

## В.А. ТАТАРИНОВ – РЕФОРМАТОР ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА (К 200-летию со дня рождения)

© 2017 г. Константин Степанович Бельский<sup>1</sup>

*В статье анализируется реформаторская деятельность В.А. Татаринова в области финансового контроля.*

*The article analyzes the reform activities of V.A. Tatarinov in the field of financial control.*

*Ключевые слова: государственный контроль, бюджетный процесс, кассовое единство, предварительный контроль.*

*Key words: state control, budget process, cash unity, advanced control.*

Вторая половина XIX в., наступившая после отмены крепостного права в 1861 г., вошла в российскую историю как блестящая эпоха в истории русских финансов и финансового права, выдвинувшая ряд талантливых государственных деятелей. К таким государственным деятелям принадлежал В.А. Татаринов, 200 лет со дня рождения которого исполнилось в 2016 г. Сразу же отметим и уточним: его заслуги перед наукой финансового права велики в двух ее подотраслях – бюджетного и финансово-контрольного права, связанных между собой так тесно, как связаны в ткани между собой уток и основа. В этой статье преимущественно речь будет идти о финансовом контроле.

**Деятельность Государственного контроля до назначения руководителем ведомства В.А. Татаринова.** Первые известия о деятельности органов государственной власти с контрольными функциями относятся к середине XVII в., когда заработал Счетный приказ. Интересно, что Московское государство, несмотря на свою скупость и “кулаческое умение прибрать все к рукам”<sup>2</sup>, не имело постоянного контрольного приказа в целях проверки доходов и расходов в своих учреждениях. Такая же картина наблюдается в XVIII в.: контроль за государственными доходами в казну и за расходами из нее находится также в турбулентном состоянии. Как на экране кинематографа, один за другим проходят Ближняя

канцелярия Петра I, затем Ревизион-коллегия, дальше Экспедиция о государственных доходах, Счетная экспедиция, и только император Александр I принимает решение о создании постоянного контрольного ведомства, на обязанности которого лежало бы наблюдение за правильностью и законностью поступления государственных доходов и производства государственных расходов.

Согласно Манифесту от 8 сентября 1802 г. была проведена административная реформа и созданы первые министерства: иностранных дел, внутренних дел, коммерции, финансов и др.<sup>3</sup> В качестве структурных частей Министерства финансов должны были стать Государственное казначейство и Управление ревизии государственных счетов или, иными словами, Контрольное управление. Окончательное образование министерств было подтверждено Манифестом от 1 января 1810 г.<sup>4</sup>

Созданный по Указу императора Особенный комитет, обсуждая проект устройства Министерства финансов, высказался против того, чтобы Министерство финансов состояло из трех управлений: управления по доходам, поступающим в бюджет; казначейства, которое ведало движением денежных сумм, поступающих от доходов; управления ревизии счетов (контрольного). Комитет высказался за то, что эти три части, особенно контрольная, не могут “быть вмещены” в одно Министерство финансов; ревизия счетов или государственный контроль должен быть выделен в самостоятельное ведомство. Комитет полагал, что государственный контроль “должен посредством вверенных ему установлений держать

<sup>1</sup> Профессор кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор (+7 (499) 461-99-72).

Konstantin Bel'sky, professor of Financial Law at the Russian State University of justice, Doctor of Law, Professor (+7 (499) 461-99-72).

<sup>2</sup> Кременовский М. Государственный контроль в России за сто лет // Вестник Европы. 1915. № 7. С. 113.

<sup>3</sup> См.: ПСЗРИ. Т. 17. № 20406. СПб., 1830.

<sup>4</sup> См.: ПСЗРИ. Т. 31. № 24064. СПб., 1830.

ревизию счетов и поверять не только министерства вообще, но и в особенности Министерство финансов и Государственного казначея”<sup>5</sup>.

Такой подход Особенного комитета, направленный на образование самостоятельного контрольного ведомства, исходил от его члена М. М. Сперанского, убежденного в том, что контрольная часть “по существу своему должна быть независима”<sup>6</sup>. Мнение Особенного комитета по государственному контролю было утверждено Манифестом от 25 июля 1810 г.<sup>7</sup> Образование контрольного ведомства (ревизии счетов) под управлением Государственного контролера последовало спустя полгода по Манифесту от 28 января 1811 г.<sup>8</sup> Данным Манифестом учреждалось “устройство главного управления ревизии государственных счетов, предметом деятельности которого являлся контроль (ревизия) за поступающими доходами и произведенными расходами государственных и общественных учреждений”. В Манифесте указывалось, что во главе ведомства находится Государственный контролер, имеющий “права и обязанности, равные прочим министрам”. Законом от 30 декабря 1836 г. ведомство было переименовано в Государственный контроль и говорилось, что данное контрольное ведомство является “частью государственного управления”. Ведомство состояло из трех департаментов: 1) гражданского; 2) военного; 3) морского. На эти департаменты было возложено проведение ревизий, а их утверждение – на тогда же созданный Совет Государственного контроля. Ревизии проводились департаментами посредством генеральных отчетов, которые назывались ревизиями отчетов<sup>9</sup>. Предупреждаем читателя: хотя понятие “государственный” юридически и семантически шире понятия “финансовый”, по сути, создаваемый в XIX в. в России государственный контроль был финансовым контролем.

В первой половине XIX в., вплоть до 60-х годов, деятельность Государственного контроля имела крупные недостатки и была поверхностной. В литературе эта деятельность получила название ревизии отчетов. Конкретно деятельность Государственного контроля являлась последующей и, основанная на ревизии отчетов, заключалась в составлении подотчетными министерствами генеральных отчетов и доставлении

их на рассмотрение Государственному контролю. Эти генеральные отчеты начинали формироваться на местах – в губерниях и уездах, где местные контрольные органы, занимаясь ревизией по финансовым книгам и документам, составляли свои отчеты и направляли их в соответствующие министерства, после чего каждое министерство составляло свой сводный отчет о полученных доходах и произведенных расходах и представляло под именем генерального отчета в Государственный контроль. “Ревизия Государственного контроля была чисто внешняя, заключааясь в подсчитывании и сличении цифровых данных. Понятно, что и замечания его не могли иметь большого значения”<sup>10</sup>, – писал о дореформенном Государственном контроле один из авторов в Энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона. До 1862–1863 гг. министерства контролировали как бы сами себя. Такой автоконтроль был равен отсутствию всякого контроля.

Подобное положение Государственного контроля превращало его в номинальное и слабое ведомство. Но были и другие причины, объяснявшие его беспомощность. В первую очередь – отсутствие бюджетного законодательства, соответствующего европейским стандартам и декларирующего прозрачность бюджета и бюджетного процесса. Отсутствие принципа гласности чрезвычайно затрудняло работу Государственного контроля: бюджет (роспись) и сметы министров не были для него доступны, а поэтому не подлежали контролю.

Трудности в работе Государственного контроля в первой половине XIX в. порождало отсутствие единства кассы в денежной системе России. Российское общество, если иметь в виду его грамотные и образованные классы, не знало о своих денежных средствах. Государственная роспись (бюджет) доходов и расходов, являясь государственной тайной, возможно, была тайной для всех министров, кроме министра финансов и императора. Денежные средства сосредоточивались в сундуках отдельных министерств и управлений и не поддавались учету даже со стороны Министерства финансов. Один из биографов В. А. Татаринова писал: “Предположения о государственных доходах составлялись в сметах гадательно крайне, ибо самые источники их не были вполне известны”<sup>11</sup>, а их распределение по министер-

<sup>5</sup> Государственный контроль. 1811–1911. СПб., 1911. С. 1, 2.

<sup>6</sup> Сперанский М. М. Проекты и записки / Под ред. С. Н. Валка. М. – Л., 1961.

<sup>7</sup> См.: ПСЗРИ. Т. 31. № 24307.

<sup>8</sup> См.: ПСЗРИ. Т. 31. № 24502.

<sup>9</sup> См.: ПСЗРИ. Т. 11. Собр. 2. № 9812. СПб., 1837.

<sup>10</sup> Вальтер Н. Государственный контроль // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1887. С. 408.

<sup>11</sup> Альшевский Н. В память В. А. Татаринова. О прошлом и нынешнем устройстве Государственного контроля в России. СПб., 1881. С. 47.

ствам и управлениям происходило из простой потребности, часто не всегда точной.

В соответствии с Законом хранилищем денежных средств обязано было быть Министерство финансов, но оно хранило в своей казне четверть всех поступавших государству доходов. Остальные денежные средства хранились в сундуках каждого из министерств. Часто министерства требовали в своих министерских сметах такие суммы денежных средств, “редко приводя данные, оправдывающие размер испрашиваемых кредитов”. В этом проявлялся также дух стяжательства, свойственный части нечестных на руку чиновников. Кроме того, Государственный контроль согласно Закону от 30 декабря 1836 г., обязанный наблюдать за правильным и законным движением денежных средств, для этого не имел достаточных прав, а также государственной воли руководителей контрольного аппарата. “Скрытые и явные растраты государственного достояния, праздное и бесцельное лежание казенных капиталов, иногда по несколько лет, в сундуках хозяйственных управлений, расходование их не всегда на предметы назначенные и дозволенные высшей властью и в размере противоречившем закону и необходимости — было плодом и непосредственным результатом отсутствия в России того времени закона о единстве кассы”<sup>12</sup>. Между тем такого рода законы уже действовали в странах Западной Европы.

Среди множества обстоятельств и причин, обусловивших слабую работу Государственного контроля до 60-х годов XIX в., можно назвать отсутствие в финансовой деятельности государственных учреждений и предприятий продуманных бухгалтерских и других финансовых документов, которые могли бы правильно регистрировать движение денежных средств, оставлять след от финансовых операций и помогать финансово-контрольным органам эффективно выполнять свои функции. Одним словом, бухгалтерская отчетность как совокупность итоговых данных бухгалтерского учета, выраженная в определенной системе финансовых документов, была отсталой и не соответствовала европейскому уровню.

Крымская война показала недостатки в деятельности Государственного контроля, особенно в военной сфере. Журнал “Вестник Европы” писал: “Ничто убедительнее Крымской войны не могло доказать необходимость действительного Государственного контроля, неудов-

летворительность которого, как оказывалось, сопряжена не только с материальными потерями казны, но и государственной безопасности России”<sup>13</sup>.

Полагая, что Россия должна быть преобразована в области государственного контроля, император Александр II командировал в 1855 г. в Западную Европу (в Пруссию, Австрию, Бельгию и во Францию) генерал-контролера В. А. Татаринова для изучения финансового контроля в этих странах. Александр II не ошибся, остановив свой выбор на Татаринове, посылая его в Западную Европу учиться опыту финансового контроля, а затем с учетом всего положительного проводить реформы у себя в Отечестве<sup>14</sup>.

**Реформы В. А. Татаринова по совершенствованию деятельности Государственного контроля.** Валериан Алексеевич Татаринов родился 16 августа 1816 г. в имении своих родителей во Владимирской губернии и принадлежал к старинному, но обедневшему дворянскому роду. Воспитывался он в Московском университетском пансионе, службу начал в канцелярии Государственного контроля. В 1842 г. был переведен во второе отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии для составления контрольных правил и законов. В 1850 г. Татаринов назначен вице-директором канцелярии Государственного контроля и руководителем комитета по составлению ревизионного устава; в 1852 г. — генерал-контролером департамента гражданских отчетов. В Татаринове как чиновнике и начальнике окружающие замечают трудолюбие, скромность, честность и знание дела. Вот что писал о нем один из авторов юбилейной книги о Государственном контроле в 1911 г.: “Выдающиеся дарования, способность быстро ориентироваться в каждом деле и редкое трудолюбие обратили на него особое внимание начальства и выдвинули Валериана Алексеевича из среды обыкновенных чиновников-тружеников”<sup>15</sup>.

Изучение опыта финансово-контрольной деятельности Пруссии, Австрии, Бельгии и Франции позволило ему многое увидеть и многому научиться. Финансовый контроль в этих странах осуществляло одно ведомство, независимое и не входящее в общий круг правительственных учреждений, будучи подотчетным исключительно перед верховной властью: монархом,

<sup>13</sup> Вестник Европы. 1889. № 1 (январь). С. 386, 387.

<sup>14</sup> См.: Русский биографический словарь. В 20-ти т. Т. 15. Т — Ф: Таборовский — Филимонов / Сост. П. Каллиников, И. Корнеева. М., 2001. С. 28.

<sup>15</sup> Государственный контроль. 1811—1911. С. 103.

<sup>12</sup> Там же. С. 58.

президентом или законодательным органом власти. Ответственные работники контроля пользовались несменяемостью и получали вполне обеспечивающую их зарплату. Это особенно важно: финансовый контроль в странах Западной Европы был всеобщим и охватывал финансово-хозяйственные операции всех ведомств. Контроль был не только документальным, но и фактическим, не только последующим, но и предварительным в целях предупреждения незаконных и ненужных расходов. И еще важную черту отметил Татаринов, изучая финансовый контроль в странах своего пребывания: он был публичным, т.е. передающим гласности результаты ревизионной деятельности<sup>16</sup>. Еще находясь в странах, где проходила стажировка, он разработал проект реформы финансово-контрольной деятельности в России.

Возвратившись через два года домой, в докладе на имя императора “О применении в России основных начал государственной отчетности, принятых иностранными государствами” В.А. Татаринов отметил, что “ни одно из коренных начал, которые в иностранных государствах служат основанием движения капиталов и их поверки, у нас не применено”<sup>17</sup>. В докладе содержались предложения, которые были одобрены императором и Высшей комиссией в феврале 1859 г.

В 1858 г. Татаринов получил звание статс-секретаря и был назначен руководителем комиссии, учрежденной для рассмотрения вопросов в области бюджетного дела, финансового контроля за расходованием бюджетных средств и государственной отчетности. После прохождения низших и средних ступеней служебной иерархии император Александр II, высоко оценивая служебную деятельность Татаринова, в 1863 г. поставил его руководителем Государственного контроля. Несмотря на сильное сопротивление консервативных кругов общества, проект Татаринова, хотя и в урезанном виде, но все же получил одобрение императора Александра II и с назначением на должность Главного контролера Татаринова начал осуществляться.

Реформы Татаринова явились результатом его командировки в страны Западной Европы и основательного изучения финансово-контрольной

деятельности, выразившегося в издании ценных исследований<sup>18</sup>. Сравнение этой деятельности с отечественной было не в пользу последней. Татаринов начинал службу в Государственном контроле задолго до назначения на должность руководителя этого ведомства, а потому прекрасно знал минусы не только своего ведомства, но также Министерства финансов и других министерств. Перед его глазами стояла весьма неприглядная российская картина, которая нуждалась в коренном преобразовании.

1. Проект реформирования Государственного контроля начался с внесения фундаментальных изменений в бюджетное законодательство. 22 мая 1862 г. были утверждены Государственным Советом составленные Татариновым Правила составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений<sup>19</sup>. В ст. 29 Правил устанавливался принцип гласности бюджета. Прозрачность бюджетной деятельности создавала необходимые условия для постоянного и эффективного контроля за всеми стадиями бюджетного процесса. Отныне Государственный контроль мог подключаться к любой стадии бюджетного процесса.

Согласно ст. 17 Правил при составлении министерствами по установленной форме финансовых смет сметы препровождаются в Министерство финансов, Государственный контроль и в Государственный Совет. На стадии составления бюджетного процесса Государственный контролер в соответствии со ст. 22 Правил проверяет сметы министерств и Государственную роспись Министерства финансов, представляет свои замечания по каждой расходной статье и направляет их в Государственный Совет. На стадии рассмотрения Государственным Советом смет министерств и Государственной росписи Министерства финансов, если с замечаниями Государственного контролера не согласен кто-либо из министров, дело разбирается в Государственном Совете в присутствии министра и Государственного контролера.

На стадии заключения бюджетного процесса, исходя из ст. 46 Правил, министр финансов

<sup>16</sup> См.: Гурьянов П. Государственный контроль // Финансовая энциклопедия / Под ред. И. А. Блинова и А. И. Буковецкого со многими диаграммами и иллюстрациями в тексте и на отдельных листах. М., 1924. С. 251.

<sup>17</sup> Преобразования государственной отчетности. В 3-х ч. Ч. 3 “Всеподданнейшие доклады, послужившие основанием к установлению коренных начал нового устройства смет, касс и ревизии”. СПб., 1861. С. 42, 43.

<sup>18</sup> См.: Татаринов В. А. Общий сравнительный обзор систем государственной отчетности во Франции, Бельгии, Австрии, Пруссии. СПб., 1857; *Его же*. Государственная отчетность во Франции. СПб., 1858; *Его же*. Государственная отчетность в Пруссии. СПб., 1858; *Его же*. Государственная отчетность в Австрии. СПб., 1858; *Его же*. Государственная отчетность в Бельгии. СПб., 1858.

<sup>19</sup> См.: ПСЗРИ. Т. 37. Собр. 2. № 38309. 1862. СПб., 1865.

составляет общий свод или финансовый отчет с приведением цифр по расходной части и цифр действительного исполнения бюджета (Государственной росписи). Отчет представляется Министерством финансов Государственному контролеру и Государственному Совету 1 ноября вместе с Государственной росписью наступающего бюджетного года<sup>20</sup>. Отчет по итогам бюджетного года, который получал Государственный контролер, с его замечаниями представлялся на Высочайшее усмотрение не позже конца года, следующего за отчетным.

2. Татаринов, реформируя Государственный контроль, реализовал идею кассового единства. Институт «единства кассы» был введен 1 января 1864 г. в Санкт-Петербурге, с января 1865 г. — в виде опыта в 12 губерниях, а 1 января 1866 г. — во всех губерниях<sup>21</sup>. На смену разбросанности доходов и расходов по министерствам и управлениям пришла централизация государственных доходов и расходов в одной кассе. Подобное кассовое устройство впервые было введено во Франции в 20-х годах XIX в., а благодаря Татаринову в начале 60-х годов пришло и в Россию. Кассовая часть Министерства финансов, куда стекаются все эти сборы, находится в ведении департамента Государственного казначейства, которому подчинены местные кассы, конкретнее — губернские и уездные казначейства. Таким образом, введение в России института «единства кассы» позволило государству (правительству) более или менее точно знать о находящихся в его руках денежных средствах и эффективнее осуществлять финансовый контроль за последними.

3. В 1864 г. по проекту Татаринова было признано и законодательно утверждено право Государственного контроля осуществлять вместо ревизии отчетов документальную ревизию. Как и ревизия отчетов, документальная ревизия являлась последующей, но отличалась более глубоким и реальным контролем финансовых операций. В литературе ее называли также ревизией по следам действий. Документальная ревизия представляла собой проверку финансово-хозяйственной деятельности государственных учреждений, предприятий, организаций за определенный период времени, причем как на губернском и уездном уровне, так и на уровне центральных учреждений. Последующая (документальная) ревизия в случае необходимости перерастала в фактическую ревизию в форме внезапной проверки, когда центральное руководство Государственного

контроля командировало чиновника, чтобы он на месте (в губернии или уезде) провел ревизию по предъявленным ему бухгалтерским книгам и другим документам. При Татаринове задачи Государственного контроля по проведению фактических ревизий расширились. Чиновники Государственного контроля получили право участвовать во внезапных освидетельствованиях наличия материалов на складах военного ведомства, досматривать на месте таможенные товары, проверять финансовые операции ведомства путей сообщения при строительстве шоссейных и водных путей.

Документальная и фактическая ревизии были направлены на проверку законности финансовых операций, а также, как тогда выражались, на проверку их выгоды для государства. Плюсом документальной (последующей) ревизии являлось то, что она помогала Государственному контролю вскрывать злоупотребления и непроизводительные расходы министерств и ведомств царской России. На нерадивых служащих в результате ревизии касс, книг бухгалтерских отчетов, фактических ревизий могли налагаться денежные начеты и дисциплинарные взыскания<sup>22</sup>.

4. Реформа, которую проводил Татаринов в ведомстве Государственного контроля, предполагала введение «контроля предварительного», как он практиковался в западноевропейских странах. Суть его заключалась «в ревизионном осмотре каждого расходного предписания»<sup>23</sup>, связанного с бюджетной расходной частью. Иными словами, касса не производит выдачи денег и не исполняет расходного предписания (хотя бы самого министра) до тех пор, пока не увидит на этом расходном документе подписи сотрудника Государственного контроля. Только такой контроль был в состоянии предупредить, отклонить и даже остановить расход противозаконный или не рациональный.

Но Татаринову не удалось законодательно закрепить право Государственного контроля осуществлять в полном виде предварительный контроль, так как этому предложению воспротивилось правительство, в частности министр финансов М. Х. Рейтерн<sup>24</sup>, полагавший, что такой контроль породит лишнюю переписку и замедлит управленческие процессы в государственном аппарате. Но Государственный контроль, не получив права приостанавливать расход

<sup>22</sup> См.: Коняев А. Финансовый контроль в дореволюционной России (Очерки истории). М., 1959.

<sup>23</sup> Алышевский Н. Указ. соч. С. 48.

<sup>24</sup> См.: Министерство финансов. 1802–1902. Ч. 1, 2. СПб., 1902.

<sup>20</sup> См.: там же.

<sup>21</sup> См.: ПСЗРИ. Т. 40. Собр. 2. Отд. 1. № 41940. 1865. СПб., 1867.

денежных средств, получил право немедленно заявить протест на выдачу по ассигнованию<sup>25</sup>. Даже право на протест, который мог заявить Государственный контролер, заставляло исполнителей бюджета подходить честно и рационально к расходованию денежных средств. С этой точки зрения финансовый контроль за расходами из бюджета, осуществляемый Государственным контролем, в какой-то мере способствовал бездефицитности бюджета в 60–70-е годы XIX в.<sup>26</sup>

5. Татаринов провел реформу местных органов финансового контроля. Работая рядовым чиновником Государственного контроля, много размышлял об органах на местах, осуществлявших финансовый контроль в губерниях и уездах. Он считал, что главная сила финансового контроля локализована и находится на периферии государственной жизни: именно здесь эти органы должны осуществлять финансовый (ревизионный) контроль. К тому же они нуждались в реформировании в связи с проводимой бюджетной реформой. Поэтому в начале 1865 г. в 12 губерниях империи были образованы местные органы государственного контроля, наименованные контрольными палатами, вместо мало эффективных прежних контрольных отделений казенных палат. Тогда же было издано временное Положение о местных контрольных палатах, где в ст. 2 говорилось: контрольные палаты действуют во всех губерниях подобно “другим губернским учреждениям, но к общим местам губернским не причисляются”<sup>27</sup>, т.е. признавалась их автономность. Контрольные палаты были подведомственны только одному Государственному контролеру. В результате реформы были более четко определены их права и обязанности. На них возлагалась ревизия государственных доходов и расходов в губерниях и уездах, а также надзор за сохранностью денежной наличности губернских казначейств, касс специальных сборщиков и др. Контрольные палаты возглавлялись управляющими, имели общее присутствие (помещение, канцелярию), в состав которого входили старший ревизор, управляющий палатой и его помощники.

6. Реформируя Государственный контроль, Татаринов преобразовал его в сильное, авторитетное и вполне независимое от исполнительной власти контрольное ведомство, имевшее право по финансовым документам и фактически осуществлять наблюдение за движением государственных

денежных средств (капиталов) и уполномоченное давать оценку законности и правильности действий не только одних исполнителей, но и распорядителей. Причем Татаринов доказывал необходимость устройства в государстве одной, но авторитетной контрольной структуры.

В восьмилетний период времени, когда ведомством Государственного контроля руководил В. А. Татаринов, оно представляло собой самостоятельное и авторитетное государственное учреждение, во всем равное с другими министерствами, но особое по направленности своих функций. По проекту Татаринова отчетностью перед Государственным контролем обязаны были все правительственные учреждения во всех производимых ими распорядительных и исполнительных финансовых операциях. Несмотря на упорную реформаторскую борьбу, достичь этой цели ему полностью не удалось. В государствах Западной Европы, в которых он проходил стажировку и изучал финансовый контроль, сфера деятельности контрольных органов была шире, чем в России. Там все государственные учреждения, осуществлявшие финансово-хозяйственную деятельность, в равной степени подлежали финансовому контролю. Обеспечить точно такой же правовой статус для Государственного контроля в России Татаринову не удалось. От финансовой подотчетности по Закону в виде исключения освобождались: Министерство Императорского двора с принадлежавшими его ведению учреждениями; Хозяйственное управление при Святейшем Синоде; ведомство императрицы Марии с принадлежавшими его ведению учреждениями; Министерство иностранных дел в области секретных расходов, известных императору; государственные банки, в том числе Государственный банк. Все эти организации сохраняли внутренний или внутриведомственный контроль.

Государственный контроль распространял свои полномочия на Министерство финансов, за исключением кредитной канцелярии (под предлогом коммерческой тайны), которая ведала получением заграничных займов и платежами процентов по ним. В определенных законами случаях ревизии Государственного контроля подлежали земские, городские, сословные учреждения и частные предприятия в сфере их соприкосновения с государственными интересами<sup>28</sup>.

Во главе Государственного контроля рядом с его руководителем — Государственным

<sup>25</sup> См.: Государственный контроль. 1811–1911.

<sup>26</sup> См.: *Коняев А.* Указ. соч. С. 80.

<sup>27</sup> ПСЗРИ. Т. 41. Собр. 2. Отд. 1. № 42861. 1866. СПб., 1868.

<sup>28</sup> См.: *Вальтер Н.* Указ. соч. С. 408.

контролером, обладавшим широкими полномочиями, функционировал коллегиальный орган – Совет Государственного контроля. Он являлся высшим ревизионно-апелляционным трибуналом, призванным рассматривать обращения к нему и окончательно утверждать решения и контрольные приговоры, принятые в процессе предварительного, последующего и фактического контроля.

На рубеже 60–70-х годов XIX в. Государственный контроль был поставлен на ноги и функционировал как авторитетный и успешный орган исполнительной власти. Правда, здоровье Главного контролера, работавшего, по сути, постоянно в напряженной и нервной обстановке, было подорвано. Татаринов умер в 1871 г. на 55 году жизни от сердечного приступа в разгар своей государственной деятельности. Как человек, семьянин, чиновник он жил очень скромно и не оставил семье никакого состояния. Государственный Совет, заслушав повеление императора о выдаче детям 100 тыс. руб., также отметил, что «статс-секретарь Татаринов неутомимым служением... сохранил государству многие миллионы рублей»<sup>29</sup>. Без преувеличения можно сказать, что реформы Татаринова положили начало современному устройству государственного контроля в России.

**Государственный контроль в России после В.А. Татаринова.** Смерть Татаринова в известной степени означала незаконченность проводимых им реформ. Он далеко не был доволен правовым статусом ведомства, которым руководил. Татаринов полагал, что Государственный контроль должен обладать правом контролировать финансово-хозяйственные операции всех правительственных учреждений без исключения. Он был недоволен действующим законодательством, которое регламентировало деятельность контрольных палат в губерниях и уездах, мечтал о новом, сосредоточенном в Счетно-ревизионном Уставе<sup>30</sup>.

Тем не менее своей деятельностью по реформированию Государственного контроля Татаринов проложил дорогу для преемников на должность Государственного контролера. С середины 70-х годов XIX в. расширяется право Государственного контроля на полную предварительную ревизию. При предварительной ревизии ни один расход из бюджета не может быть оплачен казначейством без визы на ней чиновника Государственного контроля. Отказывая в своем согласии на расход, контролер

объясняет причины отказа. Правда, власть Государственного контролера не абсолютна. В случае не утверждения расхода расход может быть произведен по требованию распорядителя кредита с принятием на себя личной ответственности, если замечание Государственного контролера окажется впоследствии правильным. Принцип предварительной ревизии был по результатам успешным и работал до крушения Российской Империи вплоть до Октября 1917 г.

В 80–90-е годы XIX в. заметно поступательное движение Государственного контроля. Его эффективность во многом зависит от того, как соблюдается принцип независимости. Полная независимость финансового контроля, неподчиненность его ни какому высокому управленческому учреждению есть необходимое условие его правильной и успешной деятельности, условие, тесно связанное с его объективностью. С этой стороны Государственному контролю в последние десятилетия XIX в. удалось расширить контрольные полномочия, усилить свое влияние. В правление императора Александра III обновляется его правовой статус, а также принимается Закон от 28 апреля 1892 г.<sup>31</sup>

В новом Законе обязанности и права (предмет ведения) определены по сравнению с Законом 1836 г. «более точно и в соответствии с новым пореформенным положением»<sup>32</sup>. Вот как определяются общие функции контрольного ведомства: «Государственный контроль составляет отдельную часть государственного управления, наблюдает за законностью и правильностью распорядительных и исполнительных действий по приходу, расходу и хранению капиталов, находящихся в заведывании отчетных перед ним учреждений, а равно составляет сообщения о выгоды или невыгоды хозяйственных операций, независимо от законного их производства».

В Законе от 28 апреля 1892 г. впервые было введено правило, ограничивавшее лиц, занимавших штатные должности в Государственном контроле. Этим лицам было воспрещено принимать участие в коммерческих и иных предприятиях, отчетность которых проверяется чиновниками Государственного контроля.

В последней четверти XIX – начале XX в. контрольные полномочия Государственного контроля расширяются. Его внимание привлекают следующие сферы общественных отношений: военная, железнодорожная, кредитная, переселенческая.

<sup>29</sup> Государственный контроль. 1811–1911. С. 107.

<sup>30</sup> См.: *Альшевский Н.* Указ. соч. С. 64.

<sup>31</sup> См.: ПСЗРИ. Т. 12. Собр. 3. № 8548. 1892. СПб., 1895.

<sup>32</sup> Государственный контроль. 1811–1911. С. 279.

С приближением русско-турецкой войны 1877–1878 гг. Государственный контролер С.А. Грейг<sup>33</sup> поставил вопрос о распространении контрольной деятельности военного департамента на финансово-хозяйственные операции военных органов в период военных действий. Опыт войн, предшествовавших русско-турецкой войне 1877–1878 гг., особенно Крымской кампании, показал, что установленный надзор за совершающимися финансово-хозяйственными операциями военного времени со стороны военного начальства и особых военных комиссий часто не давал положительных результатов.

В период военных действий для заготовителей, подрядчиков и интендантов открывался большой простор для противозаконных действий. Отсюда возникла идея у работников Государственного контроля ввести посторонний или независимый контрольный элемент в деятельность финансово-хозяйственных операций военного времени. Инициатива Государственного контролера об учреждении Полевого контроля была поддержана императором, а 21 февраля 1877 г. было утверждено Временное положение о Полевом контроле. Согласно Положению при действующей армии учреждался отдельный орган, в круг обязанностей которого входила фактическая проверка предназначаемых на военные потребности денежных и материальных средств. При этом обо всех открытых при проверке беспорядках и злоупотреблениях “чины Полевого контроля обязывались немедленно доносить полковому генерал-контролеру, который в свою очередь докладывал об этом главнокомандующему армией”<sup>34</sup>.

Вследствие бурного железнодорожного строительства в России с последней четверти XIX в. и связанных с ним финансовых злоупотреблений, о которых много писала консервативная дворянская печать, Государственный контроль, естественно, обратил внимание на железнодорожное дело, в частности на финансово-хозяйственные операции частных железнодорожных компаний. Было установлено, что ревизия на железной дороге осуществлялась “своим” Министерством путей сообщения, не распространялась на все дороги, носила чисто случайный характер, запаздывала в смысле ревизии финансовых документов от двух до 10 лет и нуждалась в постороннем

элементе, т.е. в ревизиях Государственного контроля<sup>35</sup>.

13 июня 1884 г. были утверждены Временные правила о контрольном надзоре над оборотами обществ частных железных дорог<sup>36</sup>. В том же году в ведомстве Государственного контроля был создан железнодорожный отдел, на который возлагался контрольный надзор “за оборотами денежного и материального имущества” путем как документальной, так и фактической ревизии. “При этом контролю вменялась в обязанность производить фактическую ревизию таким образом, чтобы не нарушать хода железнодорожной службы и не стеснять распоряжений по охранению правильности, безопасности и удобства движения на дороге”<sup>37</sup>.

В 80-е годы XIX в. в составе Государственного контроля были образованы особые органы по контролю финансовых оборотов в процессе постройки и эксплуатации казенных железных дорог. Для этого был образован местный контроль, осуществлявший свою деятельность на каждой строившейся железной дороге. Впервые такой местный контроль был применен в 1880 г. при постройке железной дороги между Екатеринбург и Тюмень. Пришли к выводу, что контроль должен быть местный, текущий, причем чиновникам контроля нужно предоставить право “делать замечания” о нехозяйственных распоряжениях руководства дороги, касавшихся качества используемых материалов и качества выполненных дорог<sup>38</sup>.

Устройство местного контроля зависело от ведомства Государственного контроля. Ввиду того что с 1881 г. железные дороги начали переходить в ведение государства, 15 октября 1882 г. было утверждено Временное положение по заведыванию эксплуатацией казенных железных дорог<sup>39</sup>, в котором закреплялось за местным контролем право предварительной ревизии и право заявлять протесты относительно нецелесообразного отпуска денежных сумм и нарушений правил счетоводства и отчетности. Местный финансовый контроль, автономная часть Государственного контроля, оправдал себя и способствовал качественному строительству и эксплуатации железных дорог в процессе их перехода к государству. Роль Государственного контроля в железнодорожном деле была настолько значительной, что

<sup>35</sup> См.: Государственный контроль. 1811–1911. С. 233, 234.

<sup>36</sup> См.: ПСЗРИ. Т. 4. Собр. 3. № 2317. 1884. СПб., 1887.

<sup>37</sup> Государственный контроль. 1811–1911. С. 238.

<sup>38</sup> См.: там же. С. 241.

<sup>39</sup> См.: ПСЗРИ. Т. 2. Собр. 3. № 1122. 1882. СПб., 1886.

<sup>33</sup> См.: История российского Министерства финансов в лицах его руководителей / Сост. В. Н. Шитов. Ульяновск, 2011. С. 25–27.

<sup>34</sup> ПСЗРИ. Т. 52. Собр. 2. Отд. 1. № 56980. 1877. СПб., 1897.



в 1891 г. железнодорожный отдел был преобразован в Департамент железнодорожной отчетности.

В 90-е годы XIX – начале XX в. Государственный контроль еще более расширяет круг своей деятельности, устанавливая надзор за работой кредитных организаций. Ранее такой надзор за кредитными организациями осуществлял Совет государственных кредитных установлений, конкретно – его Ревизионный комитет, созданный еще в правление Александра I. Пока кредитных учреждений было немного, Ревизионный комитет справлялся с обязанностями по контролю. Но после реформы 1861 г., когда заработал Государственный банк, начался стремительный рост частных банков, обществ взаимного кредита, наблюдение за кредитными учреждениями со стороны Ревизионного комитета резко ослабло.

Обороты Государственного банка достигали к началу 80-х годов XIX в. огромных сумм. Между тем в кассах как центральных, так и местных учреждений Госбанка обнаружались недочеты и хищения. Поэтому контрольным палатам в губерниях было предоставлено право внезапных проверок всех без исключения денежных документов банковских учреждений на местах<sup>40</sup>.

Законодательными актами от 6 июня 1894 г.<sup>41</sup> и от 5 июня 1895 г.<sup>42</sup> контроль за государственными банками – Государственным банком, Крестьянским и Дворянским банками – возлагался на Государственный Совет и Государственный контроль. Последний рассматривал их отчеты и с замечаниями представлял Государственному Совету. Кроме того, Государственный контроль проводил в банках и фактическую проверку, но по соглашению с Министерством финансов. Между Государственным контролем и Государственным банком имели место трения из-за опасения последнего за свою независимость. Однако на основе Правил, выработанных 5 апреля 1896 г., разногласия были устранены, и Государственный контроль мог проверять бухгалтерские книги Госбанка и констатировать движение денежных ценностей.

Работники контрольного ведомства чаще всего делали замечания в адрес Госбанка по поводу выдачи им внеуставных ссуд мелким промышленникам, торгашам, сельским хозяевам, если последние испытывали финансовые трудности. Хотя такие ссуды выдавались на благие цели, но такого рода действия нарушали Устав Госбанка.

В 1905 г. Государственный Совет, положительно оценивая контрольную деятельность в отношении Государственного банка, следующим образом выражал свое мнение: “Одобрения заслуживает тщательное рассмотрение существа, размеров и особенностей деятельности Государственного банка за 1902 и 1903 гг., представленное Государственным контролером в его заключениях по банковским отчетам”<sup>43</sup>. С ликвидацией в 1895 г. Совета кредитных установлений с его Ревизионным комитетом Государственный контролер постоянно входил в Государственный Совет с предложением учредить в составе Государственного контроля Департамент кредитной отчетности<sup>44</sup>. При этом высказывалось предложение о передаче из Департамента гражданской отчетности в Департамент кредитной отчетности права осуществления надзора за экспедицией заготовления государственных бумаг и чеканки монет Монетным двором. Это предложение было принято и утверждено 4 июня 1901 г.<sup>45</sup>

В последние десятилетия XIX – начале XX в. Государственный контроль обратил внимание на переселенческое ведомство и, имея в виду эту чрезвычайно важную для Российской Империи сторону общественной жизни, установил как предварительный, так и фактический контроль за его финансово-хозяйственными операциями. Слово “переселение” обозначало передвижение земледельческого населения, преимущественно крестьянского, на новые, необитаемые или слабо обитаемые части страны в целях обосновать крестьянское, земледельческое хозяйство. Такими частями страны являлись южно-уральские земли (ныне – Северный Казахстан), Сибирь, Дальний Восток, Средняя Азия. Переселение приняло значительные размеры с 1906 г. в процессе проведения столыпинской реформы. Так как решение переселенческой проблемы резко увеличивало расходные статьи бюджета, правительством было признано организовать широко поставленную финансовую, в основном ссудную помощь переселенцам. На этой помощи некоторые чиновники переселенческого ведомства наживались. Поэтому Совет Министров в 1907 г. обязал Государственный контроль установить надзор за финансовыми переселенческими операциями на основе специальных правил, содержащихся в общем переселенческом Законе от 15 марта 1896 г.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Государственный контроль. 1811–1911. С. 301.

<sup>44</sup> См.: *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. С. 292.

<sup>45</sup> См.: ПСЗРИ. Т. 21. Собр. 3. № 20257. 1901. СПб., 1903.

<sup>46</sup> См.: ПСЗРИ. Т. 16. Собр. 3. № 12777. 1896. СПб., 1899.

<sup>40</sup> См.: Государственный контроль. 1811–1911. С. 294.

<sup>41</sup> См.: ПСЗРИ. Т. 14. Собр. 3. № 10767. СПб., 1898.

<sup>42</sup> См.: ПСЗРИ. Т. 15. Собр. 3. № 11797. СПб., 1899.

В 1905 г. с образованием Совета Министров формально изменился статус Государственного контролера. Действующее законодательство не указывало прямо о предоставлении Государственному контролеру прав министра, хотя само контрольное ведомство занимало место в составе министерств. Но по Указу от 19 октября 1905 г. при создании по инициативе Ю. С. Витте<sup>47</sup> Совета Министров Государственный контролер был введен в него на правах министра<sup>48</sup>.

Период с 1904 по 1913 г. свидетельствовал делами, фактами и цифрами о непрерывном и весьма значительном накоплении народного богатства России во всех его видах. Проигранная война с Японией и накатившаяся революционная волна 1905 г. оказали негативное воздействие на этот рост, но на сравнительно короткое время. Важную роль в накоплении богатства в России сыграл Государственный контроль, сохранив государству многие миллионы рублей, обязывая чиновников и хозяйственных руководителей осуществлять финансовые операции честно и с выгодой для государства. Интересно, что советские историки, как правило, очернявшие государственный аппарат исторической России, делали исключение для Государственного контроля и с некоторыми колебаниями оценивали его деятельность во второй половине XIX – начале XX в. положительно<sup>49</sup>.

Государственный контроль как ведомство пережил русскую монархию и функционировал в период существования Временного правительства, которое наделило его правом контролировать в себе государственные учреждения и предприятия без исключения<sup>50</sup>. Но дни его были сочтены. Большевики, захватившие власть в стране в октябре 1917 г., руководствовались марксистским постулатом о решительном сломе “буржуазного” государственного аппарата. Ленин в сентябре 1917 г. писал: “Революция состоит в том, что пролетариат р а з р у ш а е т

аппарат управления и весь государственный аппарат, заменяя его новым”<sup>51</sup>.

Какой же государственный контроль заменил Государственный контроль царской России? Советская и постсоветская панорама напоминает ту, которая наблюдалась в стране до 1811 г.: государственный контроль в СССР и в постсоветское время находился в постоянно изменяющемся состоянии, когда одни контрольные органы через сравнительно короткое время заменялись другими и перестраивались. В отличие от Государственного контроля царской России второй половины XIX – начала XX в., советский государственный контроль входил в общую систему органов управления. Он не был особым, к нему, как полагали советские управленцы и партийные идеологи, признанный в царской России и странах Западной Европы принцип независимости от других органов управления был не применим. Мешало этому принципу господствовавшее в стране положение Коммунистической партии, которая, грубо говоря, за десятилетия своего правления “наломала немало дров” и привела страну к распаду.

Создать партийно-государственную контрольную структуру в СССР не удалось. Коррупция процветала как в советских государственных, так и в партийных органах власти. Но, по сути, беспомощные контрольные органы были перед ней бессильны. Ю. В. Андропов, занявший место Генерального секретаря, правильно сказал, обращаясь от имени правящей советской элиты: “Мы не знаем своей страны”. По-видимому, одного из последних правителей СССР не вполне устраивала информация, которую он получал, будучи Председателем КГБ. Возможно, ему нужна была дополнительная, более универсальная информация, которую мог давать государственный контроль типа того, который функционировал до Октября 1917 г. Однако такой орган в СССР, к сожалению, не сложился. Отсутствует он в нашей стране и в настоящее время.

<sup>47</sup> См.: *Витте С. Ю.* Воспоминания. В 3-х т. М., 1960.

<sup>48</sup> См.: ПСЗРИ. Т. 25. № 26820. СПб., 1908.

<sup>49</sup> См.: *Ерошкин Н. П.* Указ. соч. С. 221.

<sup>50</sup> См.: Собрание узаконений. 1917. № 125. Ст. 675.

<sup>51</sup> *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 33. С. 114.