

АНТОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ

И.Х. Озеров¹

ПОСТАНОВКА НАШЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ. ЧАСТЬ 2 «КАКЪ ПЕРЕСМАТРИВАТЬ НАШЪ БЮДЖЕТЪ»

(отрывок из книги «Какъ расходуются въ Россіи народныя деньги?
Критика русскаго бюджета и государственный контроль», 1907 г.)

Государственной Думѣ въ первую очередь предстоитъ рассмотретьъ бюджета на 1907 годъ. Правда, рассмотрение бюджета обставлено у насъ частымъ частоколомъ, и при самомъ рассмотрѣніи многого нельзя будетъ сдѣлать.

Дѣло въ томъ, что предложенія объ измѣненіи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, расписаній, а также Высочайшія повелѣнія, на основаніи коихъ внесены въ роспись доходы и расходы, получаютъ дальнѣйшее движеніе въ порядкѣ, для рассмотрѣнія законодательныхъ дѣлъ установленномъ.

А между тѣмъ расходование суммъ, включенныхъ въ бюджетъ, въ большинствѣ случаевъ покоится на законахъ, положеніяхъ, штатахъ и Высочайшихъ повелѣніяхъ, и, слѣдовательно, сократить бюджетъ при самомъ рассмотрѣніи его очень трудно, и объ измѣненіи этихъ законовъ, положеній, штатовъ и т.д. придется входить съ отдѣльными законопроектами, а слѣдовательно, вопросъ о сокращеніи бюджета или о приданіи болѣе производительнаго характера расходыванію народныхъ средствъ затянется.

Государственная Дума, въ силу нашего дѣйствующаго законодательства, не можетъ вычеркнуть многихъ расходовъ однимъ почеркомъ пера, такъ какъ они покоятся на Высочайшихъ повелѣніяхъ, а нужно будетъ войти съ особыми законопроектами, и если они будутъ подписаны не менѣе чѣмъ

¹ Озеров Иван Христофорович (1869–1942) – русский финансист, экономист, профессор Московского и Петербургского университетов, член Государственного совета от университетов и Академии наук, автор многочисленных книг по государственному управлению и планированию.

членами Государственной Думы, то председатель Государственной Думы докладывает о них Государственной Думе, и о дне слушания в Государственной Думе заявления об отмене или изменении действующего закона извещаются министры, к предметам ведомств которых заявления относятся, с сообщением копии с заявления и относящихся к нему приложений не позднее, как за месяц до дня слушания...

Можно себя представить, сколько времени возьмет очищение нашего бюджета!

Вследствие таких ограничений у нас, поставленных Государственной Думе, рассмотрение бюджета в настоящее время не может дать многого.

Здесь нужно готовиться к серьезной, гигантской работе, коренной чистке нашего бюджета.

К счастью, положение, только что нами указанное, относится к 8 марта 1906 г. и в основные законы не вошло; правда, в последних заключаются многие ограничения Государственной Думы в бюджетном праве, и, быть может, прежде всего, в целях скорейшей очистки нашего бюджета следовало бы провести закон, расширяющий компетенцию Государственной Думы при рассмотрении бюджета, иначе очистка бюджета путем внесения законопроектов по каждому отдельному штату, расписанию или Высочайшему повелению надолго затормозит эту работу, а между тем произвести эту чистку возможно скорее чрезвычайно важно.

Я уже не говорю о том, что большие места нашего бюджета при гласности будут вскрыты, между тем, этот гной не будет выпущен, и это будет поддерживать лихорадочное состояние нашего общества; с другой стороны, весь вопрос идет зачастую о весьма нецелесообразном расходовании крупных сумм, тогда как обновленная Россия потребует много средств на свои культурные нужды.

Новый 1907 г. открывался у нас в бюджетном отношении при особых условиях. Обычно 1 января опубликовывалась государственная роспись вместе с всеподданнейшим докладом министра финансов.

В настоящее время народные представители должны быть хозяином народного кошелька, но Дума была распущена, и государственная роспись осталась неразсмотренной, вот почему, в силу ст. 116 основ. законов, вступила в силу на 3 месяца, т.к. по 1 апреля 1907 г., роспись предшествующего года.

За изменениями в старой росписи, – изменениями, вызванными новыми законами, размер основной суммы для исчисления временных кредитов определялся в 2.571,9 милл. руб., следовательно, размер месячной нормы равняется 214,3 милл. руб., а в силу 116 ст. «впредь до обнародования новой росписи, по постановлению Совета Министров, в распоряжение министерств и главных управлений открываются постепенно кредиты в

размѣрахъ дѣйствительной потребности, не превышающіе, однако, въ мѣсяцъ во всей ихъ совокупности 1/12 части общаго по росписи итога расходовъ».

Въ силу этого, по 1 апрѣля открыты кредиты въ 642,9 милл. рублей.

Надо при этомъ помнить, что въ росписи прошлаго года, кромѣ суммъ, назначенныхъ на покрытіе обыкновенныхъ расходовъ, значились еще чрезвычайные расходы въ размѣрѣ 478 миллиононь рублей. Присоединеніе ихъ къ общему итогу расходовъ, отъ котораго опрѣделяется мѣсячная доля, чрезмерно повышаетъ послѣднюю, между темъ, многіе изъ этихъ чрезвычайныхъ потребностей въ настоящее время уже утратили свое значеніе.

Роспись прошлаго года уменьшена вслѣдствіе нѣкоторыхъ сокращеній въ бюджетѣ на 3 миллиона 538 тысячъ рублей, но, съ другой стороны, она увеличена на цѣлыхъ 64,5 милл. рублей, и это увеличеніе, главнымъ образомъ, падаетъ на обязательства по платежу процентовъ по новымъ займамъ — 44,4 миллиона рублей (въ круглыхъ цифрахъ); остальные расходы также обуславливаются законоположеніями, изданными въ теченіе 1906 года, но законоположеніями, частью изданными безъ согласія Думы...

Итакъ, роспись, въ которой кладется въ основу исчисленія 1/12 мѣсячной нормы, увеличена на крупную цифру расходовъ, вызываемыхъ законодательной дѣятельностью, но не уменьшена, по крайней мѣрѣ, на нѣкоторую часть чрезвычайныхъ расходовъ, которые уже утратили свое значеніе.

Въ силу ст. 116 основ. законовъ, какъ уже упомянуто, кредиты должны покрываться въ размѣрахъ дѣйствительной потребности, не превышая, однако, въ мѣсяцъ 1/12 части общаго по росписи итога расходовъ. Слѣдовательно, Совѣтъ Министровъ, точно руководствуясь ст. 116, не долженъ былъ бы открывать кредиты, превышающіе размѣры дѣйствительной потребности, но онъ это положеніе основныхъ законовъ игнорировалъ и избралъ для себя болѣе выгодную позицію, а именно: соблюдая не тотъ пунктъ, который мы только что цитировали, который выгоднѣе для народнаго кошелька, а положивъ въ основу открытыхъ имъ кредитовъ максимальныхъ ихъ предѣлъ.

Въ основныхъ законахъ ясно говорится, что эти кредиты не должны превышать дѣйствительной потребности. Между тѣмъ по смѣтѣ на 1906 г., чрезвычайные расходы были исчислены въ 478,2 миллиона рублей, а на 1907 г. на чрезвычайные расходы предполагается отнести только 298,6 милл. рублей, т.е. менѣе на 179,6 милл. рублей, а если такъ, то несомнѣнно, что кредиты, открываемые теперь Совѣтомъ Министровъ, превышаютъ дѣйствительную потребность, что приворѣчиваетъ народнымъ интересамъ.

Правда, здѣсь могутъ возразить слѣдующее: расходы вообще неравномерно распределяются по мѣсяцамъ въ теченіе года, и на первые мѣсяцы выпадаетъ больше расходовъ, слѣдовательно, нужно имѣть нѣкоторый избытокъ средствъ.

Это вѣрно. Возьмемъ хотя бы отчетъ государственнаго контроля за 1903 г. (я нарочно выбираю нормальный годъ). Всего расходовъ обыкновенныхъ и

чрезвычайныхъ было произведено въ 1903 г. на 2,035 милл. рублей, причемъ въ январѣ было израсходовано 273,6 милл. руб., въ февралѣ – 159,8 милл. руб., и въ мартѣ – 192,7 милл. руб.; между тѣмъ, 1/12 всего итога расходовъ 169,6 милл. руб.; за первые же 3 мѣсяца израсходовано было 626,2 милл. руб., а если бы расходы правильно распредѣлялись по мѣсяцамъ, то они не должны были бы выйти за предѣлы 508,8 милл. р. По отчету государственнаго контроля за 1905 г. – та же картина. Общій итогъ расходовъ, обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ (которые удалось разнести по мѣсяцамъ), достигъ почти 3,100 милл. руб. (11,4 милл. руб. – расходы по частичной мобилизаціи войскъ – не удалось разнести по мѣсяцамъ). Слѣдовательно, 1/12 отсюда составляетъ 258,3 милл. руб.; а между тѣмъ, въ январѣ было израсходовано 357,9 милл. руб., въ февралѣ – 219,5 милл. р., въ мартѣ – 272,3 милл. руб., всего за три мѣсяца было израсходовано 849,8 милл. руб., при равномерномъ же расходованіи средствъ по мѣсяцамъ надо было бы израсходовать только 775 милл. руб.

Та же самая картина расходованія средствъ по мѣсяцамъ, т.е.: в январѣ расходуется наибольше, въ февралѣ меньше, въ мартѣ опять расходъ поднимается, но не достигаетъ январскаго – выступаетъ изъ просмотра ответовъ государственнаго контроля за другіе годы...

Нѣкоторыя европейскія законодательства предвидѣли это колебаніе въ расходахъ, и тамъ, въ случаѣ неутвержденія бюджета, открываются кредиты не огульно въ размѣрѣ 1/12 бюджета на каждый мѣсяць, а воспроизводятся бюджетныя цифры предшествующаго года мѣсяць за мѣсяцемъ.

Если въ бюджетъ включены расходы, вызванные законодательной дѣятельностью предшествующаго года, то справедливость требовала бы исключить изъ него такіе расходы, которые не будутъ имѣть мѣста въ 1907 году, и тогда Совѣтъ Министровъ больше бы сохранилъ въ своихъ кредитахъ размѣры дѣйствительной потребности.

По крайней мѣрѣ, при опредѣленіи мѣсячной нормы слѣдовало бы исключить изъ 2.571,9 милл. руб. еще 169,6 милл. руб. (т.е. разность чрезвычайныхъ расходовъ 1906 года сравнительно съ предполагаемыми чрезвычайными расходами на 1907 г. – 298,6 милл. руб.).

Очевидно, спохватились только теперь, что расходы неравномерно распредѣляются въ теченіе года, и эту нехватку думаютъ покрыть преувеличеннымъ исчисленіемъ двенадцатой мѣсячной доли.

Но надо было подумать объ этомъ ранѣе. Однако это элементарное положеніе было упущено изъ виду нашими законодателями.

Безпрерывная борьба контроля съ вѣдомствами въ извѣстной степени создала въ контрольныхъ учрежденіяхъ оппозиціонный духъ, критическое чутье къ мѣропріятіямъ, идущимъ изъ того или другаго вѣдомства. Этотъ критическій духъ выгодно выдѣляетъ контрольныя учрежденія въ рядахъ нашей бюрократіи.

Распорядители кредитовъ, бываютъ случаи, издѣваются надъ контролемъ, даютъ дерзкіе отвѣты на запросы послѣдняго, и это настроеніе, мнѣ думается, въ будущемъ должно быть использовано Государственною Думой. У насъ вѣдь все такъ покрыто канцелярскою тайной, бюджетъ нашъ такъ запутанъ, что разобратъся въ немъ всякому непосвященному чрезвычайно трудно, а между тѣмъ эти нити имѣются въ государственномъ контролѣ. Желательно было бы, чтобы была образована думская комиссія для изслѣдованія бюджета, а въ качествѣ исходнаго пункта долженъ быть собранъ матеріаль путемъ опроса представителей контроля подъ торжественнымъ обѣщаніемъ показывать правду.¹

Въ самомъ дѣлѣ, здѣсь можно найти матеріаль по критикѣ нашего желѣзнодорожнаго хозяйства, по веденію винной монополіи, по эксплуатаціи горныхъ заводовъ, по постройкѣ портовъ, судовъ, вооруженію арміи, интендантству, по государственному банку и т.д. Конечно, не всегда эти матеріалы полны, но во всякомъ случаѣ, ключъ къ нашему государственному хозяйству лежитъ здѣсь – просто потому, что здѣсь меньше всего заинтересованы въ сокрытіи тѣхъ или другихъ явленій нашего хозяйства.

Конечно, въ упомянутую думскую комиссію должны быть приглашены и представители вѣдомствъ для дачи показаній и другія свѣдушія лица, наши спеціалисты по тѣмъ или другимъ вопросамъ; вотъ, такъ сказать, методъ, какъ подойти къ критическому анализу нашего бюджета.

Думская комиссія должна использовать всѣ компетентныя силы страны въ цѣляхъ пересмотра бюджетныхъ назначеній, она должна имѣть право приглашать всякое лицо, которое она считаетъ компетентнымъ, для дачи показаній, и, несомнѣнно, множество указаній такимъ путемъ было бы получено, даже, вѣроятно, отщепенцы бюрократіи, – а ихъ въ переживаемый моментъ найдется не мало, – охотно будутъ вскрывать болячки нашего расходнаго бюджета.

Пресса также могла бы открыть свои столбцы для свободной критики нашего бюджета со стороны всякаго, имѣющаго что сказать.

Очень крупныя суммы расходуются у насъ на подряды и постановки для казны, и здѣсь, нельзя сомнѣваться, найдется много лицъ, которыя дадутъ компетентныя указанія, какъ дѣйствующій порядокъ долженъ быть измѣненъ, чтобы получить нужное сокращеніе.

Пусть въ комиссію по пересмотру бюджета всѣ подаютъ свои замѣчанія по поводу фактовъ нецѣлесообразнаго расходованія народныхъ средствъ и возможности болѣе производительнаго употребленія ихъ. Такимъ путемъ могъ бы быть собранъ обширный матеріаль.

Правда, эта работа потребуетъ большаго напряженія силъ, но стоитъ на нее затратить эти силы.

¹ О нашихъ бюджетныхъ правилахъ 8 марта 1906 г. см. мою «Финансовую реформу въ Россіи».

Контроль играет крупную роль въ смѣтномъ дѣлѣ въ смыслѣ сокращенія предлагаемыхъ къ ассигнованію кредитовъ, и государственное казначейство въ этомъ много обязано государственному контролю. Съ другой стороны, онъ неоднократно обращалъ вниманіе и на неправильное исчисленіе суммъ предлагаемыхъ поступленій; вѣдь у насъ, какъ извѣстно, нѣкоторыя доходныя статьи показываются въ смѣтѣ преуменьшенными, напримѣръ, поступления таможенныя, отъ обложенія спиртныхъ напитковъ; контроль всегда высказывался за возможно близкое къ дѣйствительнымъ поступленіямъ пректированіе ихъ.

Вслѣдствіе тѣхъ путей, которыми связанъ контроль въ ревизіонной дѣятельности и зачастую вслѣдствіе его бесплодности, особенно развилась дѣятельность государственнаго контроля по дачѣ заключеній на законопроекты и предположенія министерствъ и главныхъ управленій, и, мнѣ думается, желательно эту функцію удержать и въ будущемъ. У насъ финансовыя свѣдѣнія слишкомъ слабо распространены въ обществѣ, и едва ли Дума, по крайней мѣрѣ на первое время, въ состояніи будетъ выдвинуть достаточное количество лицъ, компетентныхъ въ этомъ вопросѣ, и здѣсь заключенія государственнаго контролера чрезвычайно важны. Конечно, государственный контролеръ и у насъ долженъ быть поставленъ внѣ Совѣта съ совѣщательнымъ голосомъ, давая свое заключеніе и чтобы быть самому въ курсѣ дѣлъ, но онъ не долженъ вести политики, не долженъ быть связанъ съ кабинетомъ и не можетъ брать на себя отвѣтственности за политику даннаго момента, а потому, конечно, мнѣ думается, и назначеніе его не должно быть изъ думскаго большинства, потому что, если министерство будетъ думское и контроль будетъ принадлежать также къ думскому большинству, то онъ утратитъ свое значеніе, потеряетъ довѣріе и въ обществѣ и въ оппозиціонныхъ группахъ.

Нѣтъ, если только кабинетъ будетъ изъ думскаго большинства, то государственный контролеръ долженъ, быть-можетъ, назначаться короной пожизненно и долженъ быть внѣпартійнымъ, ревниво охраняя свою внѣпартійность, и, стоя на-стражѣ исключительно общегосударственныхъ интересовъ, государственный контроль можетъ завоевать у насъ высокое и почетное положеніе: въ его рукахъ будутъ нити всего государственнаго управленія, онъ будетъ лѣтописью народной совѣсти и при полномъ безпристрастіи онъ пріобрѣтетъ себѣ довѣріе законодательныхъ учрежденій.

Кабинеты будутъ смѣняться одинъ другимъ, а государственный контролеръ будетъ оставаться, извлекая богатый опытъ изъ этой смѣны политики.

Но, конечно, контроль долженъ быть поставленъ болѣе благопріятно въ матеріальномъ отношеніи. У насъ и въ этомъ отношеніи держали его въ черномъ тѣлѣ, и при этихъ условіяхъ нельзя предъявлять большихъ требованій на работоспособность. Въ настоящее время чиновники, участвующіе, напримѣръ, при пріемкахъ, и, слѣдовательно, отъ того или другаго заключенія кото-

рыхъ зависитъ расходованіе крупныхъ суммъ, при жалованьѣ въ 700-800 руб. въ годъ, получаютъ при командировкахъ на пріемки по 45 коп. въ день суточныхъ; за неимѣніемъ средствъ останавливаться въ гостиницахъ они спятъ въ вагонахъ, и, конечно, это создаетъ и къ нимъ особое отношеніе, да и имъ легко поддаться искушенію, тѣмъ болѣе, что имъ приходится соприкасаться, напримѣръ, на желѣзныхъ дорогахъ все съ людьми денежными¹.

¹ Заключительная часть работы И.Х. Озерова будет опубликована в журнале «Вестник РУДН» серии «Государственное и муниципальное управление» № 3.