

Нарушения в сборе и использовании государственных финансов по материалам Государственного контроля в 1860–70-е годы

Романов Антон Алексеевич

Аспирант

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

Финансово-ревизионные реформы, проводившиеся в конце 1850-х – первой половине 1860-х годов ставили своей целью упорядочивание финансов России той поры, применение европейских организационных принципов и их адаптацию для России. Проведенные реформы носили институциональный характер, но были лишены действительной политической составляющей.

Цель данного исследования – определить степень эффективности работы государственных учреждений в 1860–70-е годы по материалам работы Государственного контроля. Государственный контроль проверял отчетность большей части министерств и прочих учреждений и мог требовать объяснений, если в ходе ревизии Государственный контроль подозревал незаконное распоряжение казенными суммами. Оценка эффективности министерств производится на основе анализа по качеству сбора налогов и целесообразности расходов. В данном исследовании мы проанализируем работу министерств, отвечавших за сбор налогов, и рассмотрим расходы на примере военного министерства, которые были самыми крупными из перечисленных – от четверти до трети всех государственных расходов.

В данной работе были использованы опубликованные и архивные источники. Среди опубликованных источников наиболее важными были «Всепоподданнейшие отчеты государственного контролера» [1] за 1866–1881 года, а также «Сборник постановлений Совета Государственного контроля. 1865–1875 гг.» [2]. В качестве архивных источников были привлечены «Всепоподданнейшие доклады государственного контролера» за 1866–1881 года [3].

Большую часть государственных доходов собирало министерство финансов: окладной (подати и сборы за право торговли), питейный, таможенный, акцизный (соляной, табачный, свеклосахарный), различные пошлины. Министерство государственных имуществ отвечало за лесной и горный сборы и доходы от казенного имущества. Министерство внутренних дел пополняло казну почтовым и телеграфным доходами. Предполагалось, что Государственный контроль будет производить только современную документальную ревизию, но ясна стала её недостаточность, и в течение всего правления Александра II контрольные учреждения добивались права производить фактический контроль над сборами доходов.

Министерство финансов использовало различные бюрократические методы для того, чтобы затянуть процесс введения фактической поверки, как было сделано с таможенными доходами, или поставить контрольных чиновников в зависимость от собственных, как поступили в акцизном ведомстве. Податные сборы требовали многих трудов из-за объемов счетов, поэтому Государственный контроль получил здесь больше полномочий. Министерство финансов исполняло свои функции на приемлемом уровне, но

не справлялось с такими проблемами, как злоупотребления на таможнях и огромные незаконные податные сборы. Для решения проблем надо было расширить полномочия служащих контрольных палат, но поступиться своими узковедомственными бюрократическими интересами министерство не хотело. Однако за десятилетие работа акцизного ведомства улучшилась. Сборы от частных железных дорог поступали плохо, так как после продажи всех казенных железных дорог Государственный контроль был лишен права проверять отчетность частных обществ и не допускать произвол. Доказательством неэффективности частного железнодорожного строительства стал размер долгов обществ перед казной. Но такова была правительственная, а не ведомственная политика. А министерство государственных имуществ было одним из самых неэффективных учреждений той поры. Центр не мог воздействовать на места, представлявшие не столько государственные, сколько посторонние интересы в контрактных и прочих вопросах. Одновременно он потворствовал произволу в жаловании земель, а на все инициативы и требования Государственного контроля отвечали со значительными задержками. Государственным контролерам удалось добиться качественных перемен только в лесном хозяйстве, где процедуры торгов стали чаще соблюдаться, а первоначальные цены выставленных на торги участков перестали повышаться. Но в проверке оброчных доходов ведомство не смогло ничего противопоставить корысти бюрократии. Здесь отозвался сам характер ревизионной реформы, предполагавшей создание постоянно действующего института надзора без политического авторитета. Возможно, это объясняет наибольший успех Государственного контроля в области проверки доходов фактический и внезапный контроль над почтовым сбором. Он был реализован во всей полноте и значительно улучшил качество работы почтовых контор, ведь за 15 лет плата за услуги последовательно снижалась. Министерство внутренних дел не сочло в данном случае работу контрольных палат ущемлением своих полномочий и предоставило ведомству все необходимые полномочия.

После Крымской войны было выявлено множество фактов злоупотреблений в организации заготовок военным министерством.

Обнаруженные факты были одной из предпосылок ревизионной реформы, в результате которой Государственный контроль призван был следить за исполнением законов о казенных поставках и подрядах и надлежащей хозяйственностью заключаемых контрактов.

В условиях, когда крупные подрядчики и распорядители из военного министерства действовали фактически сообща, ограничивая конкуренцию, формируя ценовые соглашения и даже меняя правила в пользу больших затрат казны, Государственный контроль настойчиво пытался действовать по закону. Но российское законодательство о казенных заготовках позволяло совершать чиновникам множество отступлений, не опасаясь быть привлеченными к ответственности. Схемы, которые использовали подрядчики для получения максимальной выгоды от подряда, были основаны на трех принципах: манипулирование ценами, неисполнение контрактных обязательств и их неоднократный пересмотр, монополизм. Факты показывают, что административно-финансовые нарушения были не исключением, а правилом. Государственный контроль, будучи частью бюрократии и не имея ресурсов изменить такую систему, тем не менее, продолжал действовать, хотя его меры носили только частный характер. Государственный контроль проводил качественные и фактически точные ревизии хозяйственных операций, в то

время как его оппоненты, не желали исполнять его предписания, ссылались на общие выгоды для казны и отсутствие точных убытков.

Фактические результаты работы контрольных палат с 1865–1866 по 1880 года были значительны. За это время начетов было утверждено к взысканию на сумму свыше 17 миллионов рублей, из коих действительно было взыскано или перечислено более 12,5 миллионов рублей [4]. Но ещё важнее, что многочисленные растраты и неконтролируемые расходы ушли в прошлое.

Источники и литература

1. Россия. Государственный контроль. Всеподданнейшие отчет государственного контролера за [1866–1881]. СПб., [1867–1882].
2. Россия. Государственный контроль. Сборник постановлений Совета Государственного контроля. 1865–1875 гг. СПб., 1876.
3. РГИА. Ф. 576 (Государственный контроль). Оп. 1 (1811–1918). Ед.хр. 38–60.
4. Россия. Государственный контроль. Доклад государственного контролера о развитии деятельности Государственного контроля с 1855 по 1880. СПб., 1880. С.91.