

Валерий Леонидович Степанов
(Институт экономики Российской Академии Наук, Москва)

Валериан Алексеевич Татаринов
- реформатор системы государственного контроля в имперской России

Валериан Алексеевич Татаринов (1816–1871) - один из крупнейших деятелей эпохи Великих реформ Александра II. Он стал инициатором преобразований, проведение которых привело к упорядочению бюджетно-сметного дела и созданию системы государственного финансового контроля. Тем не менее, современники не воздали ему должное. Спустя десять лет после кончины Татаринова экономист Н.Я. Альшевский писал: «Имя Татаринова вряд ли знает Россия, мало кому ведомо, пожалуй, оно из общеобразованных русских людей, не часто останавливали на нем внимание даже люди мысли, не нашли также покуда достодолжной оценки труды покойного государственного человека и в науке нашего государственного хозяйства»¹. Прошли годы, но мало что изменилось – о Татаринове упоминали лишь в связи с финансовыми преобразованиями 1860-х годов. Бывший чиновник контрольного ведомства Н.И. Мамантов отметил в 1915 г., что «за все протекшие 50 лет в печати если и появлялись статьи, касавшиеся самого существа реформы, то, однако ж, полной биографии ее творца, В.А. Татаринова, и поныне не издано»². До сих пор эта тема остается «пробелом» в научной литературе. Давно назрела необходимость восстановить историческую справедливость и дать краткий обзор жизненного пути и деятельности выдающегося реформатора.

Татаринов родился 16 августа 1816 в старинной дворянской семье. В 1834 г. он с отличием окончил Благородный пансион при Московском университете и в следующем году поступил на службу в Государственное управление ревизии государственных счетов, переименованное в 1836 г. в Государственный контроль. Это центральное учреждение, созданное в 1811 г. по инициативе М.М. Сперанского, далеко не соответствовало своему назначению, что отражало общую отсталость российской финансовой системы. Сведения о росписи доходов и расходов

¹ Н.Я. Альшевский, *В память В.А. Татаринова. О прошлом и нынешнем устройстве Государственного контроля в России*, Sankt Petersburg 1881, s. 1.

² Н.Н. Мамантов, *Полвека назад. (Из моих воспоминаний)*, „Вестник Императорского Общества ревнителей истории“ t. 2, 1915, s. 46.

казны являлись строжайшей государственной тайной. В стране не действовали принципы бюджетного и кассового единства. Отсутствовал единый порядок составления, рассмотрения и исполнения финансовых смет. Государственный совет лишь формально утверждал бюджет. Распоряжение отпущенными «валовыми» суммами было предоставлено министрам. Ведомства не показывали в своих сметах поступившие к ним доходы. Кроме того, различные учреждения накапливали значительные, так называемые «экономические» капиталы, которые также не включались в государственную роспись. Казенные деньги были рассредоточены по многочисленным ведомственным кассам, где годами лежали без использования. При этом Министерству финансов в условиях постоянной нехватки средств приходилось прибегать к внешним и внутренним займам. Государственный контроль был лишен права предварительного контроля и последующей ревизии по подлинным документам. Его деятельность сводилась лишь к проверке ежегодных генеральных отчетов ведомств о полученных ими доходах и произведенных расходах. Бюджетная путаница, отсутствие гласности и эффективного контроля порождали казнокрадство и произвол в расходовании государственных средств³.

За долгие годы службы на разных должностях в контрольном ведомстве Татаринов прошёл почти все ступени бюрократической лестницы и приобрёл большой практический опыт⁴. Он тщательно изучил тонкости ревизионного дела и в полной мере ознакомился со всеми недостатками действующей системы контроля. При отсутствии достаточного количества квалифицированных кадров молодой, образованный и исполнительный чиновник был замечен начальством. Ему стали давать ответственные поручения: в 1842 г. он был командирован во II Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии для участия в составлении свода контрольных правил и законов, в 1843 г. – введен в состав Комиссии для ревизии казначейских книг мест Государственного контроля. Начало его блестящей карьеры положила командировка в Тамбов для приведения в порядок отчетности местного приказа общественно-го призрения, в ходе которой он проявил «выдающиеся способности»⁵. В 1848 г. Татаринов был назначен вице-директором канцелярии Государственного контроля и правителем дел Комитета по составлению Ревизионного устава, в 1850 г. – членом Комитета по устройству отчетности и ревизии, в 1852 г. – членом Комитета для рассмотрения «нынешней контрольной системы». С 1849 г. Татаринов неоднократно временно исполнял должность директора канцелярии. Однажды он делал доклад по какому-то вопросу самому государственно-му контролеру А.З. Хитрово (1827–1854 гг.), который был «поражен изяществом

³ А.И. Коняев, *Финансовый контроль в дореволюционной России*, Москва 1959, с. 57–63, 66–68; А.П. Погребинский, *Очерки истории финансов дореволюционной России (XIX – XX вв.)*, Москва 2000, с. 22–32.

⁴ Послужной список В.А. Татаринова Patrz: Д.Н. Шилов, *Государственные деятели Российской империи: главы высших и центральных учреждений: 1802–1917: биобиблиографический справочник*, Санкт-Петербург 2001, с. 640–643.

⁵ Н.Н. Мамантов, *Полвека назад*, dz.cyt., с. 47, 48.

и ясностью изложения»⁶. В январе 1853 г. Татаринов был назначен директором канцелярии.

Новый государственный контролер Н.Н. Анненков (1855–1862 гг.) также высоко оценил дарования талантливого подчиненного и стал оказывать ему постоянную поддержку. В марте 1855 г. Татаринов стал генерал-контролёром Контрольного департамента гражданских отчётов. Он воспользовался расположением Анненкова и вручил ему записку о способах преодоления очевидных пороков контрольно-ревизионной работы. Тот не только сам ознакомился с ней, но и передал ее брату императора, вел. кн. Константину Николаевичу, который был сторонником либеральных реформ. Великий князь с одобрением отнесся к соображениям Татаринова и выхлопотал для него у Александра II длительную заграничную командировку с целью изучения контрольного дела в европейских странах⁷. «Этому счастливому распоряжению, – вспоминал военный министр Д.А. Милютин, – обязана Россия совершившимся коренным преобразованием нашей системы сметной, кассовой и отчетности. Анненков приготовил себе премника, оказавшего важную услугу нашим финансам»⁸.

В конце 1855 г. Татаринов отправился за границу и более двух лет собирал материалы во Франции, Пруссии, Великобритании и Бельгии. При этом он не ограничился масштабами поставленной перед ним задачи и глубоко изучил также общие принципы финансового управления в этих государствах. По возвращении в Петербург в июне 1858 г. он составил ряд записок по организации государственной отчетности на Западе, которые в том же году были опубликованы⁹. Во время одного из всеподданнейших докладов Н.Н. Анненков высоко отозвался об этих работах и заявил Александру II о «примерном трудолюбии» своего протеже. В ответ самодержец повелел государственному контролеру «объявить Татаринову, что государь император с особым удовольствием изволил видеть похвальную деятельность, оказываемую им, Татариновым, при исполнении возложенного на него важного поручения, от которого Его Величество ожидает истинной пользы»¹⁰.

В октябре 1858 г. Татаринов представил Александру II обобщающий «Общий сравнительный обзор систем государственной отчетности во Франции, Бельгии, Австрии и Пруссии». В этой записке он назвал основные компоненты давно назревшей финансовой реформы: 1) установление единообразного порядка составления финансовых смет, включающих все доходы и расходы государства, и обеспечение их точного исполнения в соответствии с ежегодной бюджетной росписью; 2) введение единства кассы, сосредоточение всех бюджетных

⁶ К.Ф. Головин, *Мои воспоминания*. т. 1. (до 1881 г.), Sankt Petersburg 1908, s. 2.

⁷ А.В. Головин, *Записки для немногих*, Sankt Petersburg 2004, s. 492.

⁸ Д.А. Милютин, *Воспоминания. 1860–1862*, Moskwa 1999, s. 422.

⁹ В.А. Татаринов, *Государственная отчетность в Австрии*, Sankt Petersburg 1858; *тензе, Государственная отчетность в Бельгии*, Sankt Petersburg 1858; *тензе, Государственная отчетность в Пруссии*, Sankt Petersburg 1858; *тензе, Государственная отчетность во Франции*, Sankt Petersburg 1858; *тензе, Отчетность Морского ведомства во Франции*, Sankt Petersburg 1858; *тензе, Хозяйство и отчетность Военного министерства во Франции*, Sankt Petersburg 1858.

¹⁰ *Отчет по Государственному совету за 1871 год*, Sankt Petersburg 1873, s. 295.

средств в Министерстве финансов; 3) применение предварительного контроля – проверки правильности сметных предписаний до проведения расходных операций; 4) проверка учреждениями Государственного контроля как исполнительных, так и распорядительных учреждений; 5) проведение ревизии по подлинным актам и документам¹¹. Император изучил «Обзор» и сделал на нем собственноручную надпись: «Прочел с большим вниманием и любопытством. Искренне благодарю действительного тайного советника Татаринова за его добросовестный и основательный труд. Дай Бог, чтобы у нас умели извлечь из него ожидаемую мною пользу»¹².

По распоряжению Александра II, «Обзор» Татаринова и сопровождавший его всеподданнейший доклад Н.Н. Анненкова 5 ноября 1858 г. были рассмотрены на заседании Совета министров, который принял решение начать подготовку реформы бюджетно-сметного и контрольного дела. С этой целью 13 ноября была учреждена межведомственная Высшая контрольная комиссия во главе с председателем Департамента экономии Государственного совета А.Д. Гурьевым. Ее делопроизводителем стал Татаринов, назначенный одновременно членом совета Государственного контроля¹³. Кроме того, в знак монаршей благодарности он получил звание статс-секретаря Его Императорского Величества. Комиссия учла рекомендации Татаринова и спустя три месяца в своем докладе изложила «коренные начала» будущих преобразований¹⁴. Содержание этого проекта было доведено до сведения руководителей ведомств, многие из которых встали в оппозицию, поскольку реформа ограничивала их возможности бесконтрольно распоряжаться государственными средствами. Они стремились отстоять право иметь собственные ведомственные капиталы и резко возражали против установления единства кассы. Особенно сильное противодействие вызвало предполагаемое введение предварительного контроля и последующей документальной ревизии. Несколько влиятельных министров даже пригрозили отставкой, если предложения Татаринова будут приняты. Однако Александр II остался непреклонен и 18 февраля 1859 г. одобрил решение Высшей комиссии¹⁵.

Практическая разработка «коренных начал» реформы была возложена на Комиссию для устройства кассового и ревизионного порядка под председательством Татаринова, учрежденную еще 13 декабря 1858 г. Итогом ее работы стал проект новых сметных правил, который был утвержден императором 22 мая 1862 г.¹⁶ В стране вводилась общая система бюджетного учета и отчетности. Отныне каждое министерство должно было ежегодно представлять подробные сметы с указанием отдельных статей и после их утверждения строго соблюдать данную номенклатуру расходов. В государственную роспись стали включаться

¹¹ *Преобразование государственной отчетности, cz. III: Всеподданнейшие доклады*, Sankt Petersburg 1861, s. 2–40.

¹² *Tamże*, s. 40.

¹³ *Tamże*, s. 40–80, 80–81.

¹⁴ *Tamże*, s. 81–152.

¹⁵ *Tamże*, s. 152; А.В. Головин, *Записки для немногих*, dz.cyt., s. 492.

¹⁶ Полное собрание законов Российской империи. Собрание II [далее: ПСЗ-II]. Т. XXXVII. Отд. 1, Sankt Petersburg 1865. № 38309.

все расходы и источники их покрытия. Особые капиталы и доходы изымались из ведения министерств и передавались в распоряжение Министерства финансов. В рассмотрении смет должен был принимать деятельное участие Государственный контроль, в его обязанности входила сверка сметных предположений с действительным исполнением предыдущих смет. Бюджетная роспись подлежала утверждению Государственным советом и императором. Эти правила вызвали недовольство среди высшей бюрократии. По свидетельству Д.А. Милютин, «в первое время новый порядок был встречен во всех ведомствах с опасением и сомнениями; полагали, что это нововведение, заимствованное от других государств, окажется неприемлемым к России; считали его стеснительным формализмом»¹⁷. Сокрушаясь о потере «финансовой автономии», министерства очень неохотно подчинились сметным требованиям, которые ставили их в зависимость от Государственного контроля и Государственного совета.

Еще до утверждения сметных правил состоялось решение о введении гласности бюджета. 4 января 1862 г. последовало высочайшее повеление опубликовать государственную роспись доходов и расходов на текущий год, что и было сделано 25 января в «Санкт-Петербургских ведомостях». Отныне это стало постоянной практикой. Подобная мера подняла престиж российских финансов за границей и укрепила кредит страны на мировом рынке. «Это был весьма важный шаг к приведению в порядок нашего государственного хозяйства, – вспоминал Милютин. – Однако ж нашлись люди, которые испугались и этого нововведения, ибо до тех пор считалось нужным держать государственную роспись и финансовые сметы в глубокой тайне. Опубликование их почему-то казалось нашим пугливым консерваторам новым шагом к революции»¹⁸.

Осенью 1862 г. Александр II поручил Татаринову разработать положение о единстве кассы. В ходе работы комиссии статус Татаринова был повышен – 1 января 1863 г. его назначили исполняющим должность государственного контролера (утвержден в должности 19 апреля 1863 г.). Согласно подготовленному проекту, который получил одобрение императора, ведомственные кассы упразднялись. В стране создавалась разветвленная сеть губернских и уездных касс Казначейства, где сосредоточивались все финансовые средства государства. Расходы из них производились в соответствии с бюджетными сметами и кассовыми расписаниями. Реформа проводилась поэтапно: в 1864 г. единство кассы было в виде опыта установлено только в Петербурге, в 1865 г. – в 12 губерниях, в 1866–1868 гг. – в остальных губерниях¹⁹. Проведение в жизнь этой меры также вызвало беспокойство в бюрократических кругах. По свидетельству Д.А. Милютин, «единство кассы было делом совершенно новым и пугало еще гораздо более, чем в свое время испугали новые сметные правила»²⁰.

¹⁷ Д.А. Милютин, *Воспоминания. 1863–1864*, Moskwa 2003, s. 106.

¹⁸ Д.А. Милютин, *Воспоминания. 1860–1862*, dz.cyt., s. 451.

¹⁹ ПСЗ-II. Т. 38. Отд. 2, Sankt Petersburg 1866. № 40100; Т. 39. Отд. 1, Sankt Petersburg 1867. № 40700, 40739; Т. 39. Отд. 2, Sankt Petersburg 1867. № 41460; Т. 40. Отд. 2, Sankt Petersburg 1867. № 42728; Т. 52. Отд. 2, Sankt Petersburg 1871. № 45292.

²⁰ Д.А. Милютин, *Воспоминания. 1863–1864*, dz.cyt., s. 392.

Параллельно шло реформирование контрольного ведомства. 10 декабря 1863 г. при нем была образована Временная ревизионная комиссия (в 1883 г. преобразована в Департамент гражданской отчетности). На нее возлагалась ревизия по подлинным документам денежных оборотов всех государственных учреждений Петербурга²¹. Однако из-за резких возражений руководителей ведомств не был установлен предварительный контроль. Несмотря на все аргументы Татаринова, в этом вопросе Александр II встал на сторону своих министров. Предварительный контроль был введен в практику Государственного контроля только в 1880-е годы. В 1865 г. в 12 губерниях, в которых вводилось единство кассы, вместо контрольных отделений казенных палат были созданы контрольные палаты, а в 1866–1868 гг. они открылись и в других губерниях. Эти органы не входили в состав губернских учреждений и подчинялись непосредственно государственному контролеру. Они занимались проверкой денежных оборотов губернских и уездных казначейств, а также управлений, распорядившихся кредитами и сборами государственных доходов, оборотов материального имущества, отчетности касс и др.²² После учреждения С.-Петербургской контрольной палаты Временная ревизионная комиссия с 1865 г. стала проводить ревизию отчетности только министерств и ведомств. С 1866 г. Государственный контроль получил право осуществлять контроль над российским бюджетом в целом, началось составление ежегодных отчетов по исполнению государственной росписи и её финансовых смет, которые затем регулярно публиковались в печати.

Преобразования Татаринова позволили смягчить произвол и расточительность в расходовании средств казны, которые были характерны для дореформенной России²³. Однако они во многом не были доведены до конца. В законодательстве отсутствовало единое кодифицированное положение о правах и обязанностях Государственного контроля. Отказ от предварительного контроля значительно снизил эффективность ревизионной работы. Система контроля распространялась не на все государственные учреждения. Некоторые ведомства, вплоть до начала XX в., были исключены из числа подлежащих ревизии и наделены статусом неприкосновенности. К ним относились Министерство императорского двора и уделов, Кабинет его императорского величества, I Отделение Собственной его императорского величества канцелярии, Ведомство учреждений императрицы Марии, Особенная канцелярия по кредитной части Министерства финансов, государственные кредитные учреждения, некоторые доходы и расходы Святейшего Синода, «тайне подлежащие» расходы Министерства иностранных дел. Помимо этого, в любой момент могли появиться статьи расходов по всем ведомствам, помеченные грифом «на известное Его Императорскому

²¹ ПСЗ-II, т. 38. Отд. 2. № 40363.

²² Там же, т. 39. Отд. 2. № 41513, 41604; т. 41. Отд. 1, Sankt Petersburg 1868, № 42861.

²³ О реформах В.А. Татаринова см. подробнее: А.А. Головачев, *Десять лет реформ. 1861–1871*, Sankt Petersburg 1872, s. 88–146; В.А. Сакович, *Государственный контроль в России, его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности*, в 2 ч., cz. 1, Sankt Petersburg 1896, s. 141–162, 236–252, 314–320; *Государственный контроль. 1811–1911*, Sankt Petersburg 1912, s. 112–170; А.И. Коняев, *Финансовый контроль в дореволюционной России*, dz.cyt., s. 66–78.

Величеству употребление», которые также не могли быть подвергнуты ревизии.

Поэтому в дальнейшем Татаринов делал все возможное, чтобы расширить сферу компетенции Государственного контроля, повысить его роль в общей системе управления, усилить его влияние на выработку и проведение экономической политики. Особое значение имеет его участие в попытках преодолеть хронические бюджетные дефициты, которые предпринимало правительство после разорительной Крымской войны 1853–1856 гг. В своих всеподданнейших докладах и отчетах Татаринов обращал внимание Александра II на недостатки в работе государственного аппарата, вскрывал отдельные злоупотребления в расходовании казенных средств, выдвигал конкретные предложения по упорядочению финансов и государственного хозяйства. Это вызвало осязаемый резонанс не только в «верхах», но и в обществе. На заседаниях Государственного совета Татаринов требовал ограничения непомерных расходов по всем министерствам и предоставления его ведомству новых полномочий.

В Государственном контроле активно пользовались правом внезапного освидетельствования касс Казначейства для проверки расходования казенных средств. Постоянно возрастали проверки наличности на военных складах и строительных операций на шоссе и водных дорогах, проводился неожиданный таможенный досмотр товаров. Много внимания в контрольном ведомстве уделялось ревизии материальных ценностей. Поскольку этот вид счетоводства ранее не получил должного развития, то под руководством Татаринова были выработаны общие правила материальной отчетности, которые в дальнейшем стали применяться в портах, на интендантских складах, горных заводах и других объектах казенного хозяйства. Государственный контроль приступил и к организации ревизии государственных доходов, которые ранее не подлежали проверке. По распоряжению Татаринова были составлены правила ревизии поступлений налогов, имевших наибольшее значение для бюджета – питейного, соляного, сахарного акцизов и др.²⁴

По своим качествам Татаринов представлял собой идеальный тип государственного контролера. Он был сильной и волевой личностью, выделялся блестящим умом, образованностью и энергией, а также обладал редкой интуицией и умением быстро распознавать людей. «Ласковый и доступный в частных сношениях, – писала о нем «Всемирная иллюстрация», – он был непреклонен там, где дело шло об исполнении долга, хотя бы эта твердость могла навлечь на него негодование высокопоставленных лиц»²⁵. По словам члена Государственного совета кн. Д.А. Оболенского, «не подкупная никакими влияниями честность Татаринова давала ему нравственную силу и обезоруживала самых ярких его противников»²⁶. Государственный контролер оценивал чиновников только по их образованию и способностям, протекция и связи не имели для него никакого значения. Он отличался высокой требовательностью и не имел обыкновения

²⁴ А.И. Коняев, *Финансовый контроль дореволюционной России*, dz.cyt, s. 79–81.

²⁵ *Всемирная иллюстрация*, 1871, № 114, 6 марта.

²⁶ *Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского*, Sankt Petersburg 2005, s. 267.

хвалить и благодарить подчиненных, считая ревностное выполнение служебных обязанностей обычным делом. Вместе с тем Татаринов отличался демократичностью – каждое утро двери его кабинета были открыты для любых посетителей, с которыми он запросто беседовал²⁷. Государственный контролер обладал колоссальной трудоспособностью и всего себя отдавал работе, не зная ни отдыха, ни каких-либо развлечений. Он не принимал гостей и не устраивал приемов в своей казенной министерской квартире, а парадные комнаты вообще оставались закрытыми. Его единственным досугом была музыка – он был страстным меломаном и раз в неделю посещал итальянскую оперу²⁸.

Усилия Татаринова по упорядочению бюджета и расширению прав контрольного ведомства вызывали враждебную реакцию бюрократических кругов. По свидетельству Д.А. Оболенского, «борьба с Контролем и жалобы на него слышались по всем ведомствам»²⁹. Как вспоминал министр народного просвещения А.В. Головнин, «независимого контроля Татаринова боялись во всех концах России», а самого государственного контролера «весьма не любили наши министры и вообще чиновники»³⁰. Следствием этого были многочисленные личные конфликты Татаринова со своими коллегами в правительстве. «Ежедневные столкновения со всеми министрами, борьба с ними по важным и мелочным вопросам подвергали терпение Татаринова, а также и характер его таким тяжелым испытаниям, что я всегда удивлялся, как мог так спокойно этот человек переносить такие неприятности», – писал Д.А. Оболенский³¹.

Одноклассник Татаринова по Благородному пансиону Московского университета Д.А. Милютин, по собственному признанию, «всегда уважал в нем добросовестность, усидчивость в работе, аккуратность», признавал его выдающиеся заслуги: «введение у нас серьезного контроля встретило множество затруднений, и надобно отдать полную справедливость особенной настойчивости и выдержке, с которыми Татаринов провел это тяжелое и сложное дело». Тем не менее, Милютин упрекал его в «односторонности», стремлении «возвысить контрольную часть до степени безапелляционного суда над действием всех министерств». По словам военного министра, «мелочный, формальный контроль доходил до придирчивости», при этом государственный контролер в своих ежегодных отчетах Александру II «позволял себе судить и рядить о всех делах, уже не в отношении только правильности и законности употребления государственных финансовых средств, а как цензор самых распоряжений высших правительственных инстанций, не исключая и коллегиальных». Татаринов решительно выступал против непомерного роста военных расходов. Споры между ним и Милютиным неоднократно перерастали в серьезные столкновения³². Известны и другие негативные отзывы о государственном контролере. «Татаринов по своей односторонности

²⁷ *Русский календарь на 1872 год*, Sankt Petersburg 1872, s. 408.

²⁸ Н.Н. Мамантов, *Полвека назад*, dz.cyt, s. 48, 50, 51, 56.

²⁹ *Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского*, dz.cyt, s. 266.

³⁰ А.В. Головнин, *Записки для немногих*, dz.cyt, s. 493.

³¹ *Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского*, dz.cyt, s. 267.

³² Д.А. Милютин, *Воспоминания. 1865–1867*, Moskwa 2005, s. 353–356.

также до крайности утомителен. С ним иметь дело походит на пытку», – заносил в дневник министр внутренних дел П.А. Валуев³³. «Недостатки его состояли в мелочности, узкости взгляда и незнании действительной жизни многих учреждений. Он судил о них по бумажным сведениям и цифрам», – утверждал А.В. Головнин³⁴. Как заявлял известный общественный деятель А.М. Унковский, «он был мелочен, чуть ли не перья считал, листы бумаги, – контроль был такой мелочный, который мог отвращение вселить даже и в честных людях»³⁵.

В самый разгар своей деятельности, 14 февраля 1871 г. Татаринов скоропостижно скончался от аневризмы сердца во время напряженной работы над новым Ревизионным уставом. В одном из некрологов говорилось, что «болезнь его была вызвана усиленными умственными занятиями и столкновениями, неизбежными при проведении в действие своей громадной реформы»³⁶. Татаринов не успел завершить дело своей жизни и не довел до конца многих начинаний. Поскольку он не оставил после себя значительного состояния, то по распоряжению Александра II его детям были выделены 100 тыс. руб. из средств Казначейства³⁷. 5 апреля 1871 г. на заседании Государственного совета от имени Департамента государственной экономии было заявлено, что «статс-секретарь Татаринов неутомимым служением своим при горячей, полной самоотвержения, преданности государственным пользам и неуклонной твердости в усвоенных началах, сохранил государству многие миллионы рублей и положил надежное основание для стройного и в будущем хода государственной отчетности»³⁸.

Однако смерть Татаринова не вызвала искренней скорби в бюрократической среде. Своей бескомпромиссностью он нажил себе слишком много врагов. Как говорилось в другом некрологе, «служба покойного была постоянной борьбой за государственный интерес и борьбой с мелкими самолюбиями, которые не упускали случая уязвить покойного и действовать против него подпольной интригой»³⁹. Поэтому многие высшие чины в разных ведомствах вздохнули с облегчением. «Даже в самом Государственном контроле приходилось с большой осторожностью упоминать о покойном, – вспоминал Н.Н. Мамантов. – На словах, пожалуй, все почитали его, но внутренне питали иные чувства к нему и его величию. Большинство подчиненных, в виду замкнутости покойного, говорили о нем мало хорошего и, напротив, даже в частной его жизни искали фактов для насмешек и злословия»⁴⁰.

Тем не менее, некоторые видные государственные деятели дали деятельности Татаринова высокую оценку. «Хотя мне и случалось иметь с ним неприятные столкновения, – писал Д.А. Милютин, – хотя я и негодовал на чрезмерный педантизм, с которым вначале вводил он новые контрольные порядки, однако ж,

³³ Дневник Валуева, министра внутренних дел: в 2 т., Москва 1961, т. 1, с. 287 (запись за 15 июня 1864 г.).

³⁴ А.В. Головнин, Записки для немногих, dz.cyt., s. 493.

³⁵ А.М. Унковский, Записки, „Русская мысль“ 1906, № 7, с. 107.

³⁶ Всемирная иллюстрация, 1871, № 114, 6 марта.

³⁷ Отчет по Государственному совету за 1871 год, с. 296, 297.

³⁸ Русский календарь на 1872 год, с. 408.

³⁹ Там же.

⁴⁰ Н.Н. Мамантов, Полвека назад, dz.cyt., s. 57.

скажу не обинуясь, что введением этих порядков Татаринов оказал государству несомненную и важную услугу. С его именем навсегда останутся связанными водворение у нас действительного контроля и установление правильного сметного и кассового порядка»⁴¹. Сходное мнение высказал и кн. Д.А. Оболенский: «Покойный принадлежал к числу, к сожалению, немногих русских людей, с упорством и настойчивостью преследовавших во всю свою службу одну цель, для достижения которой не жалел ни труда, ни воли, ни энергии для борьбы с препятствиями. Задуманное и исполненное им преобразование контрольной части останется памятником его деятельности. Эта реформа не имеет того блеска и видимой той картинности, которыми красуются другие реформы нынешнего царствования, но, не менее того, последствия ее громадны. Они отразились во всех почти отраслях нашего управления»⁴². Об итогах деятельности государственного контролера весьма позитивно отзывался А.В. Головнин, не раз критиковавший его при жизни: «Реформа Татаринова имела самые благоприятные последствия для наших финансов. Она привела их из тьмы в свет, доставила возможность судить их со знанием дела, соединила все денежные средства империи в Государственном казначействе и уменьшила произвол и беспорядок в расходовании денежных сумм». По словам Головнина, «настоящий полезный контроль со смертью Татаринова кончился. Будет, конечно, переписка, будут являться входящие и исходящие бумаги, доклады, представления, но души, сущности дела, во всем этом не будет, и во всех управлениях явится расточительность казенных сумм и полное отсутствие бережливости и законности»⁴³.

Пророчество Головнина оправдалось лишь отчасти. Татаринов действительно остался незаменимым, однако преемники реформатора продолжили его курс. 28 апреля 1892 г. был принят кодифицированный акт «Учреждение Государственного контроля», который в основном завершил формирование правовой базы контрольного дела в России. В этом законе четко определялись функции ведомства: ревизионные (предварительный и фактический контроль над финансово-хозяйственными операциями, ревизия отчетности по ним), административные (участие представителей Государственного контроля в ведомственных и межведомственных комиссиях, комитетах, советах и совещаниях при обсуждении экономических и административных вопросов), бюджетные (проверка финансовых смет и участие в их составлении, подготовка отчета по исполнению государственной росписи доходов и расходов)⁴⁴. К началу XX в. Государственным контролем были постепенно выработаны и внедрены основные формы контроля: 1) наблюдательный – проверка бухгалтерских книг и отчетов, как министерств, так и подчиненных им учреждений; 2) последующий документальный – ревизия финансовых оборотов по подлинным документам, проверка смет, составление отчетов по их исполнению и отчетов о ревизии; 3) предварительный – проверка ордеров и ассигновок по каждой оплате, участие в производ-

⁴¹ Д.А. Милютин, *Воспоминания. 1868–1873*, Moskwa 2006, s. 361–362.

⁴² *Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского*, s. 266.

⁴³ А.В. Головнин, *Записки для немногих*, dz.cyt., s. 493, 494.

⁴⁴ Полное собрание законов Российской империи. Собрание III, t. 12, Sankt Petersburg 1895, № 8548.

стве торгов, заготовок, покупок и продаж; 4) фактический – присутствие представителей контрольного ведомства при приеме и освидетельствовании материалов и имущества, определение объема работ, ревизия наличности касс.

На протяжении нескольких десятилетий область применения этих форм контроля постоянно расширялась. Государственный контроль стал осуществлять фактический контроль хозяйственных учреждений армии во время войны (с 1877 г.), заводов и мастерских Морского министерства и С.-Петербургского порта (с 1887 г.), строительства военных портов (с 1890 г.), деятельности казенных горных заводов (с 1905 г.). Предварительный и фактический контроль был установлен над строительством (с 1881 г.) и эксплуатацией (с 1883 г.) казенных железных дорог, строительством оборонительных сооружений и казарм (с 1883 г.), строительством коммерческих портов, действиями Министерства путей сообщения по управлению внутренними водными путями сообщения и шоссевыми дорогами (с 1884 г.), реализацией винной монополии (с 1900 г.), правительственными мероприятиями по переселению крестьян (с 1907 г.). Государственный контроль осуществлял надзор за строительством некоторых частных железных дорог (с 1882 г.), оборотами ряда акционерных железнодорожных компаний (с 1884 г.), строительными операциями частных железнодорожных обществ, проводившимися за счет гарантированных правительством капиталов (с 1901 г.)⁴⁵. На контрольное ведомство была возложена также ревизия государственных кредитных учреждений (с 1894 г.) и бухгалтерская проверка отчетов Иностранного отделения Особенной канцелярии по кредитной части Министерства финансов (с 1910 г.).

При государственном контролере П.А. Харитонове (1907–1916 гг.) контрольное ведомство достигло апогея своего влияния. В год столетнего юбилея Государственного контроля (1911 г.) в его составе числилось 117 учреждений, в которых состояло на службе 8938 человек. Сразу после Февральской революции 1917 г. был установлен контроль над операциями бывшего Кабинета его императорского величества; государственный контролер получил право вводить постоянный предварительный и фактический контроль по собственному усмотрению; в июне 1917 г. отменены все оставшиеся изъятия из юрисдикции контрольного ведомства. Однако октябрьский переворот 1917 г. положил конец деятельности Государственного контроля. 18 января 1918 г. он был упразднен и заменен Центральной контрольной коллегией, преобразованной 2 мая 1918 г. в Народный комиссариат государственного контроля, который, в свою очередь, 7 февраля 1920 г. стал Народным комиссариатом рабоче-крестьянской инспекции во главе с И.В. Сталиным.

⁴⁵ В.Л. Степанов, *Контрольно-финансовые мероприятия на частных железных дорогах России (конец XIX – начало XX в., „Экономическая история“ 2004, с. 25–94.*

Streszczenie

Walerij Leonidowicz Stiepanow

Walerian Aleksiejewicz Tatarinow – reformator systemu kontroli państwowej w imperialnej Rosji

Artykuł jest poświęcony życiu i działalności W.A. Tatarinowa – wybitnego działacza państwowego epoki Wielkich Reform Aleksandra II, który w l. 1863–1871 zajmował stanowisko kontrolera państwowego. Opracował i zainicjował przekształcenia, które doprowadziły do uporządkowania spraw budżetowych i rachunkowych i stworzenia efektywnego systemu kontroli finansów Imperium Rosyjskiego. Szczególną uwagę w artykule zwrócono na walkę Tatarinowa o rozszerzenie zakresu kompetencji resortu kontroli, podniesienie jego roli w ogólnym systemie zarządu państwem, zwiększeniu jego wpływu na politykę ekonomiczną władz.

Summary

Valeriy Leonidovich Stepanov

Valerian Alekseyevich Tatarinov - reformer system state control of Imperial Russia

The article is devoted to the life and work of V.A. Tatarinov - the outstanding figure of the era of the Great Reforms of Alexander II, who held in the 1863-1871 post of the State Controller. He was the initiator and developer's reforms which led to the ordering of the budgetary affairs and the creation of an effective system of financial control in the Russian Empire. Special attention in article is given to fight V.A. Tatarinov for expanding the scope of competence of the controlling department, enhancing its role in the general system of state administration, strengthening its impact on the government's economic policy.