

---

# АНТОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

И.Х. Озеров<sup>1</sup>

## ПОСТАНОВКА НАШЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ. ЧАСТЬ 1

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

Государственный контроль у насъ поставленъ очень ненормально. Если даже онъ и констатировалъ наличность нехозяйственности или незаконнаго расходования средствъ, то и тогда взысканіе неправильно израсходованной суммы съ виновнаго лица очень трудно.

По обнаруженіи неправильнаго расходования государственныхъ средствъ государственный контроль долженъ сообщить объ этомъ начальству подотчетнаго лица, и, пока не получитъ отвѣта, дѣло не можетъ получить дальнѣйшаго хода, а эти отвѣты обычно затягиваются иногда на нѣсколько лѣтъ, особенно если сумма дѣйствительно неправильно израсходована, такъ какъ высшіе часто покрываютъ низшихъ чиновъ, подвѣдомственныхъ имъ, затѣмъ дѣло поступаетъ, если контроль не удовлетворится этимъ отвѣтомъ, въ общее присутствіе контрольной палаты, и опять требуется отзывъ отъ соответствующаго вѣдомства, далѣе дѣло переходитъ въ совѣтъ государственнаго контроля «съ ходатайствомъ или о сложеніи начета, если доводы начальства будутъ признаны уважительными общимъ присутствіемъ контрольнаго учрежденія, или въ противномъ случаѣ объ утвержденіи начета. Когда дѣло поступило въ совѣтъ, то оно прежде всего сообщается центральному начальству, которое только въ исключительныхъ случаяхъ дѣлаетъ распоряженіе о взысканіи начета. Вообще заключеніе начальства докладывается совѣту государственнаго контроля, который или слагаетъ начеть, или утверждаетъ его.

---

<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. В отрывке сохранена старая орфография и пунктуация.

Въ семь послѣднемъ случаѣ постановленіе совѣта сообщается подлежащему министру для исполненія, въ случаѣ его согласія. Въ противномъ случаѣ дѣло переносится на разсмотрѣніе Правительствующаго Сената. Сроковъ на исполненіе всей описанной процедуры не установлено: вслѣдствіе этого производство длится многіе годы. Въ особенности долго остаются дѣла за Правительствующимъ Сенатомъ. Разсмотрѣніе Сенатомъ ревизіонныхъ дѣлъ въ теченіе 5 или 6 лѣтъ не составляетъ исключенія». И вотъ, задерживая отвѣтъ на запросы государственнаго контроля, распорядительныя управленія замедляютъ движенія ревизіонныхъ дѣлъ. По закону для дальнѣйшаго движенія нужно получить только отзывъ заинтересованнаго вѣдомства, безразлично, выражается ли въ этомъ отзывѣ согласіе или несогласіе на замѣчаніе государственнаго контроля, и такимъ образомъ дѣла въ ревизіонномъ порядкѣ тянутся иногда десятки лѣтъ, а тамъ смотришь, когда дѣло дошло до Сената, вышелъ Высочайшій манифестъ, слагающій начеты; итакъ, убытки казны остаются непокрытыми, и дѣло возвращается изъ Сената неразсмотрѣннымъ...

Контроль иногда по нѣскольку разъ пишетъ въ соответствующее вѣдомство, прося отзыва, но на это его требованіе нерѣдко не обращается вниманія, а самъ онъ своей властью безсиленъ что-нибудь сдѣлать, онъ можетъ только жаловаться начальству подчиненнаго лица, о которомъ производится дѣло въ ревизіонномъ порядкѣ, напримѣръ, на непредставленіе оправдательныхъ документовъ, но самъ принять какія-нибудь мѣры своей властью не можетъ.

Необходимо установить сроки для отвѣта распорядительныхъ учреждений на запросы контроля, и если въ указанные сроки отвѣты не получены, то дѣло само собой должно направляться дальше.

«Однимъ изъ наиболѣе важныхъ недостатковъ существующаго порядка опредѣленія ревизіонныхъ взысканій, – читаемъ мы въ объяснительной запискѣ къ первому проекту реформы, – является отсутствіе сроковъ для вступленія начетовъ въ законную силу. Этимъ пробѣломъ въ законѣ наложеніе начетовъ поставлено въ зависимость отъ воли распорядительныхъ управленій, которыя иногда по нѣскольку лѣтъ не доставляютъ отзывовъ о своемъ согласіи или несогласіи съ ревизіонными опредѣленіями учреждений государственнаго контроля, послѣдствіемъ же медлительности въ доставленіи отвѣтовъ на ревизіонныя опредѣленія является не только задержка въ дѣлопроизводствѣ, но иногда и невозможность произвести самое взысканіе начетовъ за истеченіемъ десятилѣтней давности для отвѣтственныхъ лицъ, вотъ почему въ проектѣ новаго устава о ревизіи назначается срокъ для представленія распорядительными управленіями возраженій противъ проектированныхъ начетовъ, а именно трехмѣсячный срокъ, пропускъ котораго считается за признаніе правильности начета.

«Нельзя не сказать, что въ самомъ дѣлѣ отсутствіе опредѣленія сроковъ для вступленія начетовъ въ законную силу является однимъ изъ самыхъ

больных мѣсть постановки современнаго государственнаго контроля: контроль можетъ налагать какіе ему угодно начеты, а подотчетныя управления не будутъ ему отвѣчать, и этимъ дѣло задерживается, и нерѣдко вся дѣятельность контроля сводится вслѣдствіе этого на нѣтъ».

Въ качествѣ примѣра, какъ долго тянутся ревизіонныя дѣла, можно привести дѣло объ обращеніи въ начеть по управленію работами Уссурійской желѣзной дороги 7.643 р., неправильно полученныхъ начальникомъ работъ этой дороги въ ноябрѣ 1895 года.

Совѣтъ государственнаго контроля постановилъ только 17 января 1906 года передать дѣло въ Сенатъ.

Часть этого начета къ тому времени оказалась уже погашенной по Высочайшему манифесту.

Начальникъ работъ упомянутую сумму получилъ, какъ суточные и разъѣздныя деньги по возмѣщенію расходовъ по своимъ поѣздкамъ, и полученіе суммы относится еще къ 1891–1893 годамъ, но расписокъ въ израсходованіи этихъ суммъ онъ не представилъ, и отсутствіе ихъ объясняется, будто бы, тѣмъ, что край этотъ дикій, населеніе боится давать расписки, чтобы это не послужило предлогомъ къ обложенію.

Но государственный контроль указываетъ, что раньше, при изысканіяхъ пути, оправдательные документы въ расходованіи суммъ представлялись; нельзя думать, чтобы край съ того времени одичалъ, а если населеніе выдавало расписки раньше, отчего же оно не могло выдавать и теперь?..

Начальство этого лица долго задерживало свои объясненія подъ тѣмъ предлогомъ, что оно не можетъ дать отвѣта безъ личныхъ объясненій съ начальникомъ работъ, такъ какъ дѣло было уже десять лѣтъ тому назадъ...

Начальникъ работъ якобы былъ въ командировкѣ всего 201 день, но «если такъ, – говоритъ государственный контроль, – то за время командировки начальника долженъ былъ быть его замѣститель, гдѣ же приказъ объ его назначеніи?»

И можно думать, что поѣздки этихъ совсѣмъ не было.

Министерство путей сообщенія, наконецъ, говорило, что эти деньги можно разсматривать выданными въ видѣ жалованья за два года, за особія работы упомянутаго начальника, но, сверхъ того, видно, что за все время начальникъ работъ подписывалъ бумаги и ассигновки, что еще больше убѣждаетъ въ томъ, что эти поѣздки не имѣли мѣста. Начальникъ работъ получаетъ ежегодное жалованье въ размѣрѣ 24.000 руб.

Итакъ, дѣло тянется цѣлыхъ одиннадцать лѣтъ; часть, какъ я уже упомянулъ, погашена манифестомъ; въ настоящее время оно восходитъ въ Сенатъ, и сколько времени тамъ пролежитъ!

Но куда успѣшнѣе идетъ дѣятельность государственнаго контроля, когда вопросъ касается ничтожныхъ, копеечныхъ суммъ.

Впрочемъ, въ оправданіе надо сказать, что при той обстановкѣ, въ какой приходилось дѣйствовать контролю, это все-таки создавало извѣстную иллюзію дѣятельности.

Такъ, департаментъ гражданской отчетности просить Министерство Внутреннихъ дѣлъ взыскать 1 руб. 13 коп. съ гражданского инженера К. Министерство внутреннихъ дѣлъ отвѣчаетъ, что онъ уволенъ и гдѣ находится, – неизвѣстно. Наконецъ виновнаго находятъ въ Могилевской губерніи. Сообщаютъ объ этомъ въ могилевскую контрольную палату, а послѣдняя – могилевскому губернатору, и 1 руб. 13 коп. благополучно взыскиваются...

Взыскивается 95 коп. съ коллежскаго секретаря Харитоновъ, опять-таки излишне полученную ничтожную сумму, кажется, по командировкѣ. Министръ внутреннихъ дѣлъ сообщаетъ, что Харитоновъ прекратилъ занятія въ департаментѣ, и гдѣ находится, – неизвѣстно. Идутъ розыски (см. «По ревизіи отчетности о расходной смѣтѣ Мин. Внутр. дѣлъ за 1900 г.», отдѣлъ 4-й, гражданская отчетность).

Идетъ переписка о взысканіи 3 руб. 9 коп. съ земскаго начальника Оханскаго уѣзда, опять какъ излишне выданныхъ въ прогоны; 1 руб. 77 коп. – также съ земскаго начальника, опять излишне выданные въ качествѣ пригоновъ отъ Петербурга до Шадринска.

Съ исправляющаго должность иркутскаго полицмейстера – 35 коп., его помощника – 1 руб. 38 коп.

Наконецъ вырастаетъ объемистое дѣло по Петербургско-Варшавской жел. дорогѣ о взысканіи 113 руб. 20 коп. со старухи матери стрѣлочника, стиравшей бѣлье для желѣзнодорожной станціи. Дѣло въ томъ, что стрѣлочникъ пользовался квартирой въ натурѣ и, сверхъ того, получалъ квартальные деньги – 3 руб. 25 коп. въ мѣсяц. Конечно, въ этомъ усмотрѣли дерзостное покушеніе на казенныя средства: и казенная квартира и казенныя деньги одному лицу! Но дѣло в томъ, что если этотъ стрѣлочникъ получалъ и квартиру и квартирныя деньги, то зато его мать-старуха *бесплатно* стирала бѣлье для нуждъ желѣзнодорожной станціи, и, по собраннымъ даннымъ, эта стирка бѣлья на другой станціи, гдѣ за нее платили деньги, обходилась въ 4 руб. 28 коп. въ мѣсяцъ, а мать стрѣлочника ничего за это не получала; слѣдовательно, эти квартирныя деньги, въ размѣрѣ 3 руб. 25 коп., являлись какъ бы вознагражденіемъ за эту стирку... Тѣмъ не менѣе начеть былъ опредѣленъ въ размѣрѣ 113 руб. 20 коп.

Итакъ, и здѣсь, когда сотни миллионъ неправильно тратятся, и все это проскакиваетъ мимо контроля, просто потому, что у контроля руки коротки для сильныхъ міра сего, и онъ не въ состояніи ихъ уловить – онъ цѣпляется, въ концѣ концовъ, за несчастную старуху, мать пресловутаго стрѣлочника, всегда и во всемъ, какъ извѣстно, виноватаго при нашихъ желѣзнодорожныхъ не порядкахъ. И здѣсь предъ контролемъ стрѣлочникъ же явился козломъ отпущенія.

Да, нашъ государственный сундукъ недостаточно охранялся. Вѣдь въ немъ хранились деньги, принадлежащія народу, но воля послѣдняго не была представлена, – и много рукъ тянулось къ этому сундуку. На Западѣ по этимъ рукамъ такъ ударили бы, что протягивающіе остались бы безъ рукъ, и это отбило бы у нихъ охоту тянуться къ казенному сундуку, у насъ же, если только эти руки были бѣлыя, то онѣ вытаскивали изъ этого сундука сколько хотѣли... десятки миллионѡвъ рублей. Но другое дѣло, если эти руки были мозолистыя: онѣ, конечно, не получали ничего, а если какіе-нибудь несчастные гроши, упавшіе изъ переполненныхъ пригоршней бѣлыхъ рукъ, и перепали имъ, то и это отнимали у нихъ.

Но вѣдь нужно же было создать себѣ миражъ какой бы то ни было дѣятельности!

Обычно въ контроль представляются документы чистенькіе: техника отчетности выработана; сравнительно немного дѣль, гдѣ бы расходъ не оправдывался документами; но дѣло не въ этомъ, а въ томъ, что вообще хозяйственныя операціи за счетъ казны ведутся зачастую очень нехозяйственно: уплачиваются высокія цѣны, принимаются продукты низшаго качества, чѣмъ обусловлено поставкой, заготовки производятся въ большемъ количествѣ, чѣмъ нужно и т.д. нехозяйственность обычно проявляется въ томъ, что условія поставокъ чрезвычайно строги, сроки обычно коротки, что даетъ возможность поставщикамъ при заключеніи контрактовъ выговаривать себѣ очень высокія цѣны; но обычно такія поставки въ сроки не исполняются, и работы не оканчиваются, предметы поставляются другого качества, и затѣмъ соотвѣтствующее вѣдомство, на замѣчаніе контроля по этому поводу, обычно отвѣчаетъ, что вслѣдствіе несоблюденія сроковъ или другихъ условій казна избытка не потерпѣла, а въ такихъ случаяхъ – штрафъ, которому подлежалъ бы поставщикъ за несоблюденіе срока и т. д., по закону можетъ подлежать сложенію, и обычно это такъ и дѣлается. Но это примѣняется больше къ поставщикамъ и подрядчикамъ, у которыхъ хорошія отношенія съ тѣмъ вѣдомствомъ, для котораго они берутъ поставки и подряды; если же этихъ отношеній у него нѣтъ, то его могутъ совсѣмъ разорить, и вотъ эти-то подчасъ драконовскія условія поставокъ и подрядовъ позволяютъ распорядителямъ держать подрядчика въ ежевыхъ рукавицахъ, и многіе, изъ боязни попасть въ такое положеніе, не выступаютъ на торгахъ, вслѣдствіе чего кругъ лицъ, являющихся конкурентами, искусственно сокращается, а это даетъ возможность поставщикамъ и подрядчикамъ диктовать болѣе высокія цѣны, и казна, конечно, отъ этого сильно проигрываетъ.

Итакъ, у кого есть рука – тотъ и при невыполненіи имъ условій подряда и поставки, все равно, будетъ освобожденъ отъ платы неустойки и штрафа, у кого же нѣтъ этой руки, того могутъ разорить. Вотъ здѣсь-то и кроется самое больное мѣсто. Здѣсь, конечно, возможны всегда негласныя соглашенія между поставщиками и распорядителями.

Если посмотрѣть книги начетовъ, то мы увидимъ, какъ преисправно взыскиваются, по замѣчанію контроля, пятиалтынныя, двугривенныя; дѣло доходить до смѣшного: взыскиваются съ г. К. излишне уплаченныя ему за водопроводныя работы 5 коп. или съ мастера такого-то – 15 коп. взыскиваются также рубли и десятки рублей, но когда дѣло идетъ о крупныхъ суммахъ, то дѣло обычно затягивается и кончается ничѣмъ, пройдетъ лѣтъ 10–15, пока дѣло дотянется до Сената, а тамъ, смотришь, или Всемиловѣйшій манифестъ выйдеть, въ силу котораго начеть подлежить сложенію, или лицо успѣло уже умереть, и неудобно взыскивать съ его имущества или обращать взысканіе на пенсію семьи, оставшейся послѣ умершаго и т. д.

Государственный контроль въ той правовой обстановкѣ, в которой онъ находится въ настоящее время, можетъ ловить только мелкую рыбешку, большая же прорываетъ его сѣти, и онъ, пожалуй, даже вынужденъ сторониться отъ большихъ щукъ, такъ какъ самъ онъ знаетъ, что, все равно, дѣло кончится ничѣмъ: только испортишь себѣ кровь... несомнѣнно, что у многихъ лучшихъ представителей государственнаго контроля въ этой атмосферѣ опускаются руки: они вступаютъ на контрольное поприще съ лучшими намереніями и пожеланіями, но скоро убѣждаются, что ихъ ревизіонная дѣятельность мало приноситъ пользы; вотъ почему, быть-можетъ, широко развилась другая дѣятельность государственнаго контроля – это дача заключеній по разнаго рода законопроектамъ, вырабатываемымъ тѣмъ или другимъ вѣдомствомъ. Здѣсь дѣятельность государственнаго контроля начала себѣ прокладывать русло по линіи наименьшаго сопротивленія.

Нѣтъ, контроль долженъ быть при иномъ строѣ поставленъ иначе, а то въ значительной степени онъ, одухотворенный даже лучшими желаніями и благородными стремленіями, приобрѣлъ въ нашей затхлои атмосферѣ, по крайней мѣрѣ, въ ревизіонной своей дѣятельности, декоративный характеръ; на бумагѣ онъ существовалъ, но въ дѣйствительности у него были связаны руки.

Здѣсь какъ бы говорили и русскому обществу и всему міру: смотрите, у насъ есть контроль, мы не безконтрольно хозяйничаемъ, а на самомъ дѣлѣ онъ былъ такъ организованъ, что долженъ былъ оставаться пассивнымъ зрителемъ совершающихся передъ нимъ злоупотребленій и нехозяйственныхъ операцій, растраты казенныхъ средствъ и т. д.

Вѣдомства, распоряжающіяся кредитами, выработали хитрую и сложную систему обхода контроля; на бумагѣ, я говорю, все хорошо; на мой наивный вопросъ о дѣлахъ, о злоупотребленіяхъ, мнѣ одинъ опытный старшій ревизоръ въ государственномъ контролѣ отвѣтилъ: «За 16 лѣтъ у меня было только два дѣла о злоупотребленіяхъ распорядителей кредитовъ», и это вѣрно. Условія, которыми обставляются поставки и подряды, даютъ возможность наживаться на счетъ казны при посредствѣ иныхъ, болѣе легальныхъ формъ, чѣмъ прямыя и явныя злоупотребленія...

Контроль, какъ общее правило, въ крупныхъ дѣлахъ несостоятеленъ, онъ снабженъ только призрачными правами.

Контрольная палата, если замѣтитъ нехозяйственность въ расходованіи средствъ, проситъ объясненій у подотчетнаго лица и дѣлаетъ три напоминанія, если не получаетъ отвѣта, а затѣмъ сообщаетъ канцеляріи государственнаго контроля въ Петербургъ, которая уже сносится съ вѣдомствомъ, но и здѣсь послѣднее подолгу не отвѣчаетъ, по полученіи же отвѣта дѣло направляется въ совѣтъ государственнаго контроля, а дальнѣйшія перипетіи уже намъ извѣстны.

Контрольной палатѣ приходится нерѣдко напоминать канцеляріи контроля, но если дѣло касается сколько-нибудь вліятельнаго лица, то и канцелярія, не получая сама отвѣта и, очевидно, стѣсняясь своего безсилія, перестаетъ отвѣчать на эти напоминанія контрольной палатѣ.

Иногда контрольныя учрежденія подолгу не могутъ добиться справочныхъ цѣнъ, особенно отъ строительныхъ отдѣленій губернскихъ управленій, вслѣдствіе чего не могутъ быть подвергнуты обревизованію и многіе расходы.

Такъ, курское строительное отдѣленіе съ 1888 г. не доставляло свѣдѣній о справочныхъ цѣнахъ, несмотря на неоднократныя напоминанія со стороны московской контрольной палаты.

Справочныя цѣны о строительныхъ матеріалахъ собираются строительными отдѣленіями черезъ полицейскія управленія, и строительныя отдѣленія ихъ повѣряютъ.

Московская контрольная палата жаловалась на недоставленіе свѣдѣній въ государственный контроль въ Петербургъ, и послѣдній сносился съ департаментомъ общихъ дѣлъ Министерства Внутреннихъ дѣлъ, изъ Петербурга шли предложенія къ курскому губернатору – распорядиться о доставленіи подвѣдомственнымъ ему губернскимъ правленіемъ въ московскую контрольную палату свѣдѣній о справочныхъ цѣнахъ на строительный матеріалъ, но свѣдѣнія не доставлялись, и, въ концѣ-концовъ, канцелярія государственнаго контроля на жалобы московской контрольной палаты о невыполненіи предписаній Министерства Внутреннихъ дѣлъ со стороны курскаго губернскаго правленія перестала отвѣчать, а московская контрольная палата все тщетно пишетъ и пишетъ.

Такъ, она писала въ канцелярію государственнаго контроля 16 іюля 1902 года, 10 сентября 1902 г., 3 декабря 1902 года, 29 апрѣля 1903 г., 7 октября 1903 г. и 28 января 1904 г., прося сообщить свѣдѣнія, въ какомъ положеніи находится дѣло по представленію о недоставленіи свѣдѣній о справочныхъ цѣнахъ и матеріалахъ по Курской губерніи.

Но, очевидно, канцелярія государственнаго контроля сама, будучи безсильной, стѣняется отвѣчать и совершенно замолчала. Такъ дѣло и остается въ настоящее время.

И московская контрольная палата, очевидно, видя бесполезность переписки, съ 28 января 1904 года, повидимому, также махнула рукой на все, такъ

какъ переписка по этому дѣлу съ этой даты обрывается (московская контрольная палата № 28, 1900 г. «О несвоевременномъ доставленіи справочныхъ цѣнъ по Курской губ., начиная съ 1888 г.»).

Ревизионныя дѣла тянутся такъ долго, что пропадаетъ всякая охота ихъ вести, и какъ общее правило – «никогда никто не оканчиваетъ то дѣло, которое он началъ».

Служба въ контролѣ не особенно привлекательна, и лица, служащія въ немъ, стремятся при первой же возможности уйти въ другое вѣдомство, а такъ какъ дѣла тянутся иногда десятками лѣтъ, то естественно, что новыя лица получаютъ много неоконченныхъ дѣлъ по наслѣдству, а это чрезвычайно ослабляетъ ихъ энергію.

Видя эту безпомощность контроля, нѣкоторые представители вѣдомствъ совершенно не обращаютъ вниманія на его замѣчанія, особенно въ провинціи, и, не стѣсняясь, говорятъ о немъ: «собака лаеетъ, вѣтеръ носить».

Насколько стѣсненъ контролѣ, по крайней мѣрѣ относительно нѣкоторыхъ вѣдомствъ, видно изъ слѣдующаго: напр., для свидѣтельствванія магазиновъ военнаго вѣдомства представитель контроля приглашается лишь въ качествѣ депутата, притомъ для освидѣтельствванія только указаннаго склада или магазина.

Слѣдовательно, интендантство можетъ къ этому времени подчиститься, такъ оно предупреждено; или, лучше, оно само указываетъ, какой складъ оно желаетъ показать контролю, притомъ и здѣсь проверка контроля касается только количества предметовъ, а не качества, и только во время войны главный интендантъ разрѣшилъ свидѣтельствовать и качество (извѣстна ревизія полушубковъ, которые оказались такихъ малыхъ размѣровъ, что были впору только дѣтямъ).

«Внезапныя ревизіи складовъ, производимыя чинами государственнаго контроля, по словамъ представителей контроля, большею частью не приносятъ никакихъ результатовъ, такъ какъ, при сложности операций и огромныхъ размѣрахъ столичныхъ казенныхъ складовъ, постороннее лицо, незнакомое во всѣхъ подробностяхъ съ хозяйствомъ даннаго склада, съ его условіями и съ расположеніемъ его многочисленныхъ отдѣленій, кладовыхъ и т.д., не имѣетъ возможности самостоятельно проверить, правильно ли ведется дѣло на ревизуемомъ имъ складѣ, и отвѣчаетъ ли дѣйствительная наличность спирта, посуды и матеріаловъ записямъ по книгамъ склада. Если прибавить къ тому, что получающіе грошоваго вознагражденіе чины контроля лишены, благодаря неправильной постановкѣ дѣла въ контрольномъ вѣдомствѣ, необходимой для надлежащаго выполненія ими функций контроля независимости и не пользуются никакимъ авторитетомъ въ глазахъ обезпеченныхъ крупными окладами акцизныхъ чиновниковъ, то станетъ яснымъ, почему внезапныя ревизіи, производимыя представителями контрольной палаты, сводятся въ сущности къ занесенію въ актъ ревизіи тѣхъ показаній, какія пожелаютъ имъ дать чины акцизнаго вѣдомства и администрація склада».



Обычно принимают участие в ревизии молодые лица, мало знакомые с делом. По их собственным словам, они попадают словно в лабиринт (при осмотре склада или здания), и над ними просто могут издеваться, пользуясь их неопытностью.

То же самое имеет место и относительно ревизии шоссежных и водных путей сообщения. При ревизии уведомляется инспектор шоссежной дороги или водных путей, и, следовательно, осмотр невзначай невозможен. Как-то, рассказывают, был случай, когда представитель контроля поехал один по шоссе, и его окрестили за это сыщиком, – так у нас легко наклеивают этот эпитет.

Контроль безсилен и потому, что он не снабжен техническими сведениями. Представьте себе положение контроля с высшим юридическим образованием, который должен присутствовать при определении норм отопления казенных пароходов, землечерпательных машин. Машинист всегда может незаметно воздействовать на процесс сгорания, и иногда получают чудовищные нормы, если машинист переусердствует, так что инспектора судаходства придут в ужас, представитель же контроля совершенно беспомощен: он не понимает, он – не техник, и положение его чрезвычайно тяжелое; он чувствует, что его дурачат, но слать ничего не может, а между тем вывод этих норм чрезвычайно важен, – по ним определяются расходы топлива на казенные пароходы, землечерпательницы: на последних ведется журнал, сколько времени они были в ходу, и соответственно с этим определяются расходы на отопление, смазку и т.д.

Лицо, поступающее в контроль, настолько иногда бывает не подготовлено, что не знает, как мять дерево, т.е. с широкого или тонкого конца, и нервно пользуются этим и мять с широкого в присутствии представителя контроля.

Для чего же такой контроль существует? Ведь это только декорация...

На замечания контрольных палат по представляемым ими сметам распорядители кредитов нервно вовсе не обращают внимания, и любопытно, что иногда известные работы исполняются, а потом представляются в контроль сметы... настолько контроль безсилен.

Много учреждений изъято от контроля. Так, губернская типография ревизуется почему-то только в кассовом отношении, расходы по отоплению губернаторских домов контролю не подлежат и, следовательно, суммы, отпускаемые на отопление, считаются как бы отпущенными в безотчетное распоряжение губернаторов.

Надо освободить контрольные палаты и от разных побочных влияний. Иногда просто то или иное дело не возбуждается: неудобно де ссориться с таким-то и таким-то влиятельным лицом. Это, конечно, вполне приложимо и к центральному государственному контролю в Петербурге. Иногда прямо глава последнего при докладывает ему о том или ином злоупот-

ребленіи или нецѣлесообразномъ расходованіи средствъ говорить: «Вы хотите меня поссорить съ N., я не хочу ссориться съ нимъ».

Контроль долженъ быть поставленъ совершенно независимо, онъ долженъ стоять внѣ явленій, у него должна быть одна задача: смотрѣть за цѣлесообразнымъ расходованіемъ народныхъ средствъ, и кто бы ни обнаруживалъ поползновеніе на народныя средства, контроль долженъ пресѣкать это, невзирая на лицо и положеніе его.

Государственный контроль долженъ быть ближе поставленъ къ судебной власти, должны быть опредѣлены сроки, въ теченіе которыхъ отчетныя лица должны давать свое заключеніе, а затѣмъ государственный контроль долженъ имѣть право просто отъ себя направлять дѣло къ судебному расслѣдованію, если онъ находитъ это нужнымъ.

Нужно внести больше гласности въ контроль; другія вѣдомства у насъ, пожалуй, даже злоупотребляютъ печатнымъ станкомъ и слишкомъ много печатаютъ, а государственный контроль не издаетъ своихъ отчетовъ во всеобщее свѣдѣніе, онъ представляетъ только Государю секретный отчетъ и высылаетъ его немногимъ лицамъ, въ томъ числѣ управляющимъ контрольныхъ палатъ, но послѣдніе знакомятъ съ нимъ далеко не всѣхъ даже старшихъ ревизоровъ. Такая дѣятельность безъ гласности не можетъ не отражаться на самомъ дѣлѣ. Нужно было бы издавать подробные отчеты о дѣятельности государственнаго контроля за каждый годъ. Скажутъ, что это можетъ затронуть распорядителей кредита; но если они неправильно поступаютъ, то что же за бѣда? За незаконныя дѣйствія они должны быть преданы суду общественнаго мнѣнія.

Нужно было бы создать особый періодическій журналъ для контрольнаго вѣдомства, гдѣ бы всесторонне и гласно обсуждалась техника контрольнаго дѣла, а то въ настоящее время нѣкоторые недостаточно усвоиваютъ ее и совершенно различно понимаютъ свои обязанности. Такъ, нѣкоторые контролеры ревизію сборовъ съ имуществъ, переходящихъ по наслѣдству, ограничиваютъ только повѣркой квитанцій объ уплатѣ этого сбора, что, конечно, явное непониманіе дѣла; другіе идутъ дальше и справляются о цѣнности переходящихъ имуществъ, въ какомъ отношеніи она стоитъ къ законнымъ оцѣнкамъ и т.д. Такой обмѣнъ мнѣній крайне необходимъ, и въ теченіе короткаго времени могла бы выработаться прекрасная техника контрольнаго дѣла, а то въ настоящее время значительная часть опыта, образовавшагося въ данной мѣстности, пропадаетъ для всей страны безсѣдно, и нерѣдко люди въ одномъ мѣстѣ ломаютъ голову надъ такимъ вопросомъ, который, можетъ-быть, удовлетворительно уже рѣшенъ въ другомъ; притомъ всѣ вѣдомства у насъ имѣютъ періодическія изданія, гдѣ дается возможность обмѣниваться опытомъ.

Затѣмъ необходимо было бы организовать особые сѣзды представителей государственнаго контроля по районамъ или даже всероссійскіе. Вѣдь мы уже имѣемъ сѣзды податныхъ инспекторовъ по губерніямъ, и это даетъ благопріятные результаты.

Изданіе періодическаго органа, публикованіе подробныхъ отчетовъ государственнаго контроля и организація сѣздовъ могли бы въ сильной степени оживить дѣятельность контроля, а это дало бы возможность во-время слѣдить за тѣми дефектами, которыми обставлена дѣятельность, и устранять ихъ.

Келейность же, среди которой приходится дѣйствовать въ настоящее время контролю, страшно ослабляетъ энергію представителей контроля, и послѣдній, не видя поддержки себѣ ни въ центрѣ, ни въ общественномъ мнѣніи, склоненъ иногда замирать.

При веденіи сколько-нибудь значительнаго хозяйства, необходимо имѣть хорошій контроль, тѣмъ болѣе онъ необходимъ въ государственномъ хозяйствѣ: контроль долженъ быть поставленъ самостоятельно, независимо, долженъ быть снабженъ большими полномочіями. Такъ мы и видимъ въ Западной Европѣ, не то у насъ: контроль можетъ у насъ писать и говорить, сколько угодно, а начальство своего не выдастъ, и потому обращаются съ казенными деньгами, какъ имъ Богъ на душу положить...

Разскажу одну любопытную исторію Государственнаго Совѣта отъ 18 февраля 1899 года. Постройки и разныя сооруженія на водахъ должны были производиться по утвержденнымъ смѣтамъ, а г. Хвощинскій нѣкоторыя и весьма крупныя работы производилъ *вовсе безъ смѣты*, и зданія получились, вслѣдствіе разныхъ передѣлокъ, «несоразмѣрно большой стоимости».

Проекты предварительно должны были рассматриваться въ особомъ комитетѣ, но они или вовсе не вносились туда или если и вносились, то директоръ такъ торопиль, что комитетъ не въ состояннн былъ выполнять лежащихъ на немъ по закону обязанностей...

А надзоръ... оказывается, казенные производители работъ, которые должны были надзирать за работами и блюсти интересы казны, въ то же время нерѣдко состояли на службѣ и у подрядчиковъ этихъ же построекъ...

Хороши наблюдатели и блюстители интересовъ казны: они должны были сами себя контролировать, что имѣло мѣсто во Франціи XVIII вѣка, гдѣ казначеи могли пріобрѣтать должности своихъ собственныхъ контролеровъ.

«Постройки и сооруженія и другія хозяйственныя операціи сдавались не только во многихъ случаяхъ безъ торговъ, но просто по личному усмотрѣнію директора», и все это дѣлалось съ чрезвычайной спѣшностью...

Мало того: договоры, совершенные съ разрѣшенія министра земледѣлія, вполнѣ гарантировавшіе интересы казны, самовольно нарушались директоромъ, который заключалъ свои собственные договоры «съ явнымъ ущербомъ для казны и несомнѣнною выгодой для контрагентовъ». «Штрафы, неустойки не взыскивались», – пишетъ лаконически государственный контролеръ.

И все это совершалось на глазах у всѣхъ; вѣдь это было не на окраинѣ отдаленной Сибири, а на лучшемъ нашемъ курортѣ, гдѣ съѣзжается весь Петербургъ, вся чиновная Россія... Очевидно, глаза должны были не видѣть... и не видѣли... «Перечисленными произвольными дѣйствіями директора водъ нанесены казнѣ значительные убытки, – читаемъ мы далѣе у государственнаго контролера, – но, помимо убытковъ, спѣшное производство работъ, не соображаемое съ размѣрами средствъ, предоставленныхъ управленію водъ, привело финансовое положеніе водъ въ крайне запущенное состояніе». «Управленіе водъ, – узнаемъ мы далѣе, – задолжало частнымъ лицамъ и капиталамъ свыше 1.500.000 руб.».

Порядки, какъ мы видѣли, чисто азіатскіе, прямо что-то невѣроятное, и что же? Назначается комиссія подъ предсѣдательствомъ бывшаго товарища министра земледѣлія г. Шванебаха, нынѣ государственнаго контролера, изъ чиновъ Министерства Юстиціи, государственнаго контролера и Министерства Земледѣлія.

Государственный контроль требуетъ преданія суду директора водъ, но прочіе члены комиссіи, не отрицая наличности формальныхъ проступковъ въ нѣкоторыхъ дѣйствіяхъ директора водъ, не находятъ основаній для этого, какъ выражаются у насъ казеннымъ канцелярскимъ языкомъ... Съ нищаго народа сдираютъ послѣднюю рубашку, а директоръ остается сухъ; правда, его потомъ устранили отъ завѣдыванія водами, но и только... Да гдѣ же мы живемъ?

Развѣ непонятны тогда всѣ наши хищенія, казнокрадства, обращеніе съ казенными деньгами, какъ со своими собственными...

И все это вѣдь было удостовѣрено, вѣдь это – не какіе-нибудь слухи...