

УДК 94(47) «18»

Е.Н.Собченко

**РЕФОРМА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОТЧЕТНОСТИ
И ОБРАЗОВАНИЕ КОНТРОЛЬНЫХ ПАЛАТ В 60-х гг. XIX ВЕКА**

Гуманитарный институт НовГУ

The article considers the systems of the state accounts that functioned in Russia in the early XIX century, preparation and carrying out the financial reforms of 1860s, correlation and interdependency of the budget, cash and revision rearrangement. The establishment of the new system of the state accounts required the change of the State control bodies structure and the creation of the provincial control chambers.

Необходимость сосредоточить в едином независимом органе контроль за финансовой сферой государственного управления была осознана в России еще в начале XIX в., когда в 1811 г. в ряду других

министерств было создано Главное управление ревизии государственных счетов [1], переименованное в 1836 г. в Государственный контроль [2]. Однако введенная реформами финансового управления 1810 — 1812 гг. ревизионная система, так называемая «система документальной ревизии», уже в 1829 г. стала заменяться «системой генеральной отчетности». Оба понятия отражают предмет ревизионной проверки: первая система предусматривала ревизию по подлинным документам, вторая — проверку составленных контрольными инстанциями министерств генеральных отчетов. Система документальной ревизии, в основание которой были положены принципы «документальности» и «современности» (т. е. осуществление контроля во время совершаемых действий), оказалась нежизнеспособной. Контрольное ведомство было не в состоянии рассмотреть весь объем поступавших ежемесячно бухгалтерских книг и документов. В 1829 г. при Главном управлении ревизии государственных счетов было образовано шесть временных ревизионных учреждений [3] для рассмотрения необрезованных своевременно 220 тыс. книг и счетов и около 10 млн документов [4].

Пришедшая на смену документальной ревизии система генеральной отчетности представляла собой внутриведомственный финансовый контроль. Роль Государственного контроля заключалась в сравнении цифр ведомственных генеральных отчетов на предмет увеличения расходов и уменьшения доходов. При возникновении вопросов контрольное ведомство могло потребовать из счетных частей учреждений подлинные книги и документы или проверить их, командировав своих чиновников. По оценке товарища государственного контролера М.М.Брискорна, «при всей огромности труда в составлении генеральных отчетов, они не могут служить и Государственным контролем не признаются достоверными доказательствами правильности и законности, заключающихся в них оборотов» [5]. Однако несовершенство закрепленной в 1836 г. формы государственного финансового контроля во многом было обусловлено порядками в финансовой сфере государственного управления, и, возможно, система генеральной отчетности являлась наиболее приемлемым компромиссом при отсутствии не только средств для ее преобразования, но и самого основания, на котором она могла быть реформирована.

В 1854 г. будущий император Александр II, являясь принципиальным противником системы генеральной отчетности, писал: «Я не только согласен, но убежден, что существующая ныне в России система отчетности требует преобразования существенного; требует того, чтобы подчинить ревизии строгой и правильной и по документам и на самом месте, все операции, и денежные и материальные, всех без изъятия отраслей государственного управления» [6]. В 1855 г. одно из центральных мест во внутренней политике занял вопрос о преобразовании финансовой сферы государственного управления. Для изучения опыта финансового управления других стран за границу были командированы чиновники различных ведомств. Однако первоначально подготовительная

работа была направлена на решение более узкой задачи: изменение системы отчетности с целью сокращения делопроизводства и уменьшения расходов на счетные и контрольные учреждения министерств. В 1857 г. командированный за границу генерал-контролер Департамента гражданских отчетов Государственного контроля В.А.Татаринов в своих докладах указал на то обстоятельство, что реформа государственной отчетности без коренного преобразования всей финансовой системы государства не приведет к необходимым результатам. Его позиция получила поддержку императора, и с этого времени в России начинается работа по подготовке коренной реорганизации финансового управления и отказ от паллиативных мер в области государственной отчетности.

5 ноября 1858 г. последовало повеление Александра II: «для рассмотрения и обсуждения пользы и необходимости принятия собственно коренных начал, кои по предположению государственного контролера (Н.Н.Анненкова. — *Е.С.*), должны служить основанием для установления правильного движения капиталов и рациональной отчетности и ревизии, учредить особую комиссию» [7]. 13 ноября 1858 г. была учреждена особая Высшая комиссия, под председательством А.Д.Гурьева. Она выработала проект «коренных начал», содержащих 11 положений, систематизированных в три группы: а) по системе смет; б) по организации касс; в) по системе отчетности. Проект был без изменений утвержден императором 18 февраля 1859 г. [8]. «Коренные начала» представляли собой стройную систему принципов, введение которых в финансовый строй России обещало не только упорядочение этой сферы государственного управления, но и действенный, своевременный контроль, способный противостоять злоупотреблениям и бесхозяйственности.

Для выработки плана применения «коренных начал» и согласования принципов вводимой системы отчетности с устройством государственного управления 13 февраля 1859 г. при Государственном контроле была учреждена Специальная комиссия для устройства кассового и ревизионного порядка, которая состояла из представителей всех ведомств под руководством В.А.Татаринова. Сначала были выработаны так называемые «сметные правила». Однако вопрос о порядке рассмотрения смет, вызвавший разногласия, по повелению императора от 10 сентября 1860 г. был передан на рассмотрение Высшей комиссии. Согласно ее решению от 8 октября 1860 г. проверка сметных предположений распределялась между тремя учреждениями: Департаментом экономии Государственного совета, Министерством финансов и Государственным контролем [9]. Последний должен был на основе ревизионных материалов проверять действительную потребность ведомств в испрашиваемых по сметам назначениях. Рассмотрению Высшей комиссии подвергся и вопрос об изъятиях отдельных оборотов из общеустановленного порядка ревизии. Критерием для исключения оборотов из ведения Государственного контроля было признано наличие независимого от распорядителей капитала контролирующего органа.

15 февраля 1861 г. Специальная комиссия закончила работу по отделу составления, рассмотрения, исполнения и заключения государственного бюджета и частных финансовых смет, и ее труды были представлены в Государственный совет [10]. Проект сметной реформы предполагал полное, правильное и однообразное изложение смет, специализацию кредитов и ограничение периода их использования, а также возможность тщательной проверки испрашиваемых ассигнований. Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и ведомств были рассмотрены в Государственном совете и утверждены императором 22 мая 1862 г. [11].

Разработка кассовой реформы оказалась самой последовательной в деятельности Специальной комиссии. Главным недостатком кассовой системы России накануне преобразования было раздробление денежных средств государства по кассам различных правительственных ведомств, т. е. нарушение принципа «единства кассы». На 1 января 1855 г. в Государственном казначействе числилось всего 75 млн руб., в то время как в кассах правительственных учреждений — более 200 млн руб. [12]. По просьбе министра финансов Специальной комиссии было поручено разобрать существовавшие ведомственные капиталы на предмет источника их образования. Это приостановило на время решение возложенных на комиссию задач, но стало весомым вкладом в дело исправления финансовой системы страны. В марте 1860 г. Специальная комиссия закончила возложенный на нее труд разбора капиталов: всего 293 капитала на сумму 51 814 394 руб. были признаны образовавшимися из казенных источников и подлежали обращению в Государственное казначейство [13]. Министерства не желали расставаться со своими «сундуками» и «по случаю возбуждения со стороны этих управлений пререканий» передача совершилась по непосредственному приказу императора [14]. Составление Правил о поступлении государственных доходов и производстве государственных расходов было последним делом Специальной комиссии, по окончании которого в июне 1863 г. в Государственный совет были представлены проекты нового кассового устройства и временных кассовых правил на время опыта введения новой системы отчетности.

Контрольная реформа оказалась самой неразработанной. Кроме того, из «коренных начал» по системе отчетности был изъят пункт о предварительном контроле, что не только лишило Государственный контроль важного инструмента охраны казенных интересов, но и подорвало единство ревизионного процесса. Высшая и Специальная комиссии касались общих вопросов ревизионных принципов и необходимости изменения структуры Государственного контроля. Вследствие обширности государственной территории и неудобства в связи с этим централизации ревизии предлагалось учредить «местные счетные палаты Государственному контролю подчиненные». Чтобы избежать раздробления ревизионного процесса на инстанции, Высшая комиссия указывала, что «местные ревизионные учреждения могут быть в известном кру-

ге действий самостоятельны, производимая ими ревизия может в центральном управлении уже не повторяться и подобный ревизионный процесс будет конечно во всем согласен с идеєю коренного начала о существовании в государстве одной ревизионной инстанции» [15]. Таким образом, принципы современности и документальности, положенные в основу новой системы отчетности (т. е. производство ревизии по подлинным документам, доставляемым ежемесячно), потребовали создания местных ревизионных учреждений — губернских контрольных палат.

Введение новой ревизионной системы и изменение структуры Государственного контроля происходило поэтапно и в тесной связи с кассовой реформой. Устройство с 1 января 1864 г. в виде опыта «единства кассы с современною ревизией оборотов» было высочайше утверждено 8 октября 1863 г. [16]. Новая документальная ревизия распространялась только на отчетность управлений по расходам, производившимся в Санкт-Петербурге [17]. Для производства ее 10 декабря 1863 г. был учрежден новый контрольный орган — Временная ревизионная комиссия [18], что положило начало изменению структуры Государственного контроля.

С 1 января 1865 г. единство кассы и новая система отчетности были введены в виде опыта на территории 12 губерний. Для производства документальной ревизии оборотов, совершавшихся в губерниях, были открыты местные контрольные учреждения, различные по форме административной и ревизионной подчиненности: самостоятельные губернские контрольные палаты, одна контрольная палата на две губернии, отделения контрольных палат [19]. Эксперимент 1865 г. должен был прежде всего указать наиболее целесообразную модель ревизионного органа. Опыт деятельности контрольных отделений был признан отрицательным. Необходимость дополнительного документооборота между контрольной палатой и ее отделением по ревизионным вопросам не только увеличивала объем работы, но и нарушала принцип своевременности ревизии. Поэтому с 1 января 1866 г. еще в 42 губерниях были открыты самостоятельные в ревизионных приговорах учреждения — губернские контрольные палаты [20]. Отступления от общепринятой формы контрольных учреждений были сделаны для территорий Восточной Сибири, Царства Польского, Лифляндской и Курляндской губерний. Ревизию оборотов двух последних стала производить Лифляндская контрольная палата. В Приморской и Амурской областях была открыта Амурская контрольная экспедиция, которая по форме своей являлась контрольным отделением Иркутской контрольной палаты. Для ревизии денежных оборотов из Государственного казначейства в Царстве Польском начала действовать Варшавская контрольная палата, а с 1867 г. открыты еще и Люблинская и Ломжинская [21]. Таким образом, ревизия оборотов десяти польских губерний была распределена между тремя палатами. Для производства ревизии оборотов Кавказского военного округа и учреждений гражданского ведомства Закавказского края на основе новых правил с 1 января 1868 г. начала действовать Закав-

казская контрольная палата [22]. Открытие Туркестанской контрольной палаты было утверждено 4 марта 1868 г. [23], а в мае она начала свою деятельность [24].

На местные контрольные учреждения возлагалось «наблюдение за правильностью движения и сохранностью денежных и материальных капиталов» и оценка «выгодности и невыгодности хозяйственных операций, независимо от их законности» [25]. Каждая контрольная палата проверяла обороты той губернии, в которой находилась. Исключением являлись обороты Военного министерства, которые подвергались ревизии контрольных палат военно-окружных центров. Все обороты Морского министерства ревизовал Контрольный департамент морских отчетов. Обороты центральных правительственных учреждений и Государственного казначейства проверялись в столице Временной ревизионной комиссией.

Переход от старой системы отчетности к новой определялся Положением Комитета министров, утвержденным 22 сентября 1864 г. [26]. Сосредоточение всей ревизии в Государственном контроле предполагало упразднение контрольно-счетных частей министерств и главных управлений и передачу в новые контрольные учреждения необревизованных документов и неоконченных дел. К 1869 г. новый кассовый и ревизионный строй действовал на всей территории России. Для ревизии оборотов по новой системе отчетности в составе Государственного контроля к 1870 г. были образованы 58 контрольных палат, Амурская контрольная экспедиция на правах отделения палаты и одно центральное учреждение — Временная ревизионная комиссия. Новая контрольная система стоила государству в 1,4 раза дороже системы генеральной отчетности [27].

В результате реформы системы государственной отчетности вся ревизия государственных оборотов была сосредоточена в одном ведомстве — Государственном контроле. Как и в начале XIX в., в основу ревизионной системы были положены принципы

«документальности» и «современности». Своевременность проверки поступавшей на ревизию отчетности обеспечило введение новых контрольных органов — губернских контрольных палат.

1. Полное собрание законов Российской империи. Собр. I (далее ПСЗ I). Т. XXXI. № 24307.
2. ПСЗ. Собр. II (далее ПСЗ II). Т. XI. № 9812.
3. Там же. Т. IV. №№ 2775, 2883, 3288, 3353.
4. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1179 (Особый комитет для рассмотрения существующей контрольной системы). Оп. 1. Д. 1. Л. 60 об.
5. Там же. Ф. 576 (Государственный контроль). Оп. 1. Д. 435. Л. 43 об.
6. Цит. по: Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1896 год. СПб., 1897. С. 93.
7. РГИА. Ф. 576. Оп. 35. Д. 166. Л. 57.
8. Там же. Л. 415 об.
9. Преобразование государственной отчетности: В 4-х кн. [Кн. 1-3] СПб., 1861. [Кн. 4] СПб., 1863. Кн. 3. С. 84.
10. Там же. Кн. 1. С. 1.
11. ПСЗ II. Т. XXXVII. № 38309.
12. Всеподданнейший доклад государственного контролера о развитии и деятельности Государственного контроля с 1855 по 1880 год. СПб., 1880. С. 23.
13. Преобразование государственной отчетности... Кн. 1. С. 11.
14. Там же. С. 3.
15. РГИА. Ф. 576. Оп. 35. Д. 166. Л. 238-239.
16. ПСЗ II. Т. XXXVIII. № 40100.
17. Ежегодно в Санкт-Петербурге расходовалось около 120 млн руб. См.: Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1864 год. СПб., 1865. С. 34.
18. ПСЗ II. Т. XXXVIII. № 40363.
19. Там же. Т. XXXIX. № 41513.
20. Там же. Т. XL. № 42755.
21. Там же. Т. XLI. № 43548.
22. Там же. № 45318.
23. ПСЗ II. Т. XLIII. № 45565.
24. Всеподданнейший доклад государственного контролера... С. 46.
25. ПСЗ II. Т. XLI. № 42861.
26. ПСЗ II. Т. XXXIX. № 41289.
27. Подсчитано по: Смета расходов по Государственному контролю на 1864 год. СПб., 1863. Л. 668; Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1865 год. СПб., 1866. С. 6. Смета доходов и расходов по Государственному контролю на 1871 год. СПб., 1870. Л. 651 об.