



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В НОВЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ В РОССИИ (1906-1917Г.)

20 февраля 1906 г. в России были опубликованы закон и новые положения о Государственном Совете и Государственной Думе. Государственный Совет из совещательного превращается в законодательный орган, во вторую палату, формально приравненную к Думе, а фактически поставленную над Думой.

Положение о Государственной Думе провозглашало, что она учреждается “для обсуждения законодательных предположений”. Однако в Положении не упоминалось о праве контроля за управлением, которое было предоставлено Манифестом от 17 октября 1905 г.

Законом от 20 февраля 1906 г. к компетенции Думы стали относиться государственная роспись доходов и расходов вместе с финансовыми сметами министерств и отчет по исполнению росписи. При этом порядок рассмотрения росписи получил официальное оформление в законодательных актах, изданных в марте 1906 г.

Первое место в указанных актах занимали “Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных”.

Соответственно этим правилам Министерство финансов внесло одновременно в Государственный Совет и Государственную Думу проект государственной росписи и финансовых смет министерств и ведомств.

Однако Государственная Дума ничего не могла изменить по существу предоставляемой росписи, так как ст. 9 закона закрепила правило, что “...при обсуждении проекта государственной росписи не могут быть исключаемы или изменяемы такие доходы и расходы, которые внесены в проект на основании действующих законов, положений, штатов, расписаний, а также высочайших повелений, в порядке верховного управления последовавших”.

Позиция Министра финансов графа С.Ю.Витте в отношении с Думой заключалась в том, чтобы Дума не могла касаться вопросов бюджета и займов. Он считал, что, хотя самодержавие и вынуждено было сделать уступку народу – созвать Государственную Думу, но относиться к Думе с доверием нельзя, поэтому необходимо обеспечить неприкосновенность основных законов, включив в них все принципиально важное для самодержавия. В соответствии с этим в основные государственные законы были включены важнейшие статьи указа “О Комитете финансов”, которые чрезвычайно расширяли законодательную власть императора и еще более снижали роль Думы.

Правительство издало Основные законы в области бюджета и одновременно с этим стало создавать финансовый контроль, соответствующий характеру вводимых законов. Так, с образованием в октябре 1905 г. Совета Министров Государственный контролер был включен в его состав.

В этих условиях Государственный контроль должен был определить свое место в системе управления. Поэтому Государственный контролер **Д.А.Философов (1905–1906)** поставил перед Советом

Министров вопрос о переустройстве Государственного контроля “в соответствии с законодательными установлениями Империи”.

Д.А.Философов представлял, что такое переустройство должно быть произведено на началах, которые приблизили бы контроль к типу контрольных ведомств в тех странах, где представительным учреждениям обеспечено участие в законодательстве, а именно, к системе центральных счетных палат. При таком преобразовании участие Государственного контролера в составе Совета Министров уже не представлялось целесообразным. Реформа контроля, по проекту Д.А. Философова, могла быть осуществлена лишь при условии снятия с контроля административных обязанностей. В конечном итоге, предлагаемое Д.А. Философовым преобразование Государственного контроля по западноевропейскому образцу в Счетную палату означало бы упразднение контроля в той его организации, которая была создана Государственным контролером В.А.Татиариновым (1863–1871) в 60-х гг. XIX века.

Проект Д.А.Философова был отклонен с разъяснением, что “ревизионная деятельность Государственного контроля ни в каком отношении не подлежит компетенции Совета Министров”. Это разъяснение было включено в Положение о Совете Министров и в Положение о Государственном контроле. Однако, все же, пост Государственного контролера оставался в составе Совета Министров.

Следующим поводом для постановки вопроса об усилении деятельности Государственного контроля стало рассмотрение в марте 1907 г. II Государственной Думой проекта бюджета с дефицитом 200 млн. рублей, предположительно покрываемого за счет иностранных займов. Проект бюджета был отклонен с возражениями, изложенными в п. 4 проекта резолюции, о том, что Основные законы лишают Думу всякой возможности контролировать расходование народных средств и существенно изменять представленную роспись.

Именно поэтому 1 ноября 1907 г. первая сессия III Думы начала с рассмотрения сметы Государственного контроля. На сессии подчеркивалось о необходимости установления более тесных отношений между Государственной Думой и Госконтролем, так как контроль готовит те финансовые данные, которые необходимы Думе. Но для выполнения этих задач Госконтроль нуждался в реорганизации.

Реформа контроля представляла, по мнению Думы, первый этап к более правильному ведению бюджетного дела. Поэтому отнесение к компетенции Думы наряду с рассмотрением росписи отчета Государственного контроля по исполнению росписи рассматривалось как своевременный и правильный шаг. Думе удалось добиться также того, что отчет по исполнению росписи стал сопровождаться объяснительной запиской, в которой приводились факты и соображения, основанные на ревизионных данных контроля.

Для рассмотрения этих отчетов Дума образовала большую комиссию, которая работала с участием представителей Государственного контроля, министерств и ведомств. Комиссия детально рассмотрела один отчет за 1907 г. и постановила оставить без утверждения все обороты по бюджету 1907 г.

Вместе с этим значение этого постановления осталось неясным, поскольку в нем не содержалось никаких указаний ни о порядке рассмотрения отчетов Государственного контроля в Думе, ни о том, какие последствия может иметь не утверждение отчета Государственной Думой. Считая невозможным оставлять этот вопрос в неопределенном состоянии и придавая большое значение правильной постановке контроля со стороны законодательных органов за исполнением бюджета, Государственная Дума стремилась изъять Государственного контролера из состава Совета Министров и поставить Государственный контроль в непосредственную зависимость от Государственной Думы, обратив его в рабочий орган законодательной власти.

Наряду с этим Государственная Дума признавала необходимым обеспечить независимость Государственного контролера путем установления системы несменяемости контролеров и ревизоров по образцу Счетных палат Западной Европы.

Правительство не согласилось с предложением о преобразовании контроля из органа исполнительной власти в орган законодательной власти. Вместе с этим с Правительством велись достаточно конструктивные переговоры по предложению о несменяемости старших чинов Государственного контроля, которым поручалось самостоятельное производство ревизии; велись переговоры между представителями Государственного контроля и членами Комиссии Думы по исполнению государственного бюджета, однако начавшаяся в 1914 г. война остановила разработку проекта реформирования Государственного контроля.

Разразившаяся летом 1914 г. первая мировая война оказала самое серьезное, можно сказать, эпохальное влияние на дальнейшую судьбу России и ее народов.

Тяжелое поражение русской армии весной – летом 1915 г. выдвинуло перед Правительством России проблему перестройки всего хозяйства страны на военные рельсы. С осени 1915 г. вместе со сплошным привлечением частной промышленности к работе на военные нужды стала складываться система государственно-монополистического регулирования народного хозяйства.

Регулирующие органы правительства добились некоторых положительных результатов в увеличении чисто военного производства, в особенности винтовок, патронов и артиллерийских снарядов. В 1916 г. действующая армия была гораздо лучше обеспечена оружием, чем в 1914–1915 гг., хотя и отставала от других воюющих государств по техническому оснащению.

Вместе с этим кризис вооружения русской армии был преодолен ценой кризиса основных отраслей страны – железнодорожного транспорта, металлургической и топливной промышленности. Так, осенью 1916 г. при общем месячном производстве металла 16,5 млн. пудов дефицит его достигал 8 млн. пудов. Началось падение производства. В феврале 1917 г. выплавка металла составила всего лишь 9,5 млн. пудов.

На фоне развала крупного производства обострялся продовольственный кризис. Тыл раздирался экономическими противоречиями, ни одно из которых не могло быть разрешено изолированно.

В этих условиях царское правительство, предоставляя частному капиталу полную возможность наживаться на войне, разумеется, не думало о том, чтобы создать сильный качественно и количественно контрольный орган, который мог бы эффективно проверять миллиардные расходы, связанные с ведением войны, и пресечь злоупотребления.

Февральская революция 1917 года, свергнув самодержавие, также не внесла ничего нового в совершенствование организации и укрепление деятельности Государственного контроля.

В рассматриваемый период Государственный контроль был одним из довольно крупных ведомств Российской Империи. На его содержание в 1908–1913 гг. расходовалось ежегодно 10-11 млн. рублей.

В целом в 1911 г. в аппарате Государственного контроля работало 8398 служащих.

В августе 1914 г., когда часть контролеров была призвана по мобилизации в армию, в Государственном контроле работало 5767 человек (без учреждений полевого контроля). Из них в центральном аппарате работало 511 человек – 8,8% и в контрольных учреждениях на местах – 5256 человек – 91,2%. Соотношение отдельных должностных категорий работников в аппарате Государственного контроля в 1914 г. составило: главные контролеры и их помощники – 3,8%, старшие ревизоры и контролеры – 8,1%, контролеры – 8,6%, младшие ревизоры и помощники ревизоров – 54,8% и счетные работники – 24,7%.

Должностные лица Государственного контроля могли привлекаться к ответственности только с согласия Государственного контролера. Местное руководство не вмешивалось в их деятельность. При злоупотреблениях со стороны чиновников контроля об этом сообщалось начальникам контрольных учреждений и государственному контролеру.

Лицам, занимавшим штатные должности в Государственном контроле, воспрещалось принимать участие в коммерческих или иных предприятиях, отчетность которых представлялась на проверку в контроль, а также занимать в других управлениях должности, деятельность по которым подлежала проверке Государственного контроля.

В 1906–1917 г. Государственный контроль Российской Империи, проверяя правильность финансовых оборотов, вскрывал и преследовал нарушителей интересов казны, определял взыскания на лиц, виновных в нанесении убытков. Сумма фактически полученных взысканий, без сумм начтенных, но не поступивших, а также сумм, прощенных по манифестам с начала реформ В.А.Татарина превысила 108 млн. рублей и состояла главным образом из начетов, вызванных неправильным или убыточным ведением казенного хозяйства и в меньшей степени из взысканий за злоупотребления распорядителей казенных средств.

Такой дисбаланс объяснялся положением Государственного контроля, как ревизирующего органа и условиями его деятельности. А это означало, что ревизия со стороны Государственного контроля производилась по установленным правилам и в пределах предоставленных ему полномочий. Поэтому если материалы ревизии содержали подозрение на злоупотребление, то в этом случае Госконтроль не имел полномочий предпринимать какие-либо следственные действия; он уполномочен был лишь сообщать о возбуждении судебного преследования начальству ответственных лиц, и только в случае согласия со стороны начальства дело получало соответствующее направление расследования. Вместе с тем мнение контрольных органов о наличии признаков злоупотребления не всегда разделялось распорядительными ведомствами и в результате оставалось без последствий. Поэтому в исключительных случаях и для раскрытия крупных злоупотреблений Государственный контроль добивался проведения следственных действий и предоставления чрезвычайных полномочий избранным для расследования лиц.

В целом Государственный контроль России, в отличие от контрольных учреждений стран Запада, деятельность которых ограничивалась только ревизионными обязанностями, играл исторически весьма важную роль в выработке законодательных предположений, а также в рассмотрении и решении вопросов государственной важности.

С самого начала своей деятельности руководители органов государственного контроля по своей должности входили в состав высших органов государственного управления (Государственный Совет, Комитет Министров и т.д.). В свою очередь, являясь членом Правительства, Государственный контролер, исходя из характера лежавших на нем обязанностей, принимал самое непосредственное участие в рассмотрении вопросов и законопроектов, затрагивающих финансово-экономическую сторону государственного управления. Такое участие руководителя контрольного органа в деятельности государства и рассмотрении финансовых законопроектов было определено не только законами, но и тем, что органы государственного контроля, сосредотачивая у себя весьма обширные данные обо всех отраслях государственного хозяйства, располагали ценными материалами об эффективности и целесообразности в финансовом отношении различных правительственных мероприятий.