принципов и предписаний и тем самым искоренял административный произвол.

Вместе с этим следует отметить, что во взглядах на предварительный контроль не было единой точки зрения. При этом указывалось на то, что предварительный контроль является своего рода вторжением в область распорядительных действий исполнительной власти, что противоречит природе Государственного контроля, как наблюдающего и проверяющего органа. Однако, по мнению большинства специалистов того времени, участие Контроля в предварительном рассмотрении и планировании хозяйственных вопросов, в правильном практическом разрешении которых одинаково заинтересованы как распорядительная организация, так и контрольное учреждение, представляет собой совместную работу двух ведомств, направленных к одной цели – к сохранению максимально возможных интересов казны и поэтому не могло рассматриваться как вмешательство в сферу распорядительной компетенции.

В дальнейшем предварительный контроль получил еще большее развитие, изменялись и усложнялись его формы. Если, по проекту В.А. Татаринова, предварительный контроль должен был заключаться в рассмотрении ассигновок, то с течением времени и с возрастанием и усложнением государственного хозяйства, проведением таких крупных казенных операций, как железнодорожное строительство, стало очевидным, что одного контроля ассигновок недостаточно. Контроль ассигновок не давал ответа на вопросы, являются ли по существу законным предполагаемый расход, правильно ли он определен и подсчитан, в соответствии ли с законом были заключены договоры. А именно здесь имелись возможности для финансовых злоупотреблений.

Предварительный контроль стал развиваться в двух формах, которые по своей организации стали складываться из предварительной документальной ревизию распорядительных операций ведомств, производимой органами Государственного контроля и участия представителей Государственного контроля в различных заседаниях и совещаниях ведомств при обсуждении финансово-хозяйственных и административных вопросов, разрешение которых предшествовало совершению хозяйственных операций.

Предварительная документальная ревизия отдельных распорядительных операций ведомств стала осуществляться в свою очередь в форме контроля над возникновением доходов и расходов и в форме контроля над ассигнованием расходов.

Функции Государственного контроля по предварительному контролю над возникновением доходов и расходов состояли в составлении и сообщении соответствующим ведомствам заключений по проектам договоров и всякого рода хозяйственным делам и предположениям. Свои заключения по проектам

договоров органы Государственного контроля сообщали ведомствам только в том случае, если контрольным органам были доставлены или в их делах имелись все необходимые для этого данные о потребном количестве рабочей силы, материалов, ценах и т.п. В составлении заключений и сообщений их заинтересованным учреждениям Государственный контроль был ограничен сроком, колебавшимся от 6 до 10 дней.

При таком порядке заключения Государственного контроля не связывали свободы действия распорядителя, который мог осуществлять свои предположения, хотя бы они и не согласовывались с заключением контрольных органов. О своих распоряжениях, по которым имелись возражения контроля, учреждение обязано было уведомить контроль; в этом случае ревизионное заключение по делу выносилось в порядке последующей ревизии.

Предварительный контроль над ассигнованием расходов состоял в документальной ревизии органами Государственного контроля ассигновок или соответствующих им платежных документов. При этом контроле каждая ассигновка, с приложением оправдательных документов, до отсылки ее в казначейство, представлялась на предварительную ревизию в соответствующее учреждение Государственного контроля. На проверку ассигновки полагалось не более трех дней. В случае срочности платежа учреждением, выдавшим ассигновку, делалась на ней соответствующая надпись. На ревизию такой ассигновки полагался один день. На проверку ассигновок по окончательным расчетам с подрядчиками и поставщиками давалось 10 дней. Ревизионное заключение контрольного органа по ассигновке выражалось или в утверждении, или в признании ее в целом, или в части, подлежащей проверке по существу, в порядке последующей ревизии, или же в неутверждении предполагаемого платежа. Утверждение ассигновки Государственным контролем без всяких оговорок освобождало соответствующую расходную операцию от проверки в порядке последующей ревизии отчетности. Расходы, произведенные по утвержденным ассигновкам, подлежали последующей проверке лишь в случае обнаружения новых обстоятельств, которые не могли иметься в виду при предварительной ревизии.

Основанием для того, чтобы отложить проверку ассигновки до последующей ревизии, являлось отсутствие необходимых оправдательных документов или невозможность произвести ревизию в положенный срок ввиду сложности расчета. По ассигновке, проверка которой откладывалась до последующей ревизии, подконтрольное учреждение производило платеж в том размере, в каком признавало его правильным. Если же при предварительной ревизии предполагаемого платежа контрольное учреждение считало его незаконным, ассигновка оставлялась без утверждения. Об этом сообщалось учреждению, выдавшему ассигновку, и указывались основания неутверждения ассигновки. Ассигновка, не утвержденная контрольным органом, оплате не подлежала, кроме случаев, когда начальник учреждения, выдавшего ассигновку, платеж по такой ассигновке принимал на свою ответственность. О каждом случае оплаты неутвержденной ассигновки учреждение немедленно сообщало контрольному органу, который доводил об этом до сведения Государственного контролера.

Следует отметить, что подчинение предварительному контролю тех или иных хозяйственных и финансовых операций лишь в некоторых случаях устанавливалось законом, в большинстве же эта форма ревизии вводилась по соглашению Государственного контролера с руководителями соответствующих ведомств.

В дальнейшем со стороны Государственного контроля предпринимались попытки сначала узаконить такое положение в разрабатываемом Уставе ревизии, затем, по предложению Государственной Думы, усилить роль Государственного контроля и вводить предварительный контроль распоряжением Государственного контролера (без согласия ведомства), когда он считал это необходимым.

Предварительный контроль в отдельных отраслях хозяйства имел свои формы и особенности и оказал большое влияние на правильное расходование казенных средств. Например, в результате проведения предварительного контроля на казенных железных дорогах было предупреждено неправильных выдач: в 1908 г. – на 838 тыс. руб., в 1910 г. – на 689 тыс. руб., в 1911 г. – на 862 тыс. рублей. В 1900 г., по предложению Государственного контроля, смета Главного интендантского

управления Военного министерства на 1901 г. была сокращена более чем на миллион рублей. Достаточно высокая результативность предварительного контроля отмечалась в Морском министерстве, где более рационально были использованы многомиллионные суммы.

Сфера применения предварительного контроля постепенно расширялась. Предварительному контролю стали подвергаться операции, связанные с постройкой и эксплуатацией торговых портов, сооружением шоссейных и водных путей сообщения. Предварительному контролю были подчинены почти все сколько-нибудь значительные объекты, сооружаемые за счет казны. Предварительный контроль осуществлялся на отдельных предприятиях Горного ведомства. И, наконец, предварительному контролю были подчинены расходы по винной монополии, превышавшие 190 млн. руб. в год.

Помимо предварительной документальной ревизии распорядительных операций ведомств, второй формой предварительного контроля было участие представителей Государственного контроля в ведомственных и межведомственных комиссиях, комитетах, советах и совещаниях при обсуждении финансово-хозяйственных и административных вопросов. Представители Государственного контроля пользовались в этих органах правом совещательного, а иногда и решающего голоса. С одной стороны, такой порядок участия в деятельности ведомств позволял Государственному контролю быть постоянно в “курсе дел”, с другой стороны он возлагал на сотрудников Государственного контроля ответственность за принятые решения и делить ее с распорядительными учреждениями.

Следует отметить, что с введением в России предварительного контроля (80-е гг. XIX в.) вопрос об участии Государственного контроля в распорядительных учреждениях с правом решающего голоса в первую очередь стали ставить министры, желавшие поделить ответственность за ошибочно принимаемые решения. Государственный контролер Д.М.Сольский не согласился тогда на введение такого порядка работы, считая невозможным возложить на представителей Государственного контроля распорядительные функции, так как они несовместимы с назначением Государственного контроля как учреждения ревизионного. Представители контроля, полагал Д.М. Сольский, не могут в одно и то же время участвовать в распоряжениях, связанных с производством расходов, и проверять эти расходы, другими словами, ревизовать свои собственные действия, так как это лишало бы Государственный контроль необходимой независимости и беспристрастия при разрешении возникающих при ревизии вопросов. Однако все же Д.М. Сольский счел возможным допустить приглашение представителей Госконтроля в комиссии без предоставления им права решающего для того, чтобы, присутствуя при рассмотрении вопросов в комиссиях, они имели возможность учесть при ревизии высказанные там соображения и доводы. Позиция Д.М. Сольского получила официальное признание, но на очень короткий срок. Уже в 90-е годы руководители Государственного контроля под давлением ведомств отступили от этой позиции и допустили широкое участие своих представителей в ведомственных комиссиях и комитетах с правом решающего голоса.

Основной отраслью государственного хозяйства, в которой предварительный контроль осуществлялся в форме участия представителей контроля в распорядительных действиях, связывавших казну денежными обязательствами, были государственные железные дороги. Главные контролеры на казенных железных дорогах в качестве представителей Государственного контроля входили на правах членов в состав Советов местных управлений по эксплуатации казенных дорог, которые разрешали все хозяйственно-финансовые вопросы, связанные с деятельностью дорог. При этом представители Государственного контроля пользовались правом решающего голоса, причем несогласие их с постановлением Совета останавливало исполнение постановления и требовало рассмотрения дела в более высоких инстанциях.

Представители Государственного контроля участвовали с правом решающего голоса также в комиссиях и комитетах по сооружению различными ведомствами крупных построек. Однако в случае крупнейших дефектов в строительстве ответственность за это ложилась также и на представителей Государственного контроля, участвовавших в распорядительных действиях, и на Государственный контроль в целом.

Такая форма контроля в большей степени устраивала бюрократическую власть. Так, если контроль в форме предварительной документальной ревизии распорядительных операций ведомств прививался очень медленно и наталкивался на упорное противодействие руководителей ведомств, то вторая форма предварительного контроля – участие представителей Государственного контроля во всевозможных ведомственных комиссиях – получила крайне широкое распространение.

Наряду с предварительным контролем дальнейшее развитие получил фактический контроль. Реформой Государственного контроля этому виду контроля было предоставлено право производить фактическую ревизию касс Министерства финансов, в которых сосредоточивались все государственные доходы.

Подчинение государственных касс фактической проверке Государственного контроля являлось одной из основных идей финансово-контрольной реформы В.А.Татаринова и было осуществлено с самого же начала проведения этой реформы. Местные органы Государственного контроля – контрольные палаты – независимо от проверки законности операций касс по подлинным документам производили в кассах внезапные ревизии наличных сумм и ценных бумаг.

Финансово-хозяйственные операции всех других учреждений, кроме государственных касс, органы Государственного контроля проверяли только в порядке последующей документальной ревизии. Однако вскоре практика контрольных учреждений показала односторонность и неполноту только одной документальной ревизии и потребовала расширения сферы применения фактического контроля.

В связи с этим, как отмечал В.А.Татаринов, “… нельзя сомневаться, что при взимании свыше 350 миллионов государственных доходов, неправильности и даже злоупотреблений со стороны сборщиков гораздо более возможны и менее заметны, чем при производстве расходов”. При проверке доходов, полагал В.А. Татаринов, “… исключительно бумажная ревизия представляет одну только формальность, не удовлетворяющую ревизионным целям и для достижения более полных и действительных результатов необходимо ввести в ревизию элемент контроля фактического".

Первый опыт применения фактического контроля был произведен В.А. Татариновым в 1866 г. на Николаевской железной дороге. Выбор Николаевской дороги в качестве объекта фактического контроля объяснялся тем, что операции по извлечению доходов от принадлежащих в то время государству железных дорог, к числу которых относилась и Николаевская дорога, имели важное значение для государственного казначейства. Представителям Государственного контроля, наряду с действующей ревизией доходов и оценки правильности применения тарифов и взыскания пошлин за хранение грузов, было предоставлено право внезапных проверок количества и состава перевозимых дорогой грузов.

Опыт применения фактического контроля на Николаевской железной дороге был удачным; в последующие годы он был применен при ревизии доходов Московско-Курской и Одесско-Балтийской железных дорог. Однако применение фактического контроля на казенных железных дорогах в 60-х годах XIX в. было кратковременным. К началу 80-х годов сеть железных дорог почти целиком была передана в руки частных железнодорожных компаний. При этом, несмотря на то, что 90% капитала акционерных компаний гарантировалось государством, оно проводило по отношению к частным компаниям политику полного невмешательства. Это выразилось в частности и в том, что Государственный контроль фактически был отстранен от контроля за расходованием государственных средств железнодорожными компаниями. Частные железнодорожные общества устанавливали произвольные тарифы и всеми способами вели конкурентную борьбу за привлечение грузов.

Такой рынок на железнодорожном транспорте вызвал недовольство крупных экспортеров хлеба, а необходимость в постоянных приплатах частным обществам со стороны государства и, наконец, выявленная на опыте русско-турецкой войны 1877–1878 гг. неспособность разрозненной железнодорожной сети обеспечить нужды государственной обороны привели к пересмотру государственной железнодорожной политики.

В конце 80-х годов российским Правительством устанавливается курс на государственное строительство железных дорог и выкуп в казну частных железных дорог. Казенные железные дороги стали подлежать ревизии Государственного контроля. При этом операции, связанные с постройкой государственных железных дорог, были подчинены с 1881 г. фактическому и предварительному контролю; операции, связанные с эксплуатацией государственных железных дорог, были подчинены такому контролю с 1882 г.

При фактической проверке работ по строительству государственных железных дорог представители Госконтроля удостоверялись главным образом в том, исполнялись ли работы в соответствии с условиями договоров и перечислялись ли именно выполненные работы в платежных документах. Присутствуя при приеме материалов и имущества от поставщиков, контролеры устанавливали, соответствуют ли представленные к приему материалы и имущество количеству, указанному в платежном документе, установленным техническим условиям и требованиям договора. При ревизии имущества и материалов на складах контролеры сличали наличность с записями по книгам, проверяли, производился ли отпуск материалов в соответствии с установленными правилами и по установленным документам, обеспечивалось ли правильное хранение материалов и т.п.

Фактический контроль на эксплуатируемых казенных железных дорогах выражался в том, что представители местного контроля дороги имели право присутствовать при погрузке и выгрузке вагонов, при сдаче и приеме подвижного состава, проверять пассажирские, товарные и рабочие поезда; ревизовать все кассы дороги и наличность имущества дороги; присутствовать при продаже ненужного имущества и невостребованных грузов, а также при производстве администрацией дороги торгов на подряды и поставки; производить осмотр работ и таким путем устанавливать правильность документальных показаний расходования материалов и затрат рабочей силы.

Фактический контроль применялся также в железнодорожных мастерских и депо. В частности, контролер участвовал в комиссии по осмотру и испытанию выходящего из ремонта подвижного состава.

Однако государственный контроль как система – это все же один из элементов государственного управления и он не мог предотвратить стихии рынка, финансовых афер и хищений.

В целом строительство и эксплуатация государственных железных дорог были ареной крупнейших хозяйственных злоупотреблений.

Помимо государственных железных дорог фактический контроль получил применение при проверке финансово-хозяйственных операций, связанных с обслуживанием нужд армии в мирное и особенно в военное время.

Учитывая опыт Крымской войны 1853–1856 г., а также слабую результативность последующей документальной ревизии хозяйственных операций в армии, было признано необходимым создать на время войны при армии органы полевого контроля, которые на месте, в тылу армии, производили бы фактическую проверку финансово-хозяйственных операций. Инициатива в деле организации полевого контроля принадлежала Военному министру Д.А. Милютину и Государственному контролеру С.А.Грейгу (1874–1877).

В феврале 1877 г. было утверждено Временное положение о полевом контроле. Положением предусматривалось создание специальных органов Государственного контроля при действующей армии, которым предоставлялось право фактического и последующего документального контроля.

На полевой контроль были возложены: фактическая проверка сохранности и правильности употребления всех отпускаемых на военные потребности денежных и материальных средств; присутствие при производстве торгов на поставку всех предметов войскового довольствия; проверка наличия назначенного к продаже или уничтожению казенного имущества и действительной его продажи или уничтожения; сообщение военному руководству о предметах довольствия, которые при ревизии оказались недоброкачественными и непригодными к употреблению.

Полевой контроль мог производить внезапную фактическую ревизию наличности денежных средств в полевых казначействах и всех видов казенного имущества, находившихся в вещевых, продовольственных, артиллерийских и инженерных складах, мастерских, госпиталях и других учреждениях военного ведомства на территории, подчиненной полевому управлению войск. Вместе с тем фактическую ревизию хозяйства войсковых частей полевой контроль мог производить только с разрешения главнокомандующего армией или командиров отдельных корпусов.

Полевой контроль развернул свою деятельность во время русско-турецкой войны 1877–1878 гг. В результате своей деятельности полевым контролем были обнаружены крупные злоупотребления монопольных поставщиков продуктов во все склады армии – компании Грегер, Горвиц и Коган. Были вскрыты также злоупотребления подрядчиков, перевозивших грузы для армии, в результате чего было возвращено в казну около 11 млн. рублей.

Полевой контроль действовал также во время русско-японской войны 1904–1905 годов.

В то время полевой контроль состоял всего лишь из 161 человека. Фактической ревизии во время войны были подвергнуты полевые кассы Министерства финансов и склады, в которых хранились предназначенные для армии запасы. При ревизии были обнаружены многочисленные случаи хищения казенного имущества, непорядки в хранении ценностей и в отчетности.

В мирное время фактический контроль распространялся на хозяйственные операции учреждений Военного министерства в очень ограниченных пределах. Фактическому контролю были подчинены операции, связанные с возведением оборонительных сооружений и строительством воинских казарм хозяйственным способом.

1 ноября 1894 г. скончался Александр III и на Российский престол вступил его сын Николай II (1894-1917).

Начало царствования Николая II совпало с быстрым развитием капитализма в России, в которой к началу XX в. сложился уникальный экономический механизм, обеспечивающий население страны всем необходимым и почти полностью независимый от других стран. Сформировалась система замкнутого самодовлеющего хозяйства, главными чертами которого была самодостаточность и самоудовлетворенность.

Успехи российской экономики характеризовались тем, что с 1865 по 1890 гг. железнодорожная сеть возросла с 3819 км до 29063 км, то есть увеличилась более, чем в семь раз. С 1865 по 1875 гг. средний годовой прирост железнодорожной сети составлял 1,5 тыс. км, а с 1893 по 1897 гг. –около 2,5 тыс. км. Перевозка грузов по железным дорогам возросла с 439 млн. пудов в 1868 г. до 6145 млн. пудов в 1896 г. Интенсивно росли и пассажирские перевозки: с 10,4 млн. пассажиров в 1868 г. до 65,5 млн. пассажиров в 1896 г. Символом экономического роста России конца XIX – начала XX в. стала Великая Сибирская железная дорога, воплотившая в себе все предыдущие хозяйственные достижения страны. В то время это был самый великий в мире экономический проект, воплощенный в жизнь отечественной индустрией.

Общая длина железнодорожной сети России, не считая дорог Финляндии, Китайско-Восточной железной дороги и узкоколейных дорог местного значения достигла 63,8 тыс. верст. Казне принадлежало две трети всей железнодорожной сети. Безусловно, что эта сеть находилась под государственным контролем.

В органах Государственного контроля при железных дорогах было занято около 3 тыс. сотрудников, которые осуществляли предварительный и фактический контроль. При этом официальная позиция Государственного контроля сводилась к признанию необходимости борьбы против стремления монополий сконцентрировать в своих руках все поставки топлива и металла на железные дороги.

После экономического кризиса 1900–1903 г. правительство стало принимать экстренные меры к привлечению частных капиталов в дело железнодорожного строительства. Одновременно с этим частное железнодорожное строительство за счет гарантированных Правительством займов и капиталов было поставлено под наблюдение Государственного контроля, который следил, чтобы платежи производились только за работы и поставки, выполненные согласно расценочным ведомостям и договорам, а также в необходимых случаях предлагал меры к более рациональному ведению работ.

Большое развитие получило банковское дело. Общая сумма выплат Государственного банка возросла с 113 млн. рублей в 1860–1863 гг. до 620 млн. рублей в 1884–1888 гг., а сумма вкладов на текущий счет с 335 млн. рублей в 1864–1868 гг. до 1495 млн. рублей в 1884–1888 гг. Обороты ссудосберегательных товариществ и касс (сельских и промышленных) возросли с 2,7 млн. рублей в 1872 г. до 82,6 млн. рублей в 1892 г. Особенно операции сберегательных касс развивались в 80-е и 90-е годы. В 1880 г. насчитывалось 75 касс, в 1897 г. их стало 4315 (из них 3454 почтово-телеграфных). При этом общий размер вкладов возрос с 4,4 млн. рублей в 1880 г. до 276,6 млн. рублей в 1897 г.

Бурное развитие экономики вызвало значительное увеличение доходов государства.

В 60-х годах XIX в. государственный бюджет России стал увеличиваться более высокими темпами, чем бюджеты других стран. В 1897 г. по сравнению с 1837 г. бюджет России увеличился в 9 раз, в то время как бюджет Англии – в 2,4 раза, Франции – в 2,8 раза. По росписи на 1899 г. государственный бюджет России достиг 1,5 миллиарда рублей и по объему превысил бюджеты Англии, Франции, Пруссии, Италии и Австрии.

К началу XX в. в бюджете России, в его доходной части, доля налоговых поступлений в виде обязательных взносов составила 49,3%, остальное составляли доходы от государственных предприятий, государственного имущества и капиталов, различные пошлины. При этом в структуре налогов доля прямых налогов составляла 14,5%, доля косвенных – 85,5 процента. Положительно зарекомендовал себя институт российского казначейства, осуществлявший и контролировавший поступления государственных бюджетных средств.

Государственный контроль Российской Империи близко соприкасался со всеми отраслями государственного хозяйства, исторически стоял на защите экономических интересов страны. Поэтому публикуемые его органами ежегодные отчеты об исполнении государственной росписи были направлены в первую очередь на внушение доверия в платежеспособность России со стороны ее иностранных кредиторов.

Как правило, бюджет Российской империи в начале XX в. исполнялся с превышением доходов над расходами. Этому способствовала деятельность государственного контроля, направленная в первую очередь на соблюдение равновесия государственной росписи и недопущения или ограничения сверхсметных ассигнований путем предварительной проверки государственных расходов всех министерств и ведомств, воспитания большей бережливости в расходовании средств государства, большего уважения к финансовым и хозяйственным законам.

Местные учреждения Государственного контроля, проверяя предоставленную им отчетность казенных предприятий, имели возможность судить о состоянии отдельных отраслей государственного хозяйства. Опираясь на данные с мест, центральный аппарат Государственного контроля составлял обстоятельные обзоры всех отраслей государственного хозяйства, которые держались в тайне и представлялись только верховной власти. Большое значение при этом играл предварительный контроль.

К началу XX в. государству принадлежали огромные площади земель и лесов, значительные водные пространства. Однако доходы, получаемые от эксплуатации этих имуществ, далеко не соответствовали их размерам и ценностям. По отношению к общему итогу доходных поступлений по государственной росписи они составляли 3- 4 процента.

Эксплуатация лесов велась двумя способами: путем продажи леса с торгов и путем казенных лесоразработок, причем преобладающую роль играл первый способ. За проведением торгов по продаже

леса наблюдали чиновники местных контрольных палат. При этом роль Государственного контроля ограничивалась регулярной, из года в год повторяемой констатацией недостаточности использования казенного лесного хозяйства, низкой его доходности и многочисленных фактов злоупотребления в его ведении.

Казенные горные заводы также представляли собой одну из старейших отраслей государственного хозяйства России. На этих заводах органы Государственного контроля регулярно вскрывали приписки в отчетности. В частности, в заводском учете не отражались расходы на амортизацию зданий и оборудования, не принимались во внимание расходы на топливо, не содержалось данных для оценки финансово-хозяйственной деятельности. Заводы долгое время представляли отчеты об их доходах, в действительности они приносили убытки.

И все же крупнейшим источником бюджетных доходов и объектом наблюдения Государственного контроля являлась казенная винная монополия в результате которой в России ежегодный чистый доход казны от продажи водки составлял в начале века около 800 млн. рублей. Именно здесь была масса нарушений и злоупотреблений.

Быстрое развитие капитализма в России в начале XX в. создавало в стране особую атмосферу азарта, игры и авантюры. И в этом деморализующем климате Государственный контроль России всеми силами старался устоять на своих государственных позициях. Однако при всех его весьма конструктивных намерениях, он был поставлен в положение зрителя неэффективного управления государственным сектором, злоупотреблений, прикрытых всеми формальностями права, процесса чрезмерно форсированного обогащения немногих за счет широких слоев населения. Воздействовать на этот процесс он не мог: многое было не в его компетенции, он мог только регистрировать эти явления, не редко остерегаясь даже вскрыть их.

По оценке современников, Государственный контроль в той правовой обстановке, в которой он находился, “мог ловить только мелкую рыбешку, большая же прорывала его сети, и он, пожалуй, даже вынужден был сторониться от больших щук, так как знал, что, все равно, дело кончится ничем: только кровь себе испортишь”. По сути, Государственный контроль при Николае II носил декоративный характер.

Вопреки этому беспрерывная борьба контроля со злоупотреблениями в ведомствах создала в контрольных учреждениях России оппозиционный дух, критическое чутье к мероприятиям, идущим от ведомств и правительства. Этот критический дух выгодно выделял контрольные учреждения и их сотрудников в рядах российской бюрократии. Именно это качество сотрудников, а также их государственный подход, определенный исторической и определяющей ролью Российского государства во всех сферах деятельности, позволили в кратчайшие сроки и в новом виде восстановить государственный контроль в Советской России после Октябрьской революции 1917 г.

В России накануне Революции 1905 года собирались громадные налоговые средства, но эти средства часто не воспроизводились в интересах страны и народа, а значительная их часть расходовалась вопреки их целевому назначению. При этом финансовая организация и управление было направлено к обогащению крупного капитала: нефтяные земли сдавались большими участками только крупному капиталу; поставки на казенных железных дорогах также осуществлялись в крупных размерах, и опять мелкий капитал был устранен: всем этим Правительством вскармливалась обособленная группа крупных держателей капиталов.

Правительство постоянно стремилось к фальсификации бюджета. Доход бюджета исчислялся не в полном объеме. При этом практиковалась так называемая система преуменьшенных исчислений доходов С.Ю. Витте. Эта система давала в конце года повод Министру финансов говорить о блестящем исполнении бюджетной росписи, о хорошем финансовом положении страны. С другой стороны, это давало возможность с меньшими поправками со стороны Государственного Совета или даже без него распоряжаться избытками доходов.

В связи с этим Государственный Совет не раз обращал внимание Министра финансов на необходимость более точного исчисления сметных предположений, то есть такого исчисления доходов, чтобы предположения возможно более соответствовали действительным поступлениям.

Наиболее часто прием преуменьшенного исчисления доходов практиковался на таможне, табачном, сахарном и питейном доходах.

Наряду с этим финансовая политика правительства углубляла поимущественное расслоение общества, поощряла обогащение отдельных групп за счет всего населения. В свою очередь крупный капитал оказывал сильное влияние на финансовую политику: в его интересах был установлен высокий таможенный тариф, действовала вывозная железнодорожная политика и сахарная нормировка, а также организация внутренних акцизов, которая делала невозможным существование мелкой промышленности. Сборы с крестьян, с выколачиванием недоимок, заставляли выбрасывать на рынок хлеб по низким ценам, в результате чего на нужде народа обогащались только хлебные торговцы.

Правительственная политика капитализации России искусственно ослабляла крестьянскую массу, уменьшала в ней силу сопротивления и этим облегчала их эксплуатацию со стороны капитала. Государственные земли, как правило, сдавались в аренду большими участками крупным арендаторам, которые уже от себя сдавали земли за двойную и тройную плату, чем не только расслаивали крестьянство, но и по существу расхищали бюджет.

Промысловое обложение также было направлено в большей степени не на рост мелкой промышленности, а на ее удушение налогами.

Таким образом, по мнению современников, экономическая и финансовая политика правительства углубляла и развивала в более сильных группах населения способность обогащаться за счет более слабых групп.

Правительство пыталось возможно прочнее застраховать свою устойчивость, оно стремилось сделать влиятельные группы лояльными себе и их экономическое положение связать с собой. По этим соображениям была создана сложная финансовая и экономическая организация, которая давала возможность закрепостить влиятельные общественные группы и держать их в повиновении, вознаграждая за лояльность и угрожая экономическим наказанием за оппозиционное настроение. Например, с помощью понижения железнодорожных тарифов правительство могло поощрять вывоз товаров за границу и обогащать экспортеров; при повышении тарифов судьба экспортеров находилась в руках правительства.

Обширные земледельческие районы оказались в полной власти бюрократии. Так, введение или отмена дифференциального железнодорожного тарифа правительством могли перекроить экономическую карту России, стимулировать или ослабить экономическую деятельность регионов и производителей.

В связи с этим острая необходимость реформирования государственного контроля и повышения его действенности нарастала.

Наступил 1905 год. События этого года повернули правительство лицом к народу.

В Манифесте от 17 октября 1905 г. “О Государственной Думе” Николай II закрепил правило, чтобы “...никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы и чтобы выборным от народа была облегчена возможность участия в надзоре за законностью действий назначаемых царем властей”.

Со своей стороны декабрьское восстание 1905 г. ускорило процесс ограничения монархической власти в России.

Материал подготовлен экспертно-аналитическим отделом Контрольно-счетной палаты города Калуги с использованием публикаций сайта Счетной палаты Российской Федерации ***http://audit.gov.ru***