

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (1705 – 1917 гг.)

© 2015 ДУБНИЦКИЙ В. Ю., ЛУКИН В. А.

УДК 657.6:35.073:93/94

Дубницкий В. Ю., Лукин В. А. История развития государственного финансового контроля в Российской империи (1705 – 1917 гг.)

В статье даётся исторический обзор развития государственного финансового контроля в Российской империи за период от начала XVIII века до 1917 года. Цель статьи – обобщение опыта развития государственного финансового контроля в Российской империи и его применение для повышения эффективности работы современных контрольных органов Украины. Рассмотрены основные реформы, связанные с совершенствованием системы государственного финансового контроля, которые проводились в Российской империи в этот период, анализируются изменения, которые вводились этими реформами, и результаты, достигнутые в ходе их проведения. Первая реформа проводилась Петром I. Её результатом стало установление девяти коллегий (проборы современных министерств), из которых три связаны с финансовым контролем или напрямую занимаются им. Следующая реформа проводилась Екатериной II. В результате её был начат процесс создания региональных контрольных органов (Казённых палат). В начале XIX века императором Александром I проводилась реформа государственного аппарата, включающая и реформу системы финансового контроля. Следующая, наиболее продолжительная по времени и наиболее важная по результатам, реформа системы финансового контроля проводилась в продолжение почти тридцати лет – с 1859 г. по 1888 г. В её ходе были заложены основы проведения предварительного, текущего и последующего документального контроля, а также основы проведения фактического контроля. Для контрольных органов была создана обособленная вертикаль контроля, охватывающая все уровни государственного управления.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, история государственного контроля, развитие контроля в Российской империи.

Библ.: 23.

Дубницкий Валерий Юрьевич – кандидат технических наук, старший научный сотрудник Харьковского института банковского дела Университета банковского дела Национального банка Украины (пр. Победы, 55, Харьков, 61174, Украина)

E-mail: Valeriy_dubn@mail.ru

Лукин Владимир Александрович – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры учета и аудита, Харьковский институт банковского дела Университета банковского дела Национального банка Украины (пр. Победы, 55, Харьков, 61174, Украина)

E-mail: lukin_v@bigmir.net

УДК 657.6:35.073:93/94

Дубницкий В. Ю., Лукин В. О. История развития государственного финансового контроля в Российской империи (1705 – 1917 гг.)

У статті наведено історичний огляд розвитку державного фінансового контролю в Російській імперії за період від початку XVIII століття до 1917 року. Мета статті – узагальнення досвіду розвитку державного фінансового контролю в Російській імперії та його застосування для підвищення ефективності роботи сучасних контрольних органів України. Розглянуто основні реформи, пов'язані з удосконаленням системи державного фінансового контролю, які проводилися в Російській імперії в цей період, аналізуються зміни, які вводилися цими реформами, і результати, досягнуті в ході їх проведення. Перша реформа проводилася Петром I. Її результатом стало встановлення дев'яти коллегій (проборы сучасних міністерств), з яких три пов'язані з фінансовим контролем або безпосередньо займаються ним. Наступна реформа проводилася Катериною II. У результаті її було розпочато процес створення регіональних контрольних органів (Казенних палат). На початку XIX століття імператором Олександром I проводилася реформа державного апарату, яка включала і реформу системи фінансового контролю. Наступна, найбільш тривала за часом і найбільш важлива за результатами, реформа системи фінансового контролю була проведена протягом майже тридцяти років – з 1859 р. по 1888 р. У її ході було закладено основи проведення попереднього, поточного і подальшого документального контролю, а також основи проведення фактичного контролю. Для контрольних органів була створена відособлена вертикаль контролю, що охоплює всі рівні державного управління.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, історія державного контролю, розвиток контролю в Російській імперії.

Бібл.: 23.

Дубницкий Валерий Юрійович – кандидат технічних наук, старший науковий співробітник Харківського інституту банківської справи Університету банківської справи Національного банку України (пр. Перемоги, 55, Харків, 61174, Україна)

E-mail: Valeriy_dubn@mail.ru

Лукин Владимир Александрович – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри обліку і аудиту, Харківський інститут банківської справи Університету банківської справи Національного банку України (пр. Перемоги, 55, Харків, 61174, Україна)

E-mail: lukin_v@bigmir.net

UDC 657.6:35.073:93/94

Dubnitskiy V. Yu., Lukin V. O. History of State Financial Control in the Russian Empire (1705–1917)

The article gives a historical overview of the development of State financial control in the Russian Empire in the time span from the beginning of the XVIII century and up to 1917. The article is aimed at synthesis of the experience of establishment of State financial control in the Russian Empire and its applying in order to improve the efficiency of the contemporary controlling bodies of Ukraine. The main reforms associated with improvement of the system of State financial control, which were held in the Russian Empire in this period, have been considered; the changes, introduced by these reforms, together with the results achieved in the course of their implementation have been analyzed. The first reform was carried out by Petr I. It resulted in the establishment of nine collegia (prototypes of today's ministries) of which three were related to financial control or directly involved in them. The next reform was carried out by Ekaterina II. As result, the process of establishing the regional monitoring bodies (treasury chambers) had begun. In the early 19th century, Emperor Alexander I initiated a reform of the State apparatus, which included reforming the system of financial control as well. Next, the most prolonged in time and most important, the reform of financial control system was carried out over almost thirty years – from 1859 until 1888. In its course, foundations of conducting the preliminary, current and subsequent documentary control, as well as the fundamentals of effective control were laid. For the controlling bodies a separate vertical structure of control, involving all levels of government, had been established.

Key words: State financial control, history of State control, development of control in the Russian Empire.

Bibl.: 23.

Dubnitskiy Valeriy Yu. – Candidate of Sciences (Engineering), Senior Research Fellow of the Kharkiv Institute of Banking of the University of Banking of the National Bank of Ukraine (pr. Peremogy, 55, Kharkiv, 61174, Ukraine)

E-mail: Valeriy_dubn@mail.ru

Lukin Volodymyr O. – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Accounting and Auditing, Kharkiv Institute of Banking of the University of Banking of the National Bank of Ukraine (pr. Peremogy, 55, Kharkiv, 61174, Ukraine)

E-mail: lukin_v@bigmir.net

Историю финансового контроля можно начать писать с возникновения товарно-денежных отношений. Однако авторы статьи не ставят перед собой такую задачу – рассмотреть весь этот многовековой путь. Задание ставится более конкретное: рассмотреть процесс формирования и развития государственного финансового контроля на территории Украины в новое время. А поскольку большая часть современной территории Украины в этот период входила в состав Российской империи, то поневоле нам придётся обращаться к истории органов финансового контроля Российской империи.

Весь промежуток времени от создания Российской империи до настоящего момента можно условно поделить на такие периоды: имперский (начало XVIII века – 1917 г., период формирования украинской государственности в годы Гражданской войны (1917 – 1919 гг.), период нахождения Украины в составе Советского государства (1920 – 1991 гг.) и период формирования украинской государственности после 1991 года. Эти периоды отражают изменения в государственном положении Украины, но по насыщенности преобразованиями они не равнозначны. Нас интересует первый и самый длительный по времени из этих периодов – имперский. На сайтах контрольных органов Украины и России перечисленные периоды отображены достаточно подробно ([1, 2, 3, 4, 5]). Имеются и литературные источники по теме ([6, 7, 8, 9, 10, 11]). Следует отметить, что эти работы могут быть ограничены временными рамками (например, работа [8]), территориальными рамками (работа [10]) или подробностью изложения рассматриваемой темы (работа [11]).

Цель данной статьи – обобщение исторического опыта развития государственного финансового контроля в Российской империи в период с 1705 г. по 1917 г. и его применение для повышения эффективности работы современных контрольных органов Украины.

В качестве наиболее полного и систематического источника, отражающего изменения в состоянии Российского государства, в том числе и системы контроля в нём в рассматриваемый период, будем пользоваться сочинениями В. О. Ключевского [12] и докладом Государственного контролёра Российской империи императору Александру II к двадцатипятилетию его восшествия на престол [13]. В этом докладе приведен очерк истории развития государственного контроля. Почему именно два источника, а не один – доклад Государственного контролёра, который вроде бы должен быть более полным и касаться непосредственно системы контроля? Дело в том, что это всё-таки юбилейный доклад, в котором достижения обычно преувеличиваются, а недостатки – преуменьшаются. А лекции В. О. Ключевского – это исторический обзор событий таких, какими они виделись автору курса лекций на основании исследованных им документов. Именно поэтому эти два источника логично рассматривать в единстве.

В современном государственном финансовом контроле обычно выделяют такие составные части: контроль формирования государственных финансовых ресурсов и контроль их сохранности и использования,

в котором, в свою очередь, выделяют две составляющих: контроль исполнительной власти и независимый от исполнительной власти парламентский контроль. Следует отметить, что на разных этапах развития государства соотношение этих видов контроля было разным. В настоящее время эти ветви финансового контроля осуществляются в нашей стране такими основными органами: Государственная фискальная служба Украины, Государственная казначейская служба Украины, Государственная финансовая инспекция Украины и Счетная палата Украины.

В чистом виде эти типы контроля и контролируемые ведомства, присущие современной Украине, не всегда можно сопоставить с их историческими предшественниками. Одни и те же по названиям ведомства в разные периоды времени выполняли разные функции; в разные периоды времени существовали разные составляющие контроля. Не было, например, в Российской империи до 1906 г. даже подобия парламента, поэтому отсутствовал и парламентский контроль. Однако попробуем выделить на всех стадиях развития Российской империи аналоги тех наших структур, которые предназначены для контроля использования государственных средств и в настоящее время носят названия Государственной казначейской службы Украины, Государственная финансовая инспекция Украины и Счетная палата Украины. Попробуем разобратся, как осуществлялся контроль, и какими были его результаты на примере наиболее крупных изменений и реформ, произошедших за указанный период.

А о начала реформ Петра I на территории России и Украины четко структурированный государственный финансовый контроль фактически отсутствовал. И это не только точка зрения авторов статьи. Такой точки зрения придерживаются и авторы доклада Государственного контролёра Российской империи императору Александру II. В этом источнике также даётся отчёт истории контрольных органов от реформ Петра I: «В течение полутора века до воцарения ВАШЕГО ВЕЛИЧЕСТВА, в каждое почти царствование Августейших ВАШИХ Предков, совершались многократные попытки и принимались усиленные меры к надлежащему устройству контрольной части в государстве...» [13, с. 2] (данная и последующие цитаты приведены с сохранением орфографии источников – авт.).

А так как на престол Александр II взошёл в 1855 г., то и отчёт ведётся приблизительно от 1705 г. В ходе реформы государственной системы Петром I на общегосударственном уровне были сформированы контрольные органы, которые к Украине на начальном этапе, по большому счету, не имели прямого отношения, так как на уровне регионов империи, к которым тогда относилась и Украина, государственные контрольные органы отсутствовали.

В процессе реформ финансово-контрольных органов Петр I «... четыре раза менял устройство ревизионного органа, настойчиво изыскивая наиболее эффективные и действенные формы его деятельности и организации» [2]. Сначала обязанности государственного

контроля были возложены им на Правительствующий сенат, который был учреждён в 1711 г. и предполагался как временный орган управления страной в отсутствие императора. «Но временная комиссия, какую является Сенат в 1711 г., постепенно превращается в постоянное верховное учреждение...» [12, т. 4, с. 163], а по сути, он стал и высшим финансовым учреждением в России. При нём «в качестве параллельных и отчасти подчиненных органов состояли Ближняя Канцелярия (до 1719 г.) и Ревизион-коллегия (начиная с 1720 г.), проверявшие ведомости о приходе и расходе сумм, поступивших после проверки их Камер- и Штатс-конторами. На Сенат были возложены, в частности, вопросы контроля за государственными расходами, максимально возможного сбора доходов с целью укрепления армии, организации и содействия торговли с Китаем и Персией» [2].

Сенату было предписано указом Петра от 5 марта 1711 г. выбрать обер-фискала, «...человека умного и доброго, какого бы звания он ни был, который должен над всеми делами *тайно* надсматривать и проводить про неправый суд, «также ж в сборе казны и прочего» [12, т. 4, с. 165]. После смерти Петра I Сенат, как государственный орган, сохранился до ноября 1917 г., но функции его были изменены. Он осуществлял надзорные функции за деятельностью государственных учреждений (с начала XIX века), а позднее был преобразован в высшую кассационную инстанцию.

Указом от 12 декабря 1718 г. было установлено 9 коллегий, которые указ «... перечисляет в таком порядке и с такими названиями: 1) *Чужестранных дел*, 2) *Камер*, ведомство государственных денежных доходов, 3) *Юстиции*, 4) *Ревизион*, «счет всех государственных приходов и расходов», т. е. ведомство финансового контроля, 5) *Воинской* (коллегиум), ведомство сухопутных военных сил, 6) *Адмиралтейской*, ведомство морских сил, 7) *Коммерц*, ведомство торговли, 8) *Берг и Мануфактур*, ведомство горнозаводской и фабричной промышленности, и 9) *Штатс-контор*, ведомство государственных расходов» [12, т. 4, с. 170]. В дальнейшем «Ревизионная коллегия, как контрольный орган, слилась с Сенатом, высшим контролем, и её обособление, по откровенному признанию указа, «не рассмотря тогда учинено было», как дело недомыслия» [12, т. 4, с. 171]. При Петре I была разработана и первая инструкция, «обнимающая все стороны деятельности Ревизион-Коллегии» [13, с. 2].

Кроме этих общегосударственных контрольных ведомств, Петром I был введен институт армейских аудиторов и система сенаторских ревизий. Однако армейские аудиторы к финансовому контролю отношения не имели. Согласно Уставу воинскому 1716 года Генерал-Аудитор – это «Начальник юридической службы армии. Исполняет обязанности главного надзирающего органа за соблюдением законов в армии, т. е. прокурора. Но он также имеет права военного судьи» [14].

Особо следует остановиться на так называемых сенаторских ревизиях. Сенаторские ревизии – это обозрения губерний через посредство сенаторов. После смерти Петра I эти ревизии практически не проводились,

и лишь Законом от 6 октября 1799 г. «...постановлено было ревизию производить каждые три года; для производства ревизии назначать сенаторов, избираемых сенатом и утверждаемых государем; ревизии подвергать: 1) течение по присутственным местам правосудия, 2) внутреннюю полицию, 3) «поборы, лихоимству толь свойственные». ... Сенаторская ревизия является исключительной мерой, принимаемой каждый раз по особому высочайшему усмотрению» [15], т. е. согласно Закону сенаторская ревизия – это в большей степени контроль чрезвычайный, чем регулярный, и именно в таком виде они сохранились до начала XX века. Особенности сенаторских ревизий на губернском уровне, на примере Харьковской губернии, и связанные с ними административные подвиги и злодеяния подробно рассмотрены в [16]. Пример такого административного подвига приведен в [17]. Перед Первой мировой войной сенатор Д. Б. Нейдгардт, член Высочайше учрежденного особого комитета по усилению военного флота на добровольные пожертвования выявил большие финансовые нарушения при распределении и выполнении заказов военно-морского флота. Сенатор установил, что к этому причастны канцелярия вдовствующей императрицы Марии Фёдоровны и много других высших должностных лиц. Результаты ревизии были оставлены без последствий.

Таким образом, уже на этом этапе можно выделить следующие особенности контрольной системы. Во-первых, произошло разделение контроля на три составляющих: финансовый контроль осуществляет Ревизион-коллегия, сбором доходов занимается Камер-коллегия, а Штатс-контор-коллегия заведует расходами; во-вторых, следует отметить то значение, которое уделялось финансовому контролю Петром I: из девяти коллегий (прообразы нынешних министерств) три связаны с финансовым контролем или напрямую занимаются им.

В промежутке от даты смерти императора Петра I до воцарения Екатерины II, за тридцать семь лет (1725 – 1762 гг.), на русском престоле сменилось шесть государей, при этом система государственного управления формально осталась такой, какую её задумал Петр I. Однако фактически государство к концу этого периода стояло на грани краха. «Он едва ли узнал бы свое дело в этом посмертном его продолжении. Он действовал деспотически; но, олицетворяя в себе государство, отождествляя свою волю с народной, он яснее всех своих предшественников сознавал, что народное благо – истинная и единственная цель государства» [12, т. 4, с. 330]. Его последователи на троне такую цель перед собой даже и не ставили: «Елизавета и Петр III забирали себе казенные доходы и, когда у них просили денег на нужды государства, с гневом отвечали «Ищите денег, где хотите, а отложенные – наши». Потому казна почти никому не платила. Хлеб в Петербурге вздорожал вдвое. Почти все отрасли торговли были превращены в разорительные частные монополии. ...Законов было неисчислимое множество, их то и дело изменяли, но суды совсем не заботились об их охранении; ими пользовались, только где они были полезны сильнейшему. ...Всюду народ

жаловался на лихоимство, взятки, а воеводы и их канцелярии кормились взятками, потому что не получали жалованья¹. Сам Сенат, столько лелеянный Петром I, высший блюститель законного порядка, превратился в совершенно бездельническое учреждение... Высший контролер государственного хозяйства – Сенат не мог установить точной бюджетной росписи. ...Зато в расчленении государственных имуществ и доходов он показал большую энергию. Все таможи он отдал на откуп за 2 млн, а когда они взяты были Екатериной в казенное управление, одна петербургская таможня давала более 3 млн дохода» [12, т. 5, с. 66–67].

Лишь при Екатерине II система государственного управления, в том числе и система государственного контроля, начали перестраиваться. «Екатерина II (1762–1796 гг.) после вступления на престол и изучения вопросов государственного управления в Манифесте от 15 декабря 1763 г. так охарактеризовала состояние ревизионного дела: «...в Ревизион-коллегии, как Нам известно, от времени до времени столь великое число умножилось неревизованных счетов, что многие миллионы государственной казны в неизвестии находятся» [2]. Этим же манифестом делается попытка улучшить дело ревизии: «...было обращено внимание на явное несоответствие личных сил Ревизион-Коллегии с объёмом лежавшего на ней труда; вследствие чего штат ее был почти удвоен, само учреждение разделено на шесть департаментов» [13, с. 5].

Екатерина II в процессе реформирования государственного аппарата попыталась также децентрализовать систему управления, передать часть властных полномочий на губернский уровень. «...7 ноября 1775 г. своим Манифестом «Об учреждениях для управления губерниями» Екатерина II передала всю администрацию выборным представителям местного губернского общества. За немногочисленным числом правительственных чиновников был оставлен только контроль и общее руководство административными органами с целью согласования их деятельности с общими нуждами государства» [2]. Этим Манифестом учреждались Казённые палаты по одной в каждой губернии. «Казённая палата, по выражению Екатерины II, «не что иное есть, как соединение Департамента Камер («ведавшего надзиранием над всеми государственными окладными и неокладными доходами») и Ревизион-коллегии, которой поручаются в смотрение домостроительные и казенные дела губернии» [2]. В дальнейшем (в 1781 г.) Казённые палаты были разделены на семь (позднее к ним добавилась восьмая) экспедиций, из которых только две непосредственно выполняли контрольные функции: Шестой экспедиции (ей управлял губернский казначей) было поручено ведение дел о приходах и расходах, ревизия счетов и отправление всяких ведомостей по этой части, а Экспедиция свидетельства счетов осуществляла контрольные функции.

¹ Как отмечает Я. В. Соколов, «в России даже существовало уникальное разграничение взяток: мздоимство (взятку дают за то, что и так надо сделать), лихоимство (за то, что делают, что нельзя делать) и вымогательство (не дашь, не получишь)» [18, с. 224].

После преобразования ревизионного аппарата в губерниях последовало преобразование и центрального ревизионного аппарата. В 1780 г. при Сенате создаются четыре экспедиции, из которых одна, именно третья, «была учреждена для генеральной ревизии счетов» [13, с. 7]. В целом же Екатерина II «...оставила незавершенным здание центрального управления; создав сложный и стройный порядок местной администрации и суда, она не дала правильных центральных учреждений с точно распределенными ведомствами...» [12, т. 5, с. 213].

Однако децентрализация системы контроля продолжалась недолго. При Павле I была проведена централизация государственного управления и контроля. Коллегии и их функции были восстановлены, а обязанности Казенных палат значительно сужены.

Таким образом, в начале XVIII в. императором Петром I была создана система государственного финансового контроля. После его смерти и длительного периода «темного времени» уже только при Екатерине II была проведена реформа государственного устройства Российской империи, которая включала, в том числе, и реформу системы финансового контроля – контроль был децентрализован. Однако через непродолжительное время была проведена обратная централизация государственного управления и контроля (с сохранением губернского звена контроля, обязанности которого были значительно сужены). Такая централизация контроля просуществовала в течение более чем полувека. Следует также отметить, что государственный контроль действовал более эффективно при тех государях, которые ставили перед собой задачу укрепления государства, а не личное положение и возможности по растратам государственных средств.

На XIX в. пришлось четыре длительных царствования и три реформы финансового контроля. Уже в начале XIX века императором Александром I проводилась реформа государственного аппарата, включающая и реформу системы финансового контроля. В 1801 г. был учрежден Государственный Совет (получивший название «Непременного совета»), а Манифестом от 8 сентября 1802 г. взамен коллегий были учреждены восемь министерств. «То были министерство иностранных дел, военно-сухопутных сил, морских сил, внутренних дел, финансов, юстиции, коммерции и народного просвещения с комитетом министров для обсуждения дел, требующих общих соображений» [12, т. 5, с. 214]. Коллегии же были подчинены министерствам или преобразованы в департаменты министерств.

В 1810–1811 гг. министерства были преобразованы. «Кроме того, учреждено было несколько особых ведомств под названием «главных управлений» со значением отдельных министерств» [12, т. 5, с. 224], в том числе и Главное управление ревизии государственных счетов, которое возглавлялось Государственным контролёром. В целом же в ходе данной реформы «было установлено, что Министр финансов ведаёт доходами и управляет ими. Ответственность за движение финансов возлагалась на Государственного казначея. Ревизия счетов, финансовая проверка министерств вообще и осо-

бенно Министерства финансов и казначейства вошли в компетенцию Государственного контролера» [1, с. 5].

Контроль в Главном управлении ревизии государственных счетов в это время был организован на документальной основе. Однако к концу царствования Александра I «...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» [2]. Этим был сделан серьёзный шаг назад по сравнению с действующей ранее системой сплошного документального контроля, «... так как всякие хищения, не вызывающие резкого понижения сводных цифр, проходили не замеченными. ... Кроме этого недостаток квалифицированных кадров, низкое жалование по сравнению с другими правительственными учреждениями поставили государственный контроль в угрожающее положение» [2].

В чём же заключалась причина безуспешности всех начинаний Александра I? В. О. Ключевской так отвечает на этот вопрос: «Она заключалась в их внутренней непоследовательности... В этой непоследовательности историческая оценка деятельности Александра» [12, т. 5, с. 259]. Эта внутренняя непоследовательность отразилась и на реформе органов финансового контроля, которым сначала были предоставлены дополнительные права по контролю, а потом реформы были свёрнуты, а ревизионное дело пришло в упадок.

После вступления на престол Николая I одним из первых его начинаний было проведение строгих ревизий по губерниям. «Вскрылись ужасающие подробности; обнаруживалось, например, что в Петербурге, в центре, ни одна касса никогда не проверялась; все денежные отчеты составлялись заведомо фальшиво; несколько чиновников с сотнями тысяч пропали без вести» [12, т. 5, с. 264]. И всё это было косвенным результатом перехода контрольных органов от системы сплошного документального контроля, проводимого учреждениями государственного контроля, к «системе генеральной отчётности», установившейся в конце царствования Александра I, при которой департаменты министерств и главные управления проводили у себя внутренний контроль, а в органы государственного контроля представляли только результаты этих ревизий.

Основные положения реформы, проводимой Николаем I в области финансового контроля, были следующими [2]: при Министерстве императорского дворца был учрежден особый контроль, независимый от Государственного контроля (в 1827 г.); Главное управление ревизии государственных счетов было преобразовано в Государственный контроль; было утверждено новое положение о Государственном контроле, которое изменило его устройство и расширило права (в 1836 г.); несколько

улучшилось материальное обеспечение сотрудников Государственного контроля, были расширены его штаты.

Однако по существу эти преобразования ничего не изменили. «Сохранилась сложившаяся система ревизии генеральных отчетов. Вся подлинная первичная документация проверялась и ревизовалась на уровне ниже министерства. Последние сводили результаты ревизий в генеральные отчеты в целом по ведомству и представляли их в Государственный контроль. Контроль, таким образом, ревизию фактически не производил, с подлинными документами и книгами дела не имел. Широкие возможности произвольно распоряжаться казенными деньгами оставались» [1, с. 6].

И причина такого положения состояла, по-видимому, в многократно разросшемся в николаевской России бюрократическом аппарате государства. «В начале царствования император пришел в ужас, узнав, что только по ведомству юстиции во всех служебных местах им (*бюрократическим механизмом* – авт.) произведено 2 800 тыс. дел. В 1842 г. министр юстиции представил государю отчет, в котором значилось, что во всех служебных местах империи не очищено еще 33 млн. дел, которые изложены, по меньшей мере, на 33 млн. писанных листов» [12, т. 5, с. 271]. Сложившаяся в николаевской России бюрократическая система хорошо показана в классическом произведении Н. В. Гоголя – пьесе «Ревизор». «Ревизор» рассчитан по административным правилам Российской империи, по чертежам Полного свода законов Российской империи. Сюжет «Ревизора» – «департаментская баллада», и истоки её коренятся в наблюдениях молодого чиновника Гоголя за отправление дел, в разговорах с сослуживцами о взятках, ревизиях, в пересудах о причудах служебных назначений и дел. ... «Административный» материал пьесы – порождение жизненного опыта автора, а уж размах... «Ну, пьеска! Всем досталось, а мне – более всех!», – сказал после представления главный администратор империи Николай I» [19]. Однако, несмотря на положительную оценку Николаем самой пьесы, никакого практического результата для улучшения работы государственного аппарата и службы финансового контроля, в том числе и со стороны императора, так и не последовало. В целом можно считать, что реформа, проводимая в царствование Николая I, закончилась безрезультатно.

Следующая наиболее продолжительная по времени и наиболее важная по результатам реформа системы финансового контроля проводилась в продолжение почти тридцати лет. Она началась в 1859 г. при Александре II и закончилась в 1888 г. при Александре III. Проводилась она под руководством чиновника службы Государственного контроля (а позднее руководителя этой службы, Государственного контролёра России) генерал-контролера В. А. Татаринова. И хотя сам В. А. Татаринов до окончательного внедрения результатов реформы не дожил (он умер 14 (26) февраля 1871 г.) [20], дальнейшая деятельность службы Государственного контроля вплоть до 1917 г. проводилась по его лекалам.

Проект В. А. Татаринова затрагивал не только службу Государственного контроля, но и всю финансо-

вую систему империи. «В финансовой системе он считал необходимым:

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

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

В ревизионной системе В. А. Татаринов предлагал:

1. 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.

2. Ввести «предварительный контроль», то есть проверки правильности расходных предписаний распорядителей кредитов, предшествующие самому расходу» [2].

Основные результаты реформы, проведенной под руководством В. А. Татаринова и его последователей, были следующими [2]:

- ✦ введены в действие «Правила составления, исполнения и заключения финансовых смет министерств и главных управлений» (с 1862 г.). Этими правилами вводился порядок, при котором Государственный контроль получал право на проведение предварительного контроля смет, составленных министерствами и главными управлениями, а также проверял их соответствие с действительным исполнением предыдущих смет;
- ✦ были введены правила о поступлении государственных доходов и производстве государственных расходов, «кассовые правила». Этими правилами вводилось «сосредоточение всех денежных средств в руках одного Министерства Финансов» [13, с. 20], оно получало информацию обо всех поступлениях в бюджет и производстве всех бюджетных платежей, и, таким образом, возникли предпосылки для создания единой системы бюджетного контроля. Кассовые правила вводились по губерниям постепенно, в основном в период с 1864 по 1868 гг.;
- ✦ в губерниях были образованы местные органы государственного контроля (контрольные палаты). Эти учреждения непосредственно подчинялись Государственному контролёру, а не губернаторам. Они проводили документальные ревизии, а также «ревизии наличности денежных средств и имущества согласно записям в книгах и по документам». Фактически этим проводилась не просто децентрализация контрольного аппарата, а его усиление за счёт создания региональных отделений в дополнение к центральному контрольному органу. В это же время «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» [2]. Создание контрольных палат проводилось параллельно с внедрением кассовых правил и в те же сроки;

- ✦ органам Государственного контроля (как контрольным палатам, так и Временной ревизионной комиссии) было предоставлено право проведения документального контроля (с 1864 г.). «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 выгоды операций» [2]. В результате сложившаяся и действовавшая в течение более чем столетия практика ревизии генеральных отчетов была, наконец, преодолена;
- ✦ в связи с тем, что последующий документальный контроль только выявляет нарушения, а не предупреждает их, было принято решение о введении предварительного контроля и фактического контроля (в 1881 г.).

После десятилетия практической апробации основных положений реформы в 1880-е годы правительством была проведена работа, направленная на укрепление самих органов Государственного контроля: вместо Временной ревизионной комиссии учрежден Департамент гражданской отчетности; Департамент морских отчетов преобразован в Департамент военной и морской отчетности (в 1883 г.); в составе Центрального управления Государственного контроля на правах департамента был организован железнодорожный отдел для ревизии оборотов железных дорог (в 1884 г.); была образована Центральная бухгалтерия Государственного контроля для составления отчетности по исполнению государственных росписей (в 1888 г.).

Таким образом, в ходе проведения реформы было введено много нового в теорию и практику контроля. В теории контроля можно отметить следующее: заложены основы проведения предварительного, текущего и последующего документального контроля, а также основы проведения фактического контроля. В практике контроля и организации аппарата государственного финансового контроля следует отметить тот факт, что контрольные органы получили статус независимых от местных и отраслевых органов управления и стали подчиняться непосредственно высшему аппарату управления государством, была создана обособленная вертикаль контроля, охватывающая все уровни государственного управления.

В целом же к началу XX века служба Государственного контроля выработала следующие системы контроля [2]:

1. Систему наблюдательного контроля, состоящую в проверке ежемесячных, годовых и «генеральных» книг и отчетов, составляемых как самими министерствами,

так и подчиненными им ведомствами и учреждениями. Эта составляющая контроля в настоящее время в Украине возложена на Государственную казначейскую службу Украины.

2. 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. В данное время это осуществляют Государственная финансовая инспекция Украины и Счетная палата Украины (в части эффективности использования бюджетных средств).

3. 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. В данное время это осуществляют Государственная казначейская служба Украины и Государственная финансовая инспекция Украины.

4. 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 натурой и подсчете платежных документов. В данное время это осуществляет Государственная финансовая инспекция Украины.

Особенно эффективно служба государственного контроля действовала в эпоху Александра II, который сам проявлял заинтересованность в создании и укреплении системы контрольной службы. Вместе с тем создание такой системы не защищало от нарушений и хищений. О результатах деятельности Государственного контроля с 1855 по 1879 г. по выявлению нарушений говорят такие данные: всего по постановлениям Контрольных палат со времени их учреждения (в основном после 1866 г.) и до 1879 г., то есть за десять с небольшим лет определено ко взысканию 16 157 994 руб. Перечислено в государственные доходы 12 276 267 руб. [13, с. 96], и это при доходной части бюджета за 1866 г., равной 352 695 836 руб. [13, с. 93]. Такой результат говорит, с одной стороны, об эффективности действий контрольных органов, а с другой, – о количестве и объеме вскрытых нарушений (для сравнения: в 2010 г. служба Государственной финансовой инспекции Украины обеспечила возмещение и восстановление незаконных, нецелевых расходов и недостач на сумму почти 1,8 млрд грн [21] при Сводном бюджете Украины 314,5 млрд грн, т. е. если в конце XIX века сумма взыскания в бюджет составляла около 0,3% от суммы поступлений в бюджет, то вначале XXI в. – 0,6%).

Как отмечено на сайте Счётной палаты Российской Федерации [2], в конце XIX – начале XX века в Российской империи ареной крупнейших хозяйственных злоупотреблений было строительство и эксплуатация государственных железных дорог, а также казенная винная монополия. Именно здесь была масса наруше-

ний и злоупотреблений. Быстрое развитие капитализма в России 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» [2]. «Человеческий фактор» и его влияние на эффективность государственного финансового контроля рассмотрен в работе [22]. По мнению автора этой статьи, низкое качество работы сами чиновники объясняли запутанностью законодательной базы финансового контроля, малой зарплатой, неудовлетворительным пенсионным обеспечением и слабой защищённостью от произвола начальства. Например, пресловутый «третий пункт», ст. 788 Устава о службе гражданской позволял уволить чиновника без объяснения причин. Чиновник при этом не имел права на обжалование решения начальства и лишался пенсионного обеспечения. Применение этого пункта на практике показано в [23], когда вице-губернатор, исчерпав все дозволенные способы борьбы с неудобным ему чиновником, использует своеобразный удар ниже пояса – увольнение по третьему пункту.

ВЫВОДЫ

В течение двухсот лет развитие государственного финансового контроля в Российской империи шло по нарастающей. Увеличивалась эффективность деятельности контрольной службы, возрастал профессионализм её чиновников, проводились реформы внутри службы.

Вместе с тем следует обратить внимание на следующие особенности в этом развитии.

1. Там и тогда, где и когда центральная власть воровала – контроль в лучшем случае отсутствовал, а чиновники тоже воровали (см. Елизавета и Петр III) и наоборот (при Александре II).

2. В развитии контроля чередуются этапы централизации (более длительные по времени) и его децентрализации, причём постепенно выстраивается независимая от местной власти вертикаль контроля, что положительно сказывается на результатах контроля.

3. Система материального и морального поощрения должна выстраиваться так, чтобы контролёры были неподкупными.

4. В целом можно сказать, что эффективно действующая система контроля должна включать следующие составляющие: профессионализм контролёров (их деловые качества); их неподкупность (моральные качества); наличие разработанной теории контроля, наличие нормативной базы (нормы, правила и стандарты контроля), основывающиеся на теории контроля; желание центральной государственной власти проводить контроль (моральные качества руководителей государства). ■

ЛИТЕРАТУРА

1. 90 лет контрольно-ревизионным органам Минфина России // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://gosfc.ru/upload/media/journal/90kro_m_r.pdf (дата обращения 04.03.2015).

2. История финансового контроля. Материал подготовлен А. Г. Андреевым и Д. В. Никольским [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://audit.gov.ru/about/history> (дата обращения 04.03.2015).

3. История создания и развития Счетной палаты [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/ru/publish/article/587714> (дата обращения 04.03.2015).

4. История контрольно-ревизионной службы Минфина России [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://r42.rosfinnadzor.ru/sluwba/infost/> (дата обращения 04.03.2015).

5. Система органів Держфінінспекції України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/84005> (дата обращения 04.03.2015).

6. Бровкина Н. Д. Основы финансового контроля : учеб. пособие / Н. Д. Бровкина ; под ред. М. В. Мельник. – М. : Магистр. 2007. – 382 с.

7. Пушкарёва О. Ю. Передумови становлення державної контрольно-ревізійної служби в Україні / О. Ю. Пушкарёва // Фінанси, облік і аудит : зб. наук. праць / М-во освіти і науки, молоді та спорту України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана»; відп. ред. А. М. Мороз. – К. : КНЕУ, 2009. – Вип. № 13. – С. 268 – 273 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/4247/1/268-273.pdf> (дата обращения 04.03.2015).

8. Лагутин И. Б. Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века: историко-правовое исследование : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01 / И. Б. Лагутин. – М., 2005. – 172 с.

9. Лагутин И. Б. Этапы формирования российской системы организации бюджетного контроля: организационно-правовое обеспечение / И. Б. Лагутин // Историко-правовые проблемы: новый ракурс : сб. науч. статей. – 2012. – Вып. 5. – С. 70 – 81 [Электронный ресурс] / Режим доступа : <http://ipp.kursksu.ru/pdf/001-008.pdf> (дата обращения 04.05.2015).

10. Манаев Г. Г. Московские департаменты Правительствующего сената в системе государственного управления Российской империи в первой четверти XIX века : автореф. дисс. ... канд. истор. наук: спец. 07.00.2 «Отечественная история» / Г. Г. Манаев. – Москва, 2010. – 16 с.

11. Никольская Ю. П. Аудит. Часть I : учебное пособие / Ю. П. Никольская, Е. М. Мерзликина. – М. : Издательство МГУП, 2000. – 144 с.

12. Ключевский В. О. Сочинения. В 8 томах. Т. 1 – 5. Курс Русской истории / В. О. Ключевский. – М. : Издательство социально-экономической литературы, 1956 – 1959.

13. Всеподданнейший доклад Государственного Контроля о развитии и деятельности Государственного Контроля с 1855 по 1880 г. – С.-Петербург, 1880. – 96 с.

14. Веремеев Ю. Чины Русской Армии 1716 – 1722 годы / Ю. Веремеев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://army.armor.kiev.ua/titul/rus-chin-1716.shtml> (дата обращения 04.05.2015).

15. Яновский А. Е. Сенаторские ревизии. / А. Е. Яновский // Энциклопедический словарь. / Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон. – СПб. : «Изд. Дело», 1900. – Т. XXIX / Ха. – С. 504 – 505.

16. Багалеи Д. И. История города Харькова за 250 лет его существования (1655 – 1905) : истор. монография. В 2-х т. Т. 2 / И. Д. Багалеи, Д. П. Миллер. – Репринт. изд. – Харьков, 2004. – 982 с.

17. Шацилло К. Ф. Россия перед Первой мировой войной (вооруженные силы царизма в 1905 – 1914 гг. / К. Ф. Шацилло. – М. : Изд-во «Наука», 1974. – 111 с.

18. Соколов Я. В. Бухгалтерский учет: от истоков до наших дней : учеб. пособие для вузов / Я. В. Соколов. – М. : Аудит, ЮНИТИ, 1996. – 638 с.

19. Коваль Т. В. Департаментская баллада: российская административная действительность в «Ревизоре» / Т. В. Коваль, С. Л. Галкин // Преподавание истории в школе. – 2008 [Электронный ресурс] / Режим доступа : <http://pish.ru/blog/archives/148> (дата обращения 04.05.2015).

20. Татаринов Валериан Алексеевич. Материал из Википедии – свободной энциклопедии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B0%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B2,%D0%92%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%B0%D0%BD_%D0%90%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B5%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D1%87 (дата обращения 04.05.2015).

21. Государственный финансовый контроль: каковы достижения и чего ожидать. Интервью Председателя Государственной финансовой инспекции Украины П. А. Андреева. 02.09.2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vobu.com.ua/rus/interview/10> (дата обращения 14.05.2015).

22. Голосенко И. А. Феномен «русской взятки»: очерк отечественной социологии и социальной антропологии / И. А. Голосенко // Журнал социологии и социальной антропологии. – 1999. – Т. II, № 3. – С. 105 – 119.

23. Пикуль В. На задворках Великой Империи. Книга вторая: Белая ворона / В. С. Пикуль. – М. : АСТ, Вече, 2005. – 365 с.

REFERENCES

Brovkina, N. D. *Osnovy finansovogo kontrolya* [Basics of financial control]. Moscow: Magistr, 2007.

Bagaley, I. D., and iller, D. P. *Istoriia goroda Kharkova za 250 let ego sushchestvovaniia* (1655 – 1905) [The history of the city of Kharkiv for the 250 years of its existence (1655 – 1905)]. Kharkiv, 2004.

“Gosudarstvennyy finansovyy kontrol: kakovy dostizheniia i chego ozhidat. Interviu Predsedatelia Gosudarstvennoy finansovoy inspektsii Ukrainy P.A. Andreeva” [State financial control: what are the achievements and what to expect. Interview with Chairman of the State Financial Inspection of Ukraine PA Andreev]. <http://www.vobu.com.ua/rus/interview/10>

Golosenko, I.A. “Fenomen «russkoy vziatki»: ocherk otechestvennoy sotsiologii i sotsialnoy antropologii” [The phenomenon of “Russian bribe”: a sketch of the sociology and social anthropology]. *Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii*, vol. II, no. 3 (1999): 105-119.

“Istoriia finansovogo kontrolya. Material podgotovlen A.G. Andreevym i D. V. Nikolskim” [The history of financial control. Material prepared by AG Andreev and D. Nikolsky]. <http://audit.gov.ru/about/history>

“Istoriia sozdaniia i razvitiia Schetnoy palaty” [History and Development of the Accounting Chamber]. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/ru/publish/article/587714>

“Istoriia kontrolno-revizionnoy sluzhby Minfina Rossii” [History audit service Russian Ministry of Finance]. <http://r42.rosfinnadzor.ru/sluwba/infost/>

Kliuchevskiy, V. O. *Sochineniia v 8 tomakh* [Works in 8 volumes]. Moscow: Izdatelstvo sotsialno-ekonomicheskoy literatury, 1956 – 1959.

Koval, T. V, and Galkin, S. L. “Departamentskaia ballada: rossyskaia administrativnaia deystvitel'nost v «Revizore»” [Departmental ballad: Russian administrative reality in the “Revizor”]. <http://pish.ru/blog/archives/148>

Lagutin, I.B. "Etapy formirovaniia rossiyskoy sistemy organizatsii biudzhethnogo kontroliia: organizatsionno-pravovoe obe-spechenie" [Stages of formation of the organization of the Russian system of budgetary control: organizational and legal support]. <http://ipp.kursksu.ru/pdf/001-008.pdf>

Lagutin, I.B. "Gosudarstvennyy finansovyy kontrol v Rossiyskoy imperii v pervoy polovine XIX veka :istoriko-pravovoe issledovanie" [State financial control in the Russian Empire in the first half of the XIX century: Historical and legal research]. *Dis. ... kand. iurid. nauk: 12.00.01*, 2005.

Manaev, G.G. "Moskovskie departamenty Pravitelstvuiushchego senata v sisteme gosudarstvennogo upravleniia Rossiyskoy imperii v pervoy chetverti XIX veka" [Moscow department of the Senate in the government of the Russian Empire in the first quarter of the XIX century]. *Avto-ref. dis. ... kand. istor. nauk: 07.00.2*, 2010.

"90 let kontrolno-revizionnym organam Minfina Rossii" [90 years of audit bodies Ministry of Finance of Russia]. http://gosfc.ru/upload/media/journal/90kro_m_r.pdf

Nikolskaia, Yu. P., and Merzlikina, E. M. *Audit* [Audit]. Moscow: MGUP, 2000.

Pushkaryova, O. Yu. "Peredumovy stanovlennia derzhavnoi kontrolno-reviziinoi sluzhby v Ukraini" [Prerequisites establishment of state control and revision service in Ukraine]. <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/4247/1/268-273.pdf>

Pikul, V. *Na zadvorkakh Velikoy Imperii. Kniga vtoraya: Belaia vorona* [On the margins of the Great Empire. Book Two: White Crow]. Moscow: AST; Vech, 2005.

"Systema orhaniv Derzhfininspektsii Ukrainy" [System of the State Financial Inspection of Ukraine]. <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/84005>

Shatsillo, K. F. *Rossiiia pered Pervoy mirovoy voynoy (vooruzhennye sily tsarizma v 1905-1914 gg.* [Russia before World War I (the armed forces of tsarism in 1905-1914)]. Moscow: Nauka, 1974.

Sokolov, Ya. V. *Bukhgalterskiy uchet: ot istokov do nashikh dnei* [Accounting: from the beginnings to the present day]. Moscow: Audit; YuNITI, 1996.

"Tatarinov Valerian Alekseevich. Material iz Vikipedii – svobodnoy entsiklopedii" [Valerian A. Tatarinov. – Wikipedia, the free encyclopedia]. https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B0%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B2,%D0%92%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%B0%D0%BD_%D0%90%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B5%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D1%87

Vsepoddanneyshiy doklad Gosudarstvennogo Kontrolera o razvitii i deiatelnosti Gosudarstvennogo Kontroliia s 1855 po 1880 god [Most loyal report of the State Comptroller on the development and activities of the State Control from 1855 to 1880]. St. Petersburg, 1880.

Veremeev, Yu. "Chiny Russkoy Armii 1716-1722 gody" [Ranks Russian Army 1716-1722 years]. <http://army.armor.kiev.ua/titul/rus-chin-1716.shtml>

Yanovskiy, A. E. "Senatorskie revizii" [Senatorial audit]. In *Entsiklopedicheskiy slovar*, 504-505. St. Petersburg: Izd. Delo, 1900.