

**Государственный контроль в эпоху Александра II: реформы и деятельность
Романов Антон Алексеевич**

Студент

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Исторический
факультет, Москва, Россия
E-mail: infoaatom@gmail.com*

Крымская война отчетливо показала не только военно-техническую отсталость Российской империи, но и её финансово-экономическую неразвитость по сравнению с противниками. Осознание этого факта пришло очень быстро, и необходимость скорейших преобразований в бюджетной и ревизионной сферах подтолкнула только что взошедшего на престол императора Александра II отправить за границу для изучения устройства бюджета и контроля над ним в странах генерал-контролера Департамента гражданских отчетов Валериана Алексеевича Татаринова.

Цель данного исследования - определить эффективность работы Государственного контроля в эпоху Александра II после преобразований, совершившихся в конце 1850-начале 1860 годов. Для этого необходимо охарактеризовать состояние системы государственных отчетности и финансов до реформ, объяснить основные положения сметной и контрольной реформ и показать, как функционировал Государственный контроль после преобразований.

В данной работе были использованы опубликованные и архивные источники. Среди опубликованных источников наиболее важными были «Всеподданнейшие отчеты государственного контролера» (1) за 1866-1881 года, а также «Сборник постановлений Совета Государственного контроля. 1865-1875 гг.» (2). В качестве архивных источников были привлечены «Всеподданнейшие доклады государственного контролера» за 1866-1881 года (3), а также другие дела, касающиеся текущей деятельности Государственного контроля (4, 5).

В историографии деятельность Государственного контроля была изучена достаточно мало. В дореволюционной России было несколько обобщающих трудов: Алышевский (6), Блюх (7), Головачев (8), Сакович (9). Кроме того, была подготовлена ведомственная история учреждения (10). Все эти работы отличает положительная характеристика Государственного контроля, указание на прогрессивность преобразований, совершившихся при Александре II. В советской историографии было два исследования по данной проблематике: Коняев (10) и Митрофанов (11), в которых утверждается, что «реформы носили буржуазный характер и были половинчатыми» (Коняев, 1959. С. 77-78), что «учреждения Государственного контроля, находясь на службе господствующих классов и служа в их руках орудием усиления эксплуатации трудящихся масс, не принимали сколько-нибудь действенных мер к пресечению незаконного расходования средств» (Митрофанов, 1961. С. 15.).

В середине XIX века в России фактически отсутствовало бюджетное законодательство, каждое министерство самостоятельно формировало свою роспись доходов и расходов, которую затем уже передавало в министерство финансов. Формированием бюджета занимался узкий круг лиц во главе с министром финансов. После утверждения в Государственном совете министры распоряжались выделенными средствами по собственной

воле.

Бюджет Российской империи был засекречен. Эта непрозрачность позволяла каждому министерству помимо выделенных средств распоряжаться дополнительными доходами и сборами, поступавшими непосредственно в их кассы («экономические капиталы»). Из государственной росписи исключались некоторые сборы и доходы, получавшиеся ведомствами. В сметах излагались причины увеличения или уменьшения потребностей в расходах по сравнению с прошлым годом, но не конкретные потребности. Доказательств обоснованности роста расходов не приводилось. Сметы не были ограничены сроками, руководитель имел право требовать отпуска средств сразу по нескольким сметам, контроля за их расходованием в связи с неопределенностью использования не было. Перечисленные министерству деньги свободно переводились из одной кассы в другую. Выделенные средства при таком беспорядке могли годами оставаться на балансе.

Причина такого вольного обращения с государственными деньгами заключалась не только в несовершенстве законодательства, но и отсутствии единства кассы. Каждое министерство фактически располагало собственным казначейством, что позволяло бесконтрольно тратить бюджетные средства, в том числе и нецелевым образом. Ревизионная система России в тот момент сильно отставала от подобных систем стран Западной Европы. Отсутствовал предварительный контроль и всякая оценка предполагаемых расходов, исполнителей проверяют отчетные управления соответствующих министерств, т.е. фактически проверяли себя сами, а Государственный контроль ревизовал отчеты распорядителей государственными средствами без привлечения подлинных документов. Такое изучение генеральных отчетов министерств не позволяло выяснить реальный размер доходов и обоснованность трат и было фактически бесполезно. Кроме того, ревизия производилась через два, три и даже четыре года после совершения оборотов. В большей части управлений действовало три ревизионные инстанции: казенные палаты, министерские департаменты и Государственный контроль (12).

Вернувшийся из командировки во Францию, Австрию, Бельгию и Пруссию Татаринов подготовил «Общий сравнительный обзор действовавших за границей систем государственной отчетности», где параллельно были представлены правила отчетности посещенных им государств. В области бюджета нужно было:

1. «Составлять единообразные для всех ведомств сметы, которые должны были охватить все государственные доходы и расходы и содержать данные, нужные для проверки обоснованности требуемых средств;
2. Рассматривать и утверждать сметы одновременно с рассмотрением последнего отчета об исполнении государственного бюджета;
3. Запрещать переносить кредиты из одного главного подразделения сметы в другое; внутри данного подразделения сметы такой порядок разрешался;
4. Заключать сметы в определенный срок, после которого кредиты по сметам министерств должны быть закрыты» (13).

Принципиальным изменением в финансовом устройстве России должно было стать утверждение единства кассы, когда только министерство финансов имело право распо-

ряжаться государственными средствами. Отныне роспись доходов и расходов империи должна была публиковаться. Отпуск средств должен был идти только через министерство финансов, самостоятельные «экономические капиталы» министерств ликвидировались, количество которых к 1860 году составляло более 300 наименований на сумму 56 миллионов рублей.

Существовавший прежде Государственный контроль, беспомощный в противодействии злоупотреблениям и растратам, теперь наделялся настоящими полномочиями. Государственный контроль по подлинным актам и документам поверял как действия исполнителей (касс), так и действия распорядителей (лиц, дающих предписания и делающих распоряжения по движению капиталов). По действиям исполнителей он выносил окончательные приговоры, а по действиям распорядителей должен был сноситься с вышестоящей инстанцией. Единственным нововведением, которого не удалось добиться из-за мощного противодействия царской бюрократии, стало учреждение полноценного предварительного контроля.

22 мая 1862 года были принят закон о бюджете, называвшийся «Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений». Для всех министерств Специальная комиссия во главе с Татариновым подготовила правила составления смет и их формы. Несмотря на провозглашенный принцип единства кассы, полностью его реализовать не удалось, вне обычного бюджета оставались все операции, связанные с государственными займами. С 1 января 1866 года во всех губерниях за исключением Царства Польского, Закавказского и Туркестанского краев открылись контрольные палаты, ревизовавшие работу всех местных учреждений. Ежегодно Совет Государственного контроля рассматривал более сотни злоупотреблений, и к 1881 году было взыскано более 12,5 миллионов рублей. Благодаря ежегодной проверке росписи доходов и расходов на следующий год Государственным контролем удалось к 1872 году добиться бюджетного равновесия. Во время русско-турецкой войны Полевой контроль позволил гораздо строже следить за чрезвычайными военными расходами.

Но отсутствие законодательной базы, регулировавшей вмешательство Государственного контроля в дела других управлений, недоступность для проверки некоторых ведомств (министерство императорского двора) и ограниченность документальной и материальной проверкой без предварительного контроля препятствовало полноценной работе учреждения. Кроме того, самодержавный характер власти позволял иногда снимать начеты ввиду «политической необходимости» или же «по высочайшей милости».

Таким образом, реформа Государственного контроля сделало его из второстепенного ведомства, не способного бороться с административными и финансовыми нарушениями, полноправным центральным учреждением, работа которого заключалась в документальном контроле над доходами и расходами почти всех ведомств, выявлении нарушений, рассмотрении государственных росписей на следующий год. Его работа по сравнению с предыдущей эпохой была весьма эффективна, а свою цель – сохранить казенные средства, он успешно выполнял.

Источники и литература

1. Россия. Государственный контроль. Всеподданнейший отчет Государственного контролера за [1866-1881]. СПб., [1867-1882].

2. Россия. Государственный контроль. Сборник постановлений Совета Государственного контроля. 1865-1875 г. СПб., 1876.
3. РГИА. Ф. 576 (Государственный контроль). Оп. 1 (1811-1918). Ед.хр. 38-60.
4. РГИА. Ф. 576 (Государственный контроль). Оп. 1 (1811-1918). Ед.хр. 445, 453, 462.
5. РГИА. Ф. 576 (Государственный контроль). Оп. 19 (1813-1918). Ед.хр. 1227.
6. Алышевский Н. О прошлом и нынешнем устройстве государственного контроля в России. СПб., 1881.
7. Блиох И. Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии. СПб., 1895.
8. Головачев А. Десять лет реформ (1861-1871). СПб., 1872.
9. Сакович В.А. Государственный контроль в России, его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности. Часть I-II, СПб., 1897
10. Россия. Государственный контроль. Государственный контроль 1811-1911. СПб., 1911
11. Коняев А.И. Финансовый контроль в дореволюционной России. М., 1959.
12. Митрофанов В.М. Государственный финансовый контроль в дореволюционной России (1811-1917 гг.). М., 1961
13. Россия. Государственный контроль. Об усилении средств Государственного контроля для производства современной, документальной ревизии тех оборотов министерств и главных управлений, по коим применено будет с 1 января 1864 года единство кассы. СПб., 1863. С.3
14. Преобразование государственной отчетности. Ч. III, СПб., 1861. С.70