

# АНТОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ

И.Х. Озеров<sup>1</sup>

## ПОСТАНОВКА НАШЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ. ЧАСТЬ 3. «ПРОЕКТ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ»

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

Громадныя средства собирались у насъ съ населенія, но средства эти не воспроизводились въ полезной творческой работѣ, а значительная часть ихъ бросалась въ бездну безцѣльныхъ расходованій.

Наша финансовая организація была направлена къ обогащенію крупнаго капитала: нефтяныя земли сдавались большими участками, и съемка ихъ въ аренду была доступна только крупному капиталу; поставки на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ также дѣлались въ крупныхъ размѣрахъ, и опять мелкій капиталъ былъ устраненъ: этимъ вскармливалась у насъ группа крупныхъ подрядчиковъ такъ же, какъ таможенный тарифъ создавалъ крупную промышленность.

Нашъ доходный бюджетъ исчислялся преуменьшенно, отчего въ концѣ года получались обыкновенно избытки, такъ называемая свободная наличность государственнаго казначейства, и раходованіе ея совершалось почти внѣ контроля Государственнаго Совѣта.

Исполнительная власть стремилась узурпировать у насъ законодательныя функціи, хотя бы въ области установленія цѣнъ на спиртъ, гдѣ назначались минимумы и максимумы этихъ цѣнъ, а установленіе конкретной цѣны въ данныхъ предѣлахъ уже представлялось министру финансовъ. Это опять было крайне ненормально, но государственный контроль, какъ онъ былъ поставленъ у насъ, ничего не могъ сдѣлать: онъ оставался пассивнымъ зрите-

---

<sup>1</sup> 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.

лемь всѣхъ этихъ крупныхъ хищеній въ легализированныхъ и не легализированныхъ формахъ.

Наша финансовая политика углубляла ровъ между отдѣльными классами, поощряла обогащеніе отдѣльныхъ группъ за счетъ всего населенія.

Крупный капиталъ оказывалъ сильное вліяніе на нашу финансовую политику: въ интересахъ его – и высокій таможенный тарифъ, и наша вывозная желѣзнодорожная политика, и сахарная нормировка, и такая организація внутреннихъ акцизовъ, которая дѣлаетъ невозможнымъ существованіе у насъ мелкой промышленности въ нѣкоторыхъ отрасляхъ и т.д.

Обложеніе спирта было такъ организовано, что поощряло развитіе крупнаго винокуренія; то же самое имѣло мѣсто и при обложеніи спичекъ, табаку, и опять обогащались крупные капиталисты...

Сборы съ крестьянъ, съ выколачиваніемъ недоимокъ, заставляли выбрасывать на рынокъ хлѣбъ по низкимъ цѣнамъ, и опять обогащались хлѣбные торговцы за счетъ народной нужды.

Правительственная политика искусственно ослабляла экономически крестьянскую массу, уменьшала въ ней силу сопротивленія, и капиталъ легче и интенсивнѣе ее эксплуатировалъ.

Государственные земли долго сдавались въ аренду большими участками крупнымъ арендаторамъ, которые уже отъ себя передавали ихъ за двойную и тройную плату крестьянамъ и опять сильно наживались; и здѣсь сельское населеніе вслѣдствіе этой политики правительства искусственно разслаивалось.

Промысловое обложеніе, какъ извѣстно, у насъ болѣе тяжело облагаетъ мелкія предпріятія сравнительно съ крупными и этимъ опять поощряетъ развитіе послѣднихъ въ ущербъ первымъ.

Финансы волости и сельскаго общества были опять-таки организованы такъ, что состоятельнымъ группамъ населенія – частнымъ землевладѣльцамъ – предоставлялась возможность жить за счетъ крестьянъ. Послѣдніе платили налоги, а первые нѣтъ, а между тѣмъ пользовались услугами властей, содержимыхъ за счетъ крестьянской массы.

Политика стараго режима искусственно разъединяла рабочихъ, и тѣмъ опять повышала способность капитала эксплуатировать рабочую силу.

То же самое имѣло мѣсто и въ области сельскаго хозяйства. Сельскохозяйственные рабочіе были поставлены въ особыя условія, и это опять давало возможность болѣе сильнаго обогащенія землевладѣльцамъ за счетъ трудящейся массы.

Однимъ словомъ, наша экономическая и финансовая политика углубляла и развивала въ болѣе сильныхъ группахъ способность обогащаться за счетъ болѣе слабыхъ группъ.

Нашъ старый режимъ пытался возможно прочнѣе застраховать свою устойчивость; онъ стремился сдѣлать вліятельныя группы лояльными себѣ, и ихъ экономическое положеніе связать съ самимъ собою.

Трудящиеся не играли тогда активной роли. Правда, тамъ въ подпольѣ, они перегрызали уже корни этого строя, и вотъ старый режимъ пытался опереться на землевладѣльческія и промышленныя группы, притомъ за эту лояльность онъ щедро ихъ вознаграждалъ.

По этимъ соображеніямъ отчасти была создана сложная финансовая и экономическая организація, которая давала возможность закрѣпить вліятельныя общественныя группы и держать ихъ въ повиновеніи, вознаграждая за лояльность и угрожая карой за оппозиціонное настроеніе.

Правда, это закрѣпощеніе сильныхъ вліятельныхъ группъ не носило правового характера, а было чисто экономическимъ.

Такъ, были выкуплены желѣзныя дороги въ казну. Земледѣльческіе интересы стояли за переходъ в казну путей сообщенія: они надѣялись такимъ путемъ вліять на государственную власть въ смыслѣ пониженія тарифовъ на грузы. И, дѣйствительно, власть пріобрѣла здѣсь сильное вліяніе. Если прежде землевладѣльцы и промышленники должны были сговариваться съ частными желѣзнодорожными компаніями по установленію тарифовъ, то теперь они потянулись къ казнѣ и должны были постоянно торчать въ министерскихъ пріемныхъ, такъ какъ отъ размѣра желѣзнодорожныхъ ставокъ зависѣло благосостояніе этихъ группъ, и, слѣдовательно, представители ихъ должны были дѣлать себя пріятными высшей бюрократіи, олицетворяющей въ себѣ старый режимъ.

Вѣдь кто не знаетъ, какое у насъ значеніе имѣли личное вліяніе, связи, умѣнье угодить высокимъ лицамъ и такъ далѣе. Такимъ порядкомъ Россія развращалась, вездѣ проникалъ духъ угодничества, и элементы, воспринявшіе въ себя этотъ духъ, особенно выдвигались, играли крупную роль, ихъ благосостояніе росло, и, слѣдовательно, было изъ-за чего постараться сдѣлаться угодными.

Въ самомъ дѣлѣ, желѣзнодорожныя тарифы стали играть весьма важную роль въ рукахъ правительственной власти: пониженные тарифы давали возможность въ большихъ количествахъ вывозить многіе продукты за границу, а повышеніе ихъ могло сократить или даже остановить этотъ вызовъ. И, слѣдовательно, судьбы экспортеровъ очутились опять въ рукахъ центральной власти.

Цѣлые громадныя земледѣльческіе районы очутились въ полной власти бюрократіи. Введеніе или, наоборотъ, отмѣна дифференціального тарифа могли перекрыть экономическую карту Россіи.

Нефтепромышленники постоянно посылали свои слезницы въ Петербургъ, прося о пониженіи тарифа по Закавказской желѣзной дорогѣ въ цѣляхъ усиленія экспорта, и всѣ эти элементы – сахарные экспортеры, нефтепромышленники, землевладѣльцы, – должны были просить и просить, а къ просьбамъ, даже справедливымъ, но безъ угодничества, старый режимъ былъ глухъ.

Этими же стремлениями приобрести на свою сторону некоторые сильные группы объясняется стремление к другим регуляторам, как-то: сахарной нормировке, винной монополии и т.д.

Сахарная нормировка дает крупные дивиденды сахарозаводчикам, и они прекрасно знали, что это их благополучие связано с существующим строем (см. мою «Экономическую Россию и ее финансовую политику»).

Конечно, внутренний рынок мог бы быть расширен путем понижения акцизных ставок на сахар, но это – путь сложный, доступный для законодательного творчества только при полном обновлении государственного строя России. Зачем же ловить журавля в небѣ, если есть синица в руках? Лучше постараться ее крепче держать.

И вот старый режим крепкими нитями привязал к себе интересы сахарозаводчиков и этим хотел, чтобы они были лояльными ему; в противном случае над сахарозаводчиками висел дамоклов меч, что сахарная нормировка будет отменена, и их экономические интересы сильно пострадают.

Ведь сахарная нормировка создала большие вывозные премии в пользу сахарозаводчиков, этот же вывоз поощрялся и пониженными железнодорожными тарифами в вывозном направлении, и все это делалось за счет русского потребителя, русского обывателя, который, не будучи организован, не мог протестовать.

А винная монополия? Она поставила громадную спиртовую промышленность в полную зависимость от бюрократии, так как спирт в казну – сначала в львиной доле, а в настоящее время все то количество, которое нужно для казны, – поставляется по разверстке, цена определяется бюрократией; цены эти, как известно, выше нормальных, и, следовательно, все сельские хозяева, имеющие винокурные заводы, попали в крепостную зависимость от бюрократии, и опять взоры сельских хозяев должны были обращаться в центр, к Петербургу, чтобы эти цены удержать на желательном уровне или даже их поднять, а для этого опять нужно было заручиться влиянием в высших сферах, следовательно, нужно угождать, быть приятным, приобрести заслуги пред старым режимом.

Прежде частные питейные заведения представляли из себя род народных клубов, правда, очень дурных, но все-таки в них сидели независимые частные лица, не подчиненные правительству. С введением же казенных винных лавок на их место посадили лиц, зависящих от бюрократической администрации, и, конечно, такие лица, просто из боязни потерять место, должны держаться в стороне от пробуждающейся политической жизни. Это, если хотите, опять лишало наследие такого клуба, где можно было сходиться, а с другой стороны, выбивало из колеи обширную группу лиц, независимых по своему положению и влиятельных в местной жизни, может, влиятельных даже в дурном смысле, но, во всяком случае, независимых от бюрократии. И на место их в местную жизнь была двин-

нута цѣлая армія мелкихъ правительственныхъ чиновниковъ. Это опять стремленіе къ закрѣпощенію населенія, закрѣпощенію новому, болѣе тонкому...

Возьмите нашъ таможенный тарифъ; нашъ прежній режимъ не создавалъ благопріятныхъ условий для естественнаго развитія промышленности. Она, правда, развивалась, но крупную роль здѣсь играли разныя искусственныя мѣры, и промышленность при этихъ условіяхъ въ атмосферѣ прежняго режима обречена была надолго держаться на костыляхъ. Старый режимъ этимъ пользовался и создавалъ для нея искусственную атмосферу въ формѣ высокихъ таможенныхъ ставокъ, и опять благосостояніе целыхъ отраслей зависѣло отъ этихъ послѣднихъ.

Можно было на завтрашній день однимъ почеркомъ пера снести цѣлыя громадныя фабрики, остановить въ нихъ паровыя машины, потушить котлы, — стоило только понизить таможенный тарифъ; и, что интересно, вмѣстѣ съ этимъ, не принималось никакихъ мѣръ для того, чтобы промышленность сдѣлать самостоятельной, поставить на собственные ноги: я имѣю въ виду широкое развитіе народнаго образованія, развитіе техники, поднятіе экономического положенія трудящихся массъ и т.д.

Можетъ-быть, старый режимъ даже боялся самостоятельнаго промышленнаго класса. Но промышленность ему была нужна просто по бюджетнымъ соображеніямъ, такъ какъ промышленность все больше и больше питаетъ въ настоящее время государственные бюджеты, и здѣсь онъ создалъ промышленность, лойальную себѣ, исключительно зависящую отъ бюрократической воли.

При такомъ порядкѣ вещей, безъ просвѣта въ будущемъ, глаза промышленныхъ сферъ должны были обращаться опять къ центру, къ Петербургу, съ мольбой о продленіи этого тарифа или о повышеніи ставокъ его, если конкуренція обострилась.

Нѣкоторые представители промышленности прекрасно понимали беспомощность положенія послѣдней, плакались и негодовали, но они бессильны были перевернуть режимъ и должны были присасываться къ нему, прилаживаться и опять топтаться въ министерскихъ пріемныхъ, такъ какъ это былъ единственный способъ охранять и развивать свое благосостояніе, иначе оно могло быть уничтожено въ нѣсколько дней.

Итакъ, вслѣдствіе этой политики весьма обширныя и состоятельныя группы должны были жить въ вѣчномъ страхѣ за свое будущее, трепеща за слѣдующій день и вымаливая себѣ милости у всемогущей бюрократіи.

Той же политики держался старый режимъ и въ рабочемъ вопросѣ: онъ пугалъ промышленныя сферы призракомъ выступающей сплоченной арміи русскаго пролетаріата и подчеркивалъ свою политику, что онъ де охраняетъ тѣмъ, что стремится разъединить трудящіяся массы, не даетъ имъ сплотиться, слѣдитъ за ихъ настроеніемъ и тотчасъ же удаляетъ опасные элементы.

Въ такой отравленной и удушливой атмосферѣ стачки рабочихъ пріобрѣтали особенно грозный характеръ, съ сильными эксцессами; бюрократія

этого не могла не знать, – вѣдь для этого есть опытъ Запада. Только при такой атмосферѣ безправія и репрессій экономическая борьба рабочаго класса за улучшеніе своего положенія принимаетъ такой острый характеръ. Но, быть-можетъ, и здѣсь представители стараго режима хотѣли запугать промышленныя сферы призракомъ этой змѣи, которая де уже расправляетъ свои члены въ нѣдрахъ русскаго народнаго хазяйства, и съ которой промышленныя сферы сами не будутъ въ состояніи справиться, и только старый режимъ, опираясь на солдатъ и казаковъ, можетъ держать эту змѣю въ извѣстномъ повиновеніи и подчиненіи.

Вѣдь будь значительно ранѣе дано право коалицій русскому рабочему, эта борьба, несомнѣнно, вылилась бы въ болѣе мягкія формы, особенно если бы одновременно были приняты мѣры къ распространенію народнаго образованія. Но старый режимъ какъ бы искусственно вызывалъ, выращивалъ нѣкоторыя болѣзни; правда, онъ былъ слишкомъ самонадѣянъ, онъ думалъ, что всегда можетъ эту болѣзнь локализовать, а призракомъ ея онъ хотѣлъ пугать промышленныя сферы, чтобы сдѣлать ихъ болѣе сговорчивыми и лойальными себѣ.

Этимъ опять хотѣли больше закрѣпить себѣ промышленныя сферы и какъ бы говорили: «Посмотрите, тамъ мечется чудовище, пробуждающійся пролетаріатъ. Мы, только мы одни, можемъ справиться съ нимъ, и мы васъ охраняемъ отъ него».

И напуганныя этимъ призракомъ промышленныя сферы нерѣдко, при каждой вспышкѣ рабочихъ, обращались въ Петербургъ съ просьбой о принятіи мѣръ противъ этого чудовища. Тамъ на ихъ просьбы снисходили, давали казаковъ, сажали полицейскихъ по фабрикамъ, вводили уголовные законы, карающіе рабочихъ, и этимъ устанавливалось *entente cordiale* между этими промышленными сферами и высшей бюрократіей.

Такъ въ нашей удушливой атмосферѣ, при возможности безграничной эксплуатаціи сельскохозяйственныхъ рабочихъ, отношенія обострились между землевладѣльцами и рабочими, и это было на руку старому режиму. Онъ любовно раскрывалъ свои объятія землевладѣльцамъ, и последніе чувствовали себя въ этихъ объятіяхъ и спокойно и хорошо.

Внѣ условій, благопріятныхъ для правильнаго развитія, промышленность хирѣла, и опять взоры ея тянулись къ Петербургу съ просьбой о помощи, и мы видимъ всевозможные роды субсидій, въ формѣ внѣуставныхъ ссудъ изъ государственнаго банка; ссуды эти давались направо и налѣво, и этимъ опять связывались интересы промышленныхъ группъ съ интересами стараго режима.

Промышленники прекрасно понимали, что такія внѣуставныя ссуды возможны только при системѣ безконтрольнаго хозяйничанья, и разъ наступитъ правовая строй, то онѣ должны будутъ прекратиться.

А казенные заказы металлургическимъ заводамъ по высокімъ цѣнамъ? Этотъ вопросъ уже достаточно извѣстенъ, и я не буду на немъ останавливаться.

Весьма сложная и хитроумная система казенных подрядов и поставок для разных ведомств давала сильно обогащаться цѣлой арміи подрядчиков и поставщиков, и опять эта армія должна была быть лояльной старому режиму.

И многое множество можно было бы привести примѣровъ такого, если можно выразиться, подкупа вліятельныхъ группъ въ интересахъ поддержанія стараго режима; я не коснулся здѣсь еще крупныхъ землевладѣльцевъ, что въ этихъ цѣляхъ дѣлалось для нихъ (объ этомъ въ слѣдующий разъ), но замѣчу сейчасъ, что эта политика не новая: у насъ прибѣгли къ ней, и даже удачно, относительно Царства Польскаго; тамъ, какъ извѣстно, въ 50-хъ годахъ прошлаго столѣтія сняли таможенную черту, отдѣляющую Царство Польское отъ Россіи, и этимъ имѣли въ виду склонить польскую буржуазію на сторону русской бюрократіи, такъ какъ польской промышленности открылся тогда обширный рынокъ.

Такую же политику хотѣли у насъ примѣнить и относительно Финляндіи, но судьба рѣшила здѣсь иначе...

Старый режимъ сильно покровительствовалъ у насъ землевладѣльцамъ. Такъ, прежде всего, онъ стремился облегчить для нихъ налоговое бремя, и ради этого государственный поземельный налогъ держался на очень низкомъ уровнѣ, а въ 1896 году онъ былъ пониженъ по коронаціонному манифесту вдвое, и поступления отъ него не превышали по всей Россіи 9–10 милліоновъ рублей.

Между тѣмъ такая легкость податного бремени имѣла большія послѣдствія для реформы нашей финансовой систмы; мы видимъ, что въ Западной Европѣ землевладѣльцы выступаютъ бойцами за подходное обложеніе, надѣясь этимъ понизить ставки поземельнаго налога, не допускающаго вычета долговъ; у насъ, вслѣдствіе незначительнаго поземельнаго обложенія, землевладѣльцы не были заинтересованы въ этой реформѣ...

Въ цѣляхъ же облегченія налогового бремени для землевладѣльцевъ, недвижимыя имущества, переходящія въ уѣздахъ отъ одного супруга къ другому, между родственниками прямой восходящей или низходящей линіи и тому подобное, были освобождены отъ налога.

Но частновладѣльческая земля облагалась еще земскими сборами, и здѣсь законъ о предѣльности земскаго обложенія поставилъ границу этому обложенію. Какъ извѣстно, по этому закону нарастаніе земскихъ бюджетовъ было поставлено въ строгія рамки.

Но земля отъ дворянъ все утекала и утекала, ее приходилось продавать за долги, и въ этихъ цѣляхъ было предпринято уменьшеніе размѣровъ крѣпостныхъ пошлинъ, чтобы, какъ мотивировалось, лица, оказавшіеся несостоятельными въ качествѣ сельскихъ хозяевъ, имѣли возможность выйти на наиболѣе выгодныхъ условіяхъ изъ землевладѣльческаго класса и приложить свои знанія, способности и остатки матеріальныхъ средствъ къ другимъ отраслямъ труда, и съ этой целью пошлина стала взиматься при про-

дажѣ недвижимыхъ имуществъ только съ цѣны имѣнія, за вычетомъ долга кредитному установленію.

Вслѣдствіе такой политики, обложеніе поземельной собственности частныхъ владѣльцевъ у насъ было ничтожно.

Если въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Россіи обложеніе крестьянскихъ надѣльныхъ земель, принимая во вниманіе выкупные платежи и мірскіе сборы, достигало 60% и больше съ дохода, то обложеніе частновладѣльческой – 4–6%, въ среднемъ по Россіи – 5%, а крестьянской – 35%. Уже здѣсь видна политика стараго режима относительно землевладѣльцевъ.

Сверхъ того, оцѣночная операція находилась въ рукахъ земствъ, а земства представляли интересы землевладѣльцевъ, и это сказывалось опять-таки на разницѣ расцѣнокъ земли, принадлежащей землевладѣльцамъ и крестьянамъ.

Въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ почему-либо въ данный моментъ переселеніе получало большой толчокъ, и, слѣдовательно, количество рабочихъ рукъ уменьшалось, заработная плата поднималась, тамъ же, гдѣ было большое предложеніе труда, рабочіе сами сбивали цѣну на свой труд.

Уголовные законы, карающіе расторженіе договора найма сельскохозяйственными рабочими, воспитывали рабочихъ въ духѣ покорности и страха передъ землевладѣльцами; правда, въ концѣ-концовъ, эта атмосфера воспитала столько желчи среди сельскохозяйственныхъ рабочихъ, что землевладѣльцы должны были бѣжать изъ своихъ имѣній.

Но если землевладѣлецъ почему-либо не могъ самъ вести свое хозяйство, онъ сдавалъ землю въ аренду, и здѣсь опять благодѣтельная рука стараго режима стремилась поддержать эту плату на высокомъ уровнѣ, задерживая переселеніе крестьянъ. Эта политика обезпечивала постоянный спросъ на землю, и арендная плата держалась на большой высотѣ (такъ называемая голодная арендная плата), и опять тамъ, гдѣ почему-либо переселеніе получало сильный толчокъ, спросъ на землю сокращался, вслѣдствіе разрѣженія населенія, а арендная плата понижалась.

Задержкой переселенческой волны и уголовными карами землевладѣльцу обезпечивалась дешевая рабочая сила и высокая арендная плата.

Вверху на переселеніе крестьянъ въ Сибирь склонны были смотрѣть, какъ на бѣгство отъ культуры и, задерживая переселеніе, дѣлали видъ, какъ будто этимъ хотятъ привить сельскохозяйственную культуру въ Россіи.

Старый режимъ стремился оказать вліяніе и на другіе факторы сельскохозяйственнаго производства; по закону 1895 г., земству были предоставлены довольно значительныя средства на проведеніе шоссейныхъ дорогъ, этимъ хотѣли удешевить доставку сельскохозяйственныхъ продуктовъ къ желѣзнодорожнымъ станціямъ и тѣмъ самымъ увеличить доходность сельскаго хозяйства.

Съ 1890 года стали оказывать покровительство сельскохозяйственному винокуренію, опять въ интересахъ сельскаго хозяйства.



Цѣны на сельскохозяйственные продукты сильно стали падать подъ вліяніемъ заатлантической конкуренціи, и сбывать хлѣбъ въ зернѣ становилось все невыгоднѣе и невыгоднѣе, и нужно было дать возможность сельскимъ хозяевамъ превращать зерновой хлѣбъ въ болѣе цѣнный продуктъ – спиртъ. Отсюда – такъ называемое безакцизное отчисленіе въ пользу сельскохозяйственнаго винокурения.

Такой же покровительственный характеръ сельскому хозяйству въ извѣстной мѣрѣ имѣла и сахарная нормировка, а также и послѣднія измѣненія въ области табачнаго обложенія.

Какъ извѣстно, старая форма табачнаго обложенія вела у насъ къ усиленной концентраціи табачныхъ фабрикъ, и эти послѣднія входили между собой въ соглашеніе и роняли цѣну на табакъ. Сельскіе хозяева и табаководы давно уже жаловались на это, и опять, чтобы повысить доходность табачныхъ плантацій, обложеніе было такъ реформировано, чтобы задержать эту концентрацію, а именно: дополнительное обложеніе табачныхъ фабрикъ было сдѣлано прогрессивнымъ, возрастающимъ по мѣрѣ увеличенія выдѣлки табачныхъ издѣлій.

Табаководы добивались даже того, чтобы правительство само устроило въ нѣсколькихъ пунктахъ казенныя табачныя фабрики, куда они могли бы сбывать по опредѣленной цѣнѣ сырой табакъ.

Одно время правительство подумывало даже о монополизациі хлѣбной торговли въ интересахъ поддержанія хлѣбныхъ цѣнъ на извѣстномъ уровнѣ, къ этому было даже приступлено, и на счетъ государственнаго банка числилась извѣстная сумма, затраченная на эту операцію.

Стоить вспомнить и тѣ манипуляціи съ нашимъ кредитнымъ рублемъ, которыя продѣлывались въ интересахъ болѣе выгоднаго для сельскихъ хозяевъ экспорта хлѣба за границу; вѣдь для этой цѣли мы иногда искусственно сами роняли курсъ нашего рубля, такъ какъ тогда сельскіе хозяева за вывозъ своего хлѣба за границу получали больше кредитныхъ рублей.

Желѣзнодорожные тарифы на перевозку хлѣбныхъ грузовъ также приносили много благодѣяній сельскимъ хозяевамъ. Правда, здѣсь нельзя не отмѣтить вообще необорудованности нашей желѣзнодорожной сѣти, недостаточности вагоновъ, что постоянно вызывало большія залежи грузовъ на желѣзныхъ дорогахъ.

Итакъ, вездѣ была видна благожелательная рука правительственной опеки.

Интересы промышленнаго развитія Россіи давно требовали у насъ горной свободы, т.-е. права всякому искать и добывать ископаемыя на чужой землѣ. Извѣстно, какія благія послѣдствія установленіе горной свободы имѣло въ Царствѣ Польскомъ, у насъ же въ Россіи она существуетъ только на казенныхъ земляхъ.

Само собой разумѣется, установленіе такой свободы – не въ интересахъ сельскихъ хозяевъ, такъ какъ при существующемъ порядкѣ всякое лицо, на-

шедшее ископаемая на чужой землѣ, должно вступить въ соглашеніе съ собственникомъ поверхности, чтобы имѣть право заняться разработками нѣдръ, и это даетъ иногда крупныя состоянія землевладѣльцамъ.

Растущая же промышленность въ Россіи предъявляетъ требованіе на установленіе горной свободы, но и здѣсь старый режимъ не рѣшался посягнуть на права землевладѣльцевъ.

Но если все это не помогало дѣлу, и землевладѣлецъ не могъ сводить концы съ концами или вынуждался ликвидировать свое хозяйство, то и тогда благожелательная рука правительства не покидала его и стремилась помочь ему развязаться съ имѣніемъ съ наибольшей для него выгодой. Я имѣю въ виду организацію дворянскаго банка, гдѣ можно было брать деньги изъ пониженнаго процента, и организацію крестьянскаго банка, куда въ концѣ-концовъ, имѣніе сбывалось.

Крестьянскій банкъ оказывалъ сильное вліяніе на подъемъ цѣнъ въ Россіи: цѣны у насъ сильно росли, и это давало возможность запутавшимся землевладѣльцамъ сбывать свои имѣнія съ выгодой для себя.

Сверхъ того, на крестьянскій банкъ оказывалось вліяніе и извнѣ, и для отдѣльныхъ лицъ условія пріобрѣтенія ихъ имѣній дѣлались еще болѣе благопріятными.

Дворянскій банкъ поддерживалъ тающее дворянское землевладѣніе, и для этой операціи деньги были получены путемъ выпуска выигрышнаго займа, не то, что для крестьянскаго банка, куда, какъ позднѣе было установлено, отчислялся извѣстный процентъ отъ выкупныхъ платежей, т.-е. изъ тѣхъ суммъ, которыя уплачивали сами же крестьяне, средства же дворянскаго банка были получены не изъ кармановъ дворянъ-землевладѣльцевъ, а изъ кармановъ всего населенія.

Достаточно уже дѣлалось сравненій, какъ велись операціи дворянскимъ банкомъ, и какъ онѣ велись крестьянскимъ; классовая политика здѣсь бьетъ въ глаза.

Итакъ, если правительственная опека, которая во-время не оставляла у насъ землевладѣльца, тѣмъ не менѣе не помогала, и имѣніе уходило изъ рукъ, то давалась возможность сбыть его по выгодной цѣнѣ, притомъ такъ, чтобы у него осталось возможно больше средствъ за уплатой крѣпостныхъ налоговъ, которые, какъ я уже упоминалъ, принимались здѣсь въ пониженномъ размѣрѣ, т.-е. изъ цѣны имѣнія вычитались долги кредитнымъ учрежденіямъ.

Но если все-таки, въ концѣ-концовъ, имѣніе уплывало и деньги, полученные за него, скоро расходовались, то и тогда благожелательная рука не оставляла дворянина-землевладѣльца: у насъ оставались сословныя привилегіи по замѣщенію нѣкоторыхъ должностей, преимущественно дворянами, на народныя средства содержались привилегированныя учебныя заведенія, гдѣ дѣти землевладѣльцевъ могли обучаться даромъ...

Итакъ, старый режимъ много нитей хозяйственнаго благосостоянія взялъ въ свои руки и крѣпко держалъ эти нити.

Землевладѣльцы должны были прекрасно понимать, что при такомъ порядкѣ вещей ихъ благосостояніе тѣсно связано со старымъ режимомъ: стоитъ ему только пошатнуться, и эти нити, на которыхъ держится ихъ благосостояніе, немедленно начнутъ обрываться, и опять старый режимъ вѣчной угрозой землевладѣльцамъ держалъ ихъ у себя въ повиновеніи.

Такимъ путемъ стремились обуздывать оппозиціонныя силы страны, стремились превращать самостоятельныя и вліятельныя группы въ крѣпостныя, воспитывать въ нихъ не самостоятельность, энергію и инициативу, а рабскій страхъ за свое будущее и покорность той власти, которая держала въ своихъ рукахъ эту благожелательную опеку.

Этимъ систематически развращалась у насъ общественная атмосфера, все никло къ землѣ, все падало передъ властью, и тѣ, которые могли бы возвысить свой голосъ при другихъ условіяхъ, у насъ должны были говорить угодливыя и льстивыя рѣчи, такъ какъ иначе эта рука – всевластная и всепроникающая – могла больно ударить строптивую голову.

Правда, старому режиму приходилось угождать какъ промышленнымъ интересамъ, такъ и крупнымъ сельскохозяйственнымъ, и эти интересы иногда становились между собой въ конфликтъ, напр., при таможенной защитѣ сельскохозяйственные интересы страдали, и не всегда можно было безобидно разграничить эти интересы, но старый режимъ въ такихъ случаяхъ такъ или иначе вытался компенсировать обиженную сторону, если ей приходилось приносить какія-либо жертвы, ради защиты интересовъ другой стороны, хотя въ общемъ все-таки, несмотря на нѣкоторый антагонизмъ интересовъ, что иногда и прорывалось, между этими двумя крупными группами господствовало извѣстное согласіе, и онѣ поддерживали старый строй.

И только когда эти классы увидали, что старый режимъ далъ имъ все, что могъ дать, и что взять съ него больше нечего, представители ихъ стали перебѣгать въ другой лагерь, на сторону оппозиціи. И въ самомъ дѣлѣ, промышленники увидали, что безъ внутренняго рынка нельзя создать промышленности, и, наживъ себѣ крупныя состоянія, они считали унижительнымъ толкаться въ министерскихъ пріемныхъ и просить себѣ льготъ; они захотѣли непосредственно оказывать вліяніе на государственную волю. Они увидали, что нужно создавать внутренній рынокъ путемъ поднятія народнаго благосостоянія и развитіемъ народнаго образованія, что было невозможно въ рамкахъ стараго строя...

Отмѣченная политика относительно крестьянскихъ массъ создала въ деревнѣ вулканъ, на которомъ очутились помѣщики, и они тогда также воочію увидали, что дальше такъ жить нельзя, что эти подачки и субсидіи были хороши только тогда, когда самосознаніе народныхъ массъ спало, а когда оно пробудилось, нужно отказаться отъ этого и искать своего благополучія въ проведеніи другихъ основъ государственной и общественной жизни.

Въ такой атмосферѣ господства крупнаго капитала контроль въ извѣстной степени могъ бы выполнить свои функціи, если бы онъ былъ вполне независимъ, но этой независимостью онъ у насъ не обладалъ, вотъ почему онъ боялся даже соваться въ такія дѣла, гдѣ пахнуло крупными суммами, и долженъ былъ ограничивать свою роль ловлей мелкой рыбешки, т.-е. контролемъ мелкихъ и ничтожныхъ суммъ.

Контроль не былъ у насъ снабженъ достаточными средствами для выполнения своихъ задачъ, у него были связаны руки, и процедура его дѣйствій была обставлена страшной волокитой.

Въ настоящее время мы вступаемъ въ другой строй жизни: надъ расходованіемъ народныхъ средствъ долженъ быть установленъ контроль, не бумажный только, а дѣйствительный, и этотъ контроль долженъ у насъ принять строгія формы, такъ какъ казнокрадство въѣлось въ плоть и кровь.

Надо замѣтить, что дѣятельность государственнаго контроля до сихъ поръ ограничивалась у насъ изслѣдованіемъ частныхъ случаевъ неправильностей, обнаруживаемыхъ при ревизіи, общія же заключенія по составленію государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ онъ не давалъ, – у насъ, однимъ словомъ, бюджетнаго контроля не существовало, и даже во всеподданнѣйшемъ отчетѣ государственный контролеръ обращалъ вниманіе Государя лишь на болѣе или менѣе важныя отдѣльныя дѣла, но почти не касался общаго направленія дѣятельности отдѣльныхъ распорядителей.

Кромѣ того, громадныя обороты, производимыя Министерствомъ Финансовъ съ заграничными банкирами, биржевыя операціи и тому подобное, а также расходы изъ секретныхъ суммъ на извѣстное Его Императорскому Величеству употребленіе у насъ изъяты изъ вѣдѣнія государственнаго контроля.

Необходимо реформировать государственный контроль. Въ настоящее время самимъ государственнымъ контролемъ выработанъ проектъ этой реформы, и здѣсь проводится полная самостоятельность государственнаго контроля, независимость его отъ правительства и парламентскихъ партій; государственный контролеръ выводится теперь изъ Совѣта Министровъ: онъ не можетъ входить въ него и участвовать въ немъ, за исключеніемъ такихъ разсматриваемыхъ учрежденій. «Государственный контролеръ, – читаемъ мы въ статьѣ 9, – назначается Высочайшею властью и не можетъ быть смѣняемъ иначе, какъ по суду или по требованію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Товарищъ государственнаго контролера назначается и увольняется тѣмъ же порядкомъ, какъ и государственный контролеръ».

Это, конечно, создастъ необходимую независимость контролю, и государственный контролеръ не будетъ бояться, выполняя свои функціи, отдѣльныхъ властныхъ министровъ; не будетъ прятать документовъ, компрометирующихъ то или другое вѣдомство только изъ опасенія того, что это можетъ повести къ конфликту съ властнымъ и вліятельнымъ министромъ...

Государственный контроль, по основнымъ положеніямъ проекта реформы, не долженъ принимать никакого участія въ управленіи вообще и, въ частности, въ распоряженіи доходами и расходами, кромѣ суммъ, ассигнованных на его содержаніе; на семъ основаніи государственный контроль не долженъ давать никакихъ предварительныхъ заключеній распорядительнымъ учрежденіямъ или участвовать въ нихъ черезъ своихъ представителей.

Что участіе представителей государственнаго контроля въ разныхъ учрежденіяхъ должно быть устранено, – это не подлежитъ сомнѣнію. Такое участіе дѣлаетъ контроль заинтересованнымъ, но такъ категорически отрицательно относиться къ дачѣ представителями контроля предварительныхъ заключеній, ничѣмъ не связующихъ распорядителей кредитами, по нашему мнѣнію, едва ли можно.

Остановлюсь нѣсколько на участіи представителя контроля въ нѣкоторыхъ учрежденіяхъ.

Распорядительныя учрежденія за послѣднее время стремились сдѣлать представителей государственнаго контроля участниками въ своихъ распорядительныхъ дѣйствіяхъ и тѣмъ, такъ сказать, снять съ себя отвѣтственность или по крайней мѣрѣ ослабить ее. Такъ, мы видимъ, представители отъ государственнаго контроля включены въ совѣтъ государственнаго банка, въ совѣтъ крестьянскаго и дворянскаго банковъ, въ желѣзнодорожные мѣстные совѣты и т. д.

Министерство Путей Сообщенія стремится къ тому, чтобы разногласія въ мѣстныхъ учрежденіяхъ съ государственнымъ контролемъ разрѣшались въ центральныхъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ Министерства Путей Сообщенія, при участіи, конечно, представителей отъ контроля, по всѣмъ текущимъ платежамъ, по окончательнымъ расчетамъ съ подрядчиками, по освидѣтельствованію матеріаловъ (деп. желѣзнодорожной отчетности, отдѣлъ I, № 101, объ усиленіи провозоспособности Сибирской жел. дор.).

Но государственный контроль въ настоящее время спохватился и не хочетъ связывать себя слишкомъ тѣсно съ распорядителями кредитовъ и правильно говоритъ – вѣдь окончательныя рѣшенія по ревизіоннымъ дѣламъ могутъ быть разрѣшены или совѣтомъ государственнаго контроля, или Правительствующимъ Сенатомъ, но отнюдь не самими подотчетными учрежденіями, а если осуществится то, что предлагаетъ Министерство Путей Сообщенія, то эти дѣла будутъ окончательно рѣшаться въ комитетахъ или совѣтахъ при распорядителяхъ кредитовъ, хотя бы и при участіи государственнаго контроля.

Въ наказъ начальнику работъ Сибирской жел. дороги въ § 16 говорится, что при достиженіи согласія съ мѣстнымъ контролемъ вопросъ представляется въ управленіе Сибирской жел. дороги, которая разрѣшаетъ его по соглашенію съ деп. желѣзнодорожной отчетности, но по дѣламъ объ окончательномъ расчетѣ съ подрядчиками въ случаѣ несогласія начальника работъ

съ заключеніемъ контроля дѣло рѣшается въ ревизіонномъ порядкѣ (примѣчаніе къ § 26 или 28).

А по временнымъ правиламъ 1898 года по постройкѣ Сибирской жел. дороги, «если мѣстный контроль не измѣнитъ своего заключенія вторично (отрицательнаго, конечно, на что дается 3 дня), то строительное управленіе или производитъ уплату подъ своей отвѣтственностью, или представляетъ въ управленіе по сооруженію жел. дороги, гдѣ вопросъ и рѣшается въ присутствіи представителя государственнаго контроля».

При бывшемъ временномъ управленіи казенныхъ жел. дорогъ, въ случаѣ разногласія съ контролемъ, уплаты производились подъ отвѣтственностью начальника работъ, и это не вело къ недоразумѣніямъ, но за послѣднее время начальники работъ послѣ вторичнаго отказа контроля на производство того или другого платежа не производятъ послѣдняго подъ своей отвѣтственностью (они видятъ въ этомъ лишь свое право, а не обязанность), а отсылаютъ такія дѣла въ центральныя учрежденія. Въ эту сторону направилась практика, но это ведетъ къ задержкамъ въ платежахъ, на что справедливо жалуются подрядчики и поставщики, и управленіе по сооруженію жел. дорогъ признаетъ необходимымъ въ такихъ случаяхъ освободить начальника отъ обязательства производить платежи подъ своей отвѣтственностью, а государственный контроль не хочетъ принимать на себя упрековъ въ замедленіи платежей, такъ какъ подрядчики, конечно, это будутъ учитывать и поднимутъ цѣну на поставки. Контроль настаиваетъ на томъ, чтобы начальникъ былъ обязанъ произвести платежъ, если онъ не согласенъ съ замѣчаніемъ контроля, и онъ, т.-е. начальникъ работъ, имѣетъ право не производить уплаты лишь тогда, когда онъ согласенъ с замеченіями государственнаго контроля; въ противномъ случаѣ, какъ бы вѣски ни были соображенія контроля, онъ долженъ произвести уплату, а дѣло въ дальнѣйшемъ направляется въ ревизіонномъ порядкѣ; слѣдовательно, государственный контроль въ настоящее время желаетъ, чтобы при разногласіяхъ въ мѣстныхъ совѣтахъ съ государственнымъ контролемъ дѣла не восходили бы на разрѣшеніе комитета управленія, а пусть начальники работъ тогда производятъ оспариваемыя дѣйствія подъ собственной отвѣтственностью. Этимъ контроль хочетъ развязать себѣ руки для ревизіонной дѣятельности: въ самомъ дѣлѣ, у контроля въ данное время, быть-можетъ, нѣтъ всѣхъ нужныхъ свѣдѣній для того, чтобы окончательно высказаться по тому или другому спорному вопросу, и онъ справедливо хочетъ оставить за собой право въ будущемъ окончательно и съ авторитетомъ высказать свое сужденіе.

О своихъ замѣчаніяхъ, поведшихъ къ разногласію, мѣстный контроль долженъ сообщать въ департаментъ желѣзнодорожной отчетности, чтобы послѣдній обратилъ вниманіе управленія по сооруженію дорогъ на дѣятельность того или другого начальника работъ.

Итакъ, всѣ боятся отвѣтственности: желѣзнодорожная администрація желаетъ въ случаяхъ разногласія передавать дѣла въ центральныя учреж-

денія, чтобы сложить съ себя отвѣтственность, государственный контроль не хочет брать на себя отвѣтственности за затяжку платежей и говорить: «Я буду дѣлать замѣчанія на проектируемые платежи и другія дѣйствія, подлежащія моему контролю, но въ случаѣ несогласія распорядителей съ моими замѣчаніями распорядитель обязанъ произвести уплату или совершить дѣйствія, на которыя было сдѣлано мною замѣчаніе, а я оставляю за собою право въ будущемъ окончательно, если удостовѣрюсь въ неправильности этихъ дѣйствій, привлечь распорядителя къ отвѣтственности въ ревизіонномъ порядкѣ, и распорядитель только тогда въ правѣ отказаться отъ производства уплаты или другихъ дѣйствій, если онъ съ моими заключеніями т.-е. заключеніями контроля, согласенъ».

Вернусь снова къ проекту реформы государственнаго контроля.

Ревизіи въ настоящее время у насъ затягиваются надолго и происходятъ иногда черезъ нѣсколько лѣтъ послѣ того, какъ извѣстное дѣйствіе имѣло мѣсто, и тогда возстановить по слѣдамъ картину прошлаго иногда очень трудно; нужно производить ревизію въ возможно краткій срокъ; для этого въ проектѣ устанавливается: требованіе контрольныхъ учреждений о доставленіи подлинныхъ дѣлъ и всякаго рода свѣдѣній и документовъ, въ которыхъ встрѣчается надобность по ревизіи, подлежитъ исполненію въ двухнедѣльный срокъ со дня полученія требованій въ отчетномъ мѣстѣ.

Въ настоящее время отчетныя мѣста затягиваютъ присылку документовъ, повторныя требованія нерѣдко ни къ чему не ведутъ, и виновныя лица зачастую никакимъ взысканіямъ за это промедленіе въ доставленіи документовъ не подвергаются; настоятельная потребность здѣсь – расширить полномочія контроля по вытребованію такихъ документовъ, и, пожалуй, нужно было бы серьезно обсудить вопросъ, не предоставить ли самому государственному контролю право налагать взысканія за несвоевременное доставленіе отчетности, если, конечно, виновное лицо извѣстно. По проекту же эти взысканія налагаются по-прежнему начальствомъ лицъ, виновныхъ въ недоставленіи нужныхъ документовъ и отчетности, но можно опасаться, что это опять будетъ въ сильной степени тормозить ревизіонную дѣятельность контроля.

По проекту реформы государственнаго контроля совершенно подлежитъ уничтоженію предварительный контроль, такъ какъ будто бы «предварительная ревизія не дала такихъ результатовъ, которые позволяли бы настаивать на сохраненіи ея». Но прежде чѣмъ такъ категорически высказываться по этому пункту, слѣдовало бы подвергнуть всестороннему обсужденію, почему она не дала результатовъ, какіе были въ ней дефекты; а дефекты эти были крупные: она имѣла дѣло у насъ не только съ законностью распоряженія кредитами, но и хозяйственностью, что явно невыполнимо, и проектъ, составленный 2 года тому назадъ, суживая сферу примѣненія предварительнаго контроля и ограничивая его надзоръ лишь законностью, стоялъ, на нашъ взглядъ, на болѣе правильной почвѣ; вслѣдствіе такой неправильной поста-

новки предварительного контроля иногда число условных утверждений и ассигновок доходило до 75% общего числа их, представленных на ревизию.

«Предварительная ревизия, – читаем мы в объяснительной записке, – производится наскоро, притом почти исключительно младшими ревизионными чинами, которые не имеют времени не только докладывать возникающая у них сомнения начальнику учреждения, но часто даже не могут пользоваться указанием самостоятельных старших ревизоров». Но можно было бы выделить ассигновки свыше известной суммы и передать их визировать в контроль более опытным лицам, тогда стали бы невозможны незаконные выдачи авансов в миллионы рублей без представления обеспечения, указанного в законах.

За государственным контролем удерживается дача заключений по сметным предложениям министров, а равно по ходатайствам последних о дополнительных ассигнованиях и об издании новых законов, связанных с увеличением расходов казны.

Нам думается, что при том особом отношении, которое старый режим выработал у нас в порядке расходования народных средств, у нас необходимы даже более строгие формы контроля, хотя бы на первое время. Вот почему предварительный контроль у нас должен быть не только оставлен, но даже расширен, а в будущем, когда воспитается другое поколение, создадутся другие навыки и хорошие традиции, тогда, может-быть, можно будет и ослабить этот контроль.

Конечно, предварительный контроль стеснителен, но что же делать? Нам приходится считаться с тяжелым наследием прошлого.

Проект реформы высказывает свою точку зрения на отношение контроля к технической повёртке, производимой чинами отчетных управлений. Мы читаем следующее в объяснительной записке: «в технических вопросах государственный контроль должен быть признан совершенно некомпетентным, и вся роль его здесь должна ограничиться сличением проверенной уже подлежащим начальством технической отчетности с денежной для убеждения, что по сей последней не выписано в расход более того, во что обошлись сооружения и работы по техническим данным».

При прием и освидетельствовании различных предметов, материалов и работ чины государственного контроля в отношении качества их удостоверяются актами, составляемыми отчетными управлениями.

Только в случае явной неудовлетворительности качества материалов и предметов и совершенного несоответствия с условиями заготовления, чины контроля должны доводить до сведения подлежащего начальства, для принятия мер к устранению замеченных неправильностей.

Этим контроль в значительной степени ослабляется, и с такой постановкой нельзя согласиться: нужно снабдить чинов контроля необходимыми сведениями, а не уничтожать фактический контроль.



По проекту, «фактической ревизии подчиняются тѣ операции, а равно обороты отчетныхъ, денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, на которые распространена эта ревизія законами и особыми соглашениями министровъ и главноуправляющихъ съ государственнымъ контролеромъ».

Намъ думается, что нужно фактическую ревизию распространить на всѣ вѣдомства, на всѣ денежные и матеріальные капиталы, а не предоставлять это соглашенію министровъ съ государственнымъ контролеромъ, и если уже по какимъ-либо соображеніямъ дѣлать изъятія, то эти изъятія должны быть оговорены особо, иначе дѣло можетъ свестись къ той постановкѣ, которая въ настоящее время имѣетъ мѣсто въ интендантскомъ вѣдомствѣ, и слѣдовательно, ревизія можетъ свестись къ нулю.

Что фактическій контроль въ техническихъ вопросахъ оказался некомпетентнымъ – это вѣрно, но опять слѣдовало бы болѣе глубоко посмотреть, от чего это зависѣло: вѣдь нерѣдко фактическій контроль производили лица, никакого отношенія никогда не имѣвшія къ техникѣ. Само собой разумѣется, что контроль со стороны такихъ лицъ могъ только дискредитировать себя, но все-таки здѣсь контроль много сдѣлалъ весьма полезнаго; хотя бы уже то надо поставить ему въ плюсъ, что онъ вскрылъ намъ, какъ составляются кондичіи, когда предъявляются поставщикамъ такія требованія, которыя фактически не могутъ быть выполнены, и это даетъ возможность сдавать подряды и поставки только своимъ близкимъ людямъ, а между тѣмъ казна переплачивала здѣсь очень крупныя суммы, и въ настоящее время по настоянію государственнаго контроля эти кондичіи на подряды и поставки пересматриваются.

И здѣсь, прежде чѣмъ вычеркивать техническій контроль, нужно произвести анкету черезъ контрольныя палаты, затѣмъ устроить съѣздъ представителей контроля, вѣдающихъ эти функціи на мѣстахъ, и тогда выяснится вопросъ, можно ли уничтожить этотъ контроль; думаю, что нѣтъ: хотя онъ и дурно былъ поставленъ, хотя лица, вѣдающія его, обычно на первыхъ порахъ нѣсколько лѣтъ учились, занимая уже отвѣтственныя должности, но тѣмъ не менѣе этотъ контроль имѣетъ несомнѣнныя заслуги передъ народнымъ хозяйствомъ Россіи: по моему мнѣнію, его нужно опять-таки улучшить и углубить, нужно обставить особенными условіями замѣщеніе этихъ должностей, нужно требовать спеціальныхъ познаній въ этой области, лучше поставить лицъ, вѣдающихъ его, устраивать періодическіе съѣзды контролеровъ, и на этихъ съѣздахъ они будутъ обмѣниваться взаимнымъ опытомъ и наблюденіями.

Покушенія на казенныя средства именно здѣсь-то и выработали много способовъ, какъ незаконно наживаться, и совсѣмъ отказаться отъ такой провѣрки – невозможно: хищничество именно здѣсь-то и свило себѣ прочное гнѣздо, создало, повидимому, даже легальныя формы, и вскрыть эту легальную оболочку другимъ путемъ, помимо критическаго отношенія къ технической повѣркѣ, едва ли есть возможность.

Можно переносить съ Запада лишь то, что пригодно, что соотвѣтствуетъ нашей дѣйствительности, между тѣмъ здѣсь казна особенно много терпитъ убытковъ. Вотъ почему опять я думаю, что наслѣдіе прошлаго обяываетъ насъ къ особой осторожности въ реформѣ контроля.

Повторяю, строгія формы, даже болѣе строгія, чѣмъ въ Западной Европѣ, намъ придется удержать, пока не создадутся другія традиціи, пока гласность не провентилируетъ тѣ слои, гдѣ совершается расходование народныхъ средствъ, но, по крайней мѣрѣ, временно эту узду нужно сохранить.

Что касается организациі мѣстныхъ контрольныхъ учрежденій, то предполагается по проекту изъ 59 нынѣ существующихъ контрольныхъ палатъ оставить только 26, но зато съ болѣе обширными ревизіонными районами, такъ какъ будто бы вслѣдствіе раздробленности между отдѣльными самостоятельными въ ревизіонномъ отношеніи органами повѣряемаго отчетнаго матеріала является весьма замѣтное разнообразіе, какъ въ приѣмахъ производства самой повѣрки, такъ равно въ ревизіонныхъ выводахъ и заключеніяхъ...

Но ревизія для того, чтобы быть дѣйствительной, должна быть по возможности близкой къ ревизуемому мѣсту или лицу, созданіе же такихъ большихъ районовъ, можно опасаться, отдалить эту ревизію, сдѣлаетъ ее еще болѣе бумажной, чѣмъ она есть въ настоящее время.

Что приѣмы производства самой повѣрки разнообразны отъ одной контрольной палаты къ другой – это вѣрно; но необходимаго единообразія можно достигъ другими путями, – именно организацией съѣздовъ, о которыхъ я уже говорилъ, иначе все равно приѣмы будутъ разнообразны и въ этихъ 26 контрольныхъ учрежденіяхъ.

При новомъ строѣ, при желаніи лучше поставить контроль, нельзя будетъ обойтись безъ съѣздовъ представителей контроля; эти съѣзды внесутъ много новаго и здороваго въ контрольную дѣятельность, оживятъ ее.

Итакъ, необходимъ независимый контроль, нужно снабдить его достаточными полномочіями для выполнения его великой задачи, нужно поставить его въ такія условія, чтобы дѣятельность его была результативна, иначе у него опять опустятся руки, какъ это имѣетъ мѣсто въ настоящее время; нужно дать право контролю всякое лицо, допустившее неправильность въ расходованіи народныхъ средствъ, привлекать къ отвѣтственности, къ суду, не испрашивая на то разрѣшенія начальства.

Впрочемъ, надо надѣяться, контроль при новыхъ условіяхъ найдетъ опору въ Государственной Думѣ, и Дума тамъ, гдѣ контроль по старой привычкѣ будетъ встрѣчать терніи, своей авторитетной поддержкой облегчить для контроля выполнение его новыхъ задачъ. Дума будетъ для контроля той живой водой, которая вольетъ въ него новую жизнь, бодрость и смѣлость, и онъ властно сумѣетъ тогда поднимать голосъ при всякомъ покушеніи на народныя средства, не боясь сильныхъ министровъ, и не будетъ уже болѣе прятать документы, раскрывающіе тѣ или другія язвы...

Но надо снабдить его достаточными полномочиями.

Государственная Дума, конечно, будет иметь свои комиссии для проверки отчетов по исполнению государственной росписи, и здесь государственный контролер даст им строго проверенный материал и обратит внимание Государственной Думы на правонарушения или нехозяйственность, имевшие место в текущем году.

Предполагается, по проекту, упразднить департамент кредитной отчетности, так как за государственным контролем не признается права ревизии отчетности государственного банка по его операциям. «Существование департамента кредитной отчетности, – читаем мы в объяснительной записке, – могло бы иметь достаточное свое основание, если бы на государственный контроль была возложена проверка по документам всех операций Министерства Финансов по кредитной части, производимых за счет государственного казначейства, как через зарубежных банкиров, так и по покупке и продаже принадлежащих государству процентных бумаг, но в настоящее время кредитные операции государственным контролем документально не проверяются на основании сведений, предоставляемых министром финансов, и вся проверка отчетности государственного банка в настоящее время ограничивается проверкой административных расходов».

Но в таком случае необходимо распространить деятельность государственного контроля на операции государственного банка, производимые за счет казны. Ведь здесь идет вопрос о громадных суммах, особенно по выдаче ссуд, и какие убытки потерпела казна от выдачи внебюджетных ссуд... Одним словом, контроль должен быть распространен на все ведомства, где только идет речь о расходовании казенных средств.