

УДК 94 (47).072

DOI: 10.18384/2310-676X-2016-5-81-87

СОСРЕДОТОЧЕНИЕ В МИНИСТЕРСТВЕ ФИНАНСОВ ОСНОВНЫХ ФУНКЦИЙ ПО УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ И ЭКОНОМИКОЙ В 1810–1820-х гг.

Соловьёв Я.В.

*Московский областной государственный университет
105005, г. Москва, ул. Радио 10А, Российская Федерация*

Аннотация. В статье рассматривается процесс расширения функций Министерства финансов Российской империи во второй половине царствования Александра I. Автор указывает на закономерность сосредоточения в эти годы управления финансами и хозяйством в одном ведомстве. Произошедшие в этот период изменения в положении Министерства финансов позволили создать фундамент для деятельности одного из самых выдающихся в истории России министров финансов – Е.Ф. Канкрин.

Ключевые слова: Министерство финансов, казначейство, финансовая политика, управление промышленностью и торговлей.

THE CONCENTRATION IN THE MINISTRY OF FINANCE THE MAIN FUNCTIONS OF MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES AND THE ECONOMY IN THE 1810–1820S

Y. Soloviev

*Moscow State Regional University
10A, Radio Street, Moscow, 105005, the Russian Federation*

Abstract. The article discusses the process of expanding the functions of the Ministry of Finance of the Russian Empire in the second half of the reign of Alexander the First. The author stresses that the process of concentration of financial management and economy in one ministry in those years was in conformity with natural laws. The changes in the position of the Ministry of Finance, which took place in those years, helped to create the foundation for the activities of E.F. Kankrin, one of the most outstanding in the history of Russia Ministers of Finance.

Key words: Ministry of Finance, treasury, financial policy, management of industry and trade.

В последние годы в отечественной историографии сделано немало для изучения истории государственного управления финансами императорской России. Но основное внимание было уделено второй половине XIX в., работ же, посвященных первой половине столетия, значительно меньше. Следует выделить, прежде всего, работы Л.Е. Шепелева [8] и обстоятельную монографию Л.П. Марней [4]. Государственному казначейству в первой половине XIX в. посвящены работы Н.А. Размановой [например, 7]. Но и в этих работах не были освещены

© Соловьёв Я.В., 2016.

многие аспекты развития системы финансового управления, аппарата Министерства финансов 1810–1820-х гг.

В 1802 г. в России были учреждены министерства, в том числе Министерство финансов (далее – МФ). Задачами министра финансов были названы управление казенными и государственными частями в целях извлечения доходов и рассигнование всех доходов по разным частям. Ведению министра финансов поручались: 1) Берг-коллегия; 2) Монетный департамент; 3) Экспедиция о заготовлении и хранении вексельной бумаги; 4) часть Экспедиции государственного хозяйства (дела по Камеральному столу, печатанию векселей и заемных писем); 5) Лесной департамент, оброчные статьи, хозяйственное управление казенными землями; 6) Ассигнационный и Заемный государственные банки с Экспедицией заготовления ассигнационных листов; 7) на местах, все казенные палаты по винным откупам и подрядам, по всем делам до государственных доходов и расходов относящихся.

При этом заведование финансово-хозяйственными делами было вверено, кроме министра финансов, министру коммерции, который ведал всей торговой и таможенной частями; государственному казначею, ведомству которого подлежали казенные палаты по части казенных сборов, губернские и уездные казначеи, счетные экспедиции казенных палат, Статное и Остаточное казначейство; и отчасти министру внутренних дел, ведавшему всей промышленностью, кроме горной.

Государственное казначейство было самостоятельным, хотя и тесно связанным с МФ управлением. Государственный казначей через министра

финансов получал распоряжения о расходах, сообщал ему ведомость о доходах, казенные палаты были местными органами и МФ, и Казначейства.

Раздробление финансово-хозяйственных функций между различными ведомствами должно было привести к параллелизму в их работе, и потребовался еще целый ряд управленческих реформ, чтобы навести в этой части порядок.

Больших усилий со стороны МФ потребовало решение проблемы взаимоотношений с Государственным казначейством. Их деятельность была настолько взаимосвязанной, что обособленное, по закону, от МФ, ведомство государственного казначея в действительности было с ним соединено: вначале министру финансов А.И. Васильеву принадлежало высшее руководство Государственным казначейством [5, с. 38], а после его смерти во главе обоих ведомств в 1807 – 1809 гг. временно встал государственный казначей Ф.А. Голубцов [6, т. XXIX, № 22609, № 22620], что имело негативные последствия для развития и финансового ведомства, и финансовой системы в целом, так как присущий ведомству Голубцова «казначейский» подход к финансовой политике был бесперспективен и постепенно приближал Россию к настоящей финансовой катастрофе.

В этих условиях М.М. Сперанский разрабатывает «План финансов», с выполнением которого Государственное казначейство справиться не могло. Поэтому 1 января 1810 г. МФ стало вновь самостоятельным. По манифесту 25 июля 1810 г. МФ ведало «все источники доходов, как то: управление государственными имуществами, дела

горные, соляные, сборы и пошлины всякого рода, в том числе и управление Таможен, доходы городские и земские денежные повинности, дела монетные, банковые и прочее» [6, т. XXXI, № 24507].

После отставки барона Кампенгаузена в 1811 г. с поста государственного казначея нового назначения на эту должность не последовало. Пертурбации, происходившие с Государственным казначейством и МФ в этот период, доказывают незавершенность определения МФ в качестве одного из центральных ведомств. Несмотря на явное совпадение функций МФ и Государственного казначейства, необходимость их слияния осознавалась еще на протяжении целого десятилетия.

17 августа 1810 г. было ликвидировано Министерство коммерции, дела которого были поделены между Министерством финансов и Министерством внутренних дел (МВД). В последнее передавались все дела, связанные с внутренней торговлей. В МФ переходили все дела, связанные с деятельностью Коммерц-коллегии: переписка с агентами и консулами за границей по предметам торговли, сведения о российских предприятиях за границей, учреждение коммерческих банков, надзор за ликвидационными комиссиями по торговым делам, таможенное управление и т. п. В ведение МФ передавалась и сама Коммерц-коллегия, которая по делам, связанным с внутренней торговлей, должна была соотноситься с МВД. Одновременно из МВД в МФ передавались все дела по казенным землям, по прощению или отсрочке поземельных недоимок, по винным откупам, клеймению и продаже новых мер и весов, соляная часть,

все дела по городским и земским повинностям, сборам и доходам и переселении казенных крестьян.

Таким образом, в ведении МВД оставались дела по внутренней торговле и промышленности и об устройстве новых мер и весов; остальная финансово-хозяйственная часть сосредоточивалась в МФ.

По «Учреждению Министерства Финансов» министерство состояло из четырех департаментов (государственных имуществ; горных и соляных дел; внешней торговли; разных податей и сборов) и Канцелярии министра.

Проведенная М.М. Сперанским в 1811 г. министерская реформа не достигла четкого разграничения компетенции, как между ведомствами, так и между их отдельными частями. Заведование государственным хозяйством было разделено между МФ, Государственным казначейством и МВД по формальному признаку. Внешняя торговля была разделена с внутренней. Доходные и расходные выкладки МФ были отделены от «живых» денег, которыми ведало Государственное казначейство. Ликвидация такой разобщенности и параллелизма в заведении государственным хозяйством и стала основным содержанием следующего этапа в развитии МФ, для которого также было характерно и начало реального становления МФ в качестве ведомства с разветвленной системой местных органов, чему способствовало завершение организации министерств. «Центральный аппарат министерства с его местными органами и учреждениями составлял отныне единое ведомство со своими административными порядками, составом чиновников, бюджетом, иногда своим

ведомственным территориальным, не совпадающим с общим административно-территориальным делением» [3, с. 158].

Этап сосредоточения в МФ основных функций управления государственными финансами и экономикой ознаменован двумя важнейшими преобразованиями. Во-первых, в 1819 г. из ведения МВД в МФ передается Департамент мануфактур и внутренней торговли [6, т. XXXVI, № 27946]. Министр финансов Д.А. Гурьев оправдывал передачу департамента в свое ведомство тем, что поощрения промышленности «относятся более к Министерству финансов, нежели к другому, ибо оное первое из того может извлечь пользу, и сие тем еще более, что внешняя торговля принадлежит к его ведомству и что от оной никак уже невозможно отделить торговли внутренней» [5, с. 42].

Во-вторых, в 1821 г. произошло окончательное слияние МФ и Государственного казначейства, на чем неоднократно настаивали министры финансов. Например, в 1815 г. Д.А. Гурьев поднимал этот вопрос в записке об устройстве верховных правительств в России [1, с. 79]. Теперь в составе МФ был образован Департамент государственного казначейства из 14 отделений, которые делились на две части – распорядительную (ведавшую все дела по приему и хранению доходов и по обращению их на расходы) и счетную (делилась на Контроль и Бухгалтерию) [6, т. XXXVII, № 28542, № 28545]. На Департамент возлагалось составление государственных росписей и финансовых отчетов, он осуществлял заведование приходом и расходом государственных денежных средств, переписку по поводу недоимок, пере-

вод денежных средств из одного казначейства в другое, вел учет производства, поступления в казначейство и обращения ассигнаций и монеты. В области обращения монет и драгоценных металлов он тесно контактировал с Департаментом горных и соляных дел. В области государственных доходов деятельность Департамента государственного казначейства была тесно связана с деятельностью Департамента разных податей и сборов.

Необходимо отметить, что тенденция присоединения к финансовой части казначейской была общей для многих европейских стран того времени. Например, в Пруссии Министерство финансов и казначейство были слиты в 1823 г. (через два года после русского опыта!). В составе прусского министерства был образован департамент бюджетный и кассовый. При преобразованиях в российском МФ обязательно учитывался иностранный опыт, но и к экспериментам российского МФ присматривались на Западе.

Тяжелый финансовый кризис, переживаемый Россией после наполеоновских войн, требовал сосредоточения в единых руках не только управления доходами и расходами, но и управления государственным долгом. Главной проблемой признавалось изобилие выпущенных ассигнаций, а главной задачей – их постепенное изъятие из обращения. Для этого необходимо было мобилизовать большие средства, которых в распоряжении государства не было. Поэтому в нарушение «Плана финансов» Сперанского правительство воспользовалось капиталами Комиссии погашения государственных долгов. Ее самостоятельное существование теперь признавалось неумест-

ным, и 16 апреля 1817 г. Комиссия вошла в состав МФ [6, т. XXXIV, № 26791].

Поддержание курса рубля требовало усиления доверия к государственному кредиту, а следовательно усиления контроля над деятельностью управления государственным кредитом. В 1817 г. к банкам, находившимся в ведении МФ (Ассигнационному, Заемному, Сохранным Казнам) присоединился новый Государственный коммерческий банк.

Главной проблемой в работе местных органов финансовой администрации оставались их неурегулированные отношения с властью губернской. В течение 1810-х гг. происходило расширение функций местных финансовых органов. Наиболее важным моментом в становлении местных органов власти МФ явилась борьба между финансовым ведомством и губернской властью (подчиненной МВД) вокруг питейного дела, которое ранее «состояло скорее в ведении губернаторов, нежели финансовой администрации» [5, с. 52]. По уставу о питейном сборе 1817 г. (связанного с введением казенной продажи питей) надзор за вольной продажей питей был возложен на полицию, а управление казенными сборами было сосредоточено в казенной палате, в учрежденном особом отделении питейного сбора и в уездных правлениях питейного сбора. В уставе было зафиксировано, что во всех делах и распоряжениях, основанных «на точной силе узаконений и не предполагающих никакой из них отмены, Казенная Палата имеет власть действовать по собственным определениям своим, не быв обязана испрашивать разрешения от своего или Губернского Начальства (Подчеркнуто

мною. – Я. С.)» [6, т. XXXIV. № 26764. Ст. 2, 65, 66]. И хотя, в результате противодействия губернаторской власти и упадка питейных доходов, устав был дополнен положением о высшем наблюдении губернаторов за питейною частью [6, Т. XXXVII, № 28542, № 28545], но справедливым представляется мнение авторов юбилейного издания Министерства финансов, что этот устав «является первым шагом к выделению казенных палат из ближайшего подчинения губернскому начальству» [5, с. 52]. Однако податное дело оставалось полностью в руках губернских властей.

Так что Министерство финансов в течение первой четверти XIX в. «лишь постепенно, шаг за шагом, приобретает возможность непосредственного воздействия на вверенные ему отрасли местного управления» [5, с. 53]. На этом пути ему приходилось вести борьбу не только с губернским начальством, но и с другими ведомствами, как, например, с министром юстиции – по поводу надзора над соляными приставами [6, т. XXXVI, № 27707].

Уже в 1821 г. в заседании Соединенных департаментов Гражданских и духовных дел и Государственной экономии Государственного совета говорилось об угрозе распространения «через меру власти Министерства финансов над всеми вообще сословиями: дворянским, купеческим, мещанским и крестьянским и над всеми совокупно, гражданскими присутственными местами». По мнению департаментов, в последние годы Министерство финансов «возрастая постепенно, распространило власть свою прямо или косвенно почти на все уже части государственного управления» [2, с. 33].

Конечно же, Департаменты преувеличивали реальные рамки власти Министерства финансов, как и темпы роста его аппарата. Но они точно уловили тенденцию, которая нашла свое воплощение в последующем этапе его развития.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

1. Бумаги Комитета 6 декабря 1826 года, касающиеся преобразования высшего государственного управления // Сборник императорского Российского исторического общества. Т. 90. СПб., 1894. С. 1–211.
2. Государственный совет. 1801–1901. СПб.: Гос. тип., 1901. 446 с.
3. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1983. 352 с.
4. Марней Л.П. Д.А. Гурьев и финансовая политика Россия в начале XIX в. М.: Индрик, 2009. 272 с.
5. Министерство финансов (1802 – 1902): Часть первая. СПб.: Экспедиция заготовления гос. бумаг, 1902. 687 с.
6. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание первое: с 1649 по 12 декабря 1825 года. 48 т. СПб.: Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830.
7. Разманова Н.А. Структура Департамента государственного казначейства и функции его подразделений в 1820 – 1840-х годов // Финансы. 2012. № 4. С. 26–31.
8. Шепелев Л.Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. СПб.: Искусство-СПБ, 2007. 461 с.

REFERENCES

1. Bumagi Komiteta 6 dekabrya 1826 goda, kasayushchiesya preobrazovaniya vysshego gosudarstvennogo upravleniya [Paper of the Committee on 6 December 1826, Concerning the Transformation of Higher State Control] Sbornik imperatorskogo Rossiiskogo istoricheskogo obshchestva. T. 90 [The Collection of the Imperial Russian Historical Society. Vol. 90]. SPb., 1894. pp. 1–211.
2. Gosudarstvennyi sovet. 1801–1901. [The Council of State. 1801–1901.]. SPb, Gos. tipografiya, 1901. 446 p.
3. Eroshkin N.P. Istoriya gosudarstvennykh uchrezhdenii dorevolyutsionnoi Rossii [The History of State Institutions of Pre-Revolutionary Russia]. M., Vysshaya shkola, 1983. 352 p.
4. Marnei L.P. D.A. Gur'ev i finansovaya politika Rossiya v nachale XIX v [Guriev and Financial Policy of Russia in the Early XIX Century]. M., Indrik, 2009. 272 p.
5. Ministerstvo finansov (1802–1902). CHast' pervaya [The Ministry of Finance (1802–1902). Part One]. SPb., Ekspeditsiya zagotovleniya gos. bumag, 1902. 687 p.
6. Polnoe Sobranie Zakonov Rossiiskoi Imperii. Sobranie pervoe: s 1649 po 12 dekabrya 1825 goda. 48 tomov [Complete Collection of Laws of the Russian Empire. Collection One: from 1649 to December 12, 1825. 48 Volumes]. SPb, Tip. 2-go Otd-niya Sobstv. E.I.V. Kantselyarii, 1830.
7. Razmanova N.A. Struktura Departamenta gosudarstvennogo kaznacheistva i funktsii ego podrazdelenii v 1820 – 1840-kh godov [The Structure of the State Treasury Department and the Functions of its Divisions in the 1820 – 1840s] // Finansy. 2012. no. 4. pp. 26–31.
8. Shepelev L.E. Apparat vlasti v Rossii. Epokha Aleksandra I i Nikolaya I [The Apparatus of Power in Russia. The Epoch of Alexander I and Nicholas I]. SPb., Iskusstvo-SPB, 2007. 461 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Соловьёв Ян Валерьевич – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры истории России средних веков и нового времени Московского государственного областного университета;
e-mail: solyan@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Soloviev Yan V. – PhD in History, Associate Professor, Associate Professor of the Department of History of Russia of the Middle Ages and New Times, Moscow State Regional University;
e-mail: solyan@yandex.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКАЯ ССЫЛКА

Соловьёв Я.В. Сосредоточение в Министерстве финансов основных функций по управлению государственными финансами и экономикой в 1810–1820-х гг. // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2016. № 5. С. 81–87.

DOI: 10.18384/2310-676X-2016-5-81-87

BIBLIOGRAPHIC REFERENCE

Y. Soloviev. The concentration in the Ministry of Finance the main functions of management of public finances and the economy in the 1810–1820s // Bulletin of Moscow State Regional University. Series: History and Politic Sciences. 2016. no 5. Pp. 81–87.

DOI: 10.18384/2310-676X-2016-5-81-87