

ИСТОРИЯ

Институциональные преобразования системы управления финансами в пореформенной России

Н. А. Разманова*

Аннотация. Статья посвящена изучению преобразований государственных финансовых институтов под влиянием реформы 1861 г. Процесс обновления государственных финансовых органов отражал фискальные потребности и экономические интересы дворянства, а также способствовал развитию промышленности. Автор рассмотрела изменения структуры и функций Комитета финансов, министерства финансов, Казначейства, Государственного банка, системы налогообложения и губернских казенных палат. Особенно большое внимание уделено модернизации департаментов министерства финансов в связи с развитием промышленности и торговли. Расширение государственного бюрократического механизма тяжелым бременем легло на пореформенное крестьянство.

Ключевые слова: министерство финансов; департаменты министерства финансов; Казначейство; государственный бюрократический аппарат; модернизация; фискальные интересы; крестьянская реформа 1861 г.; промышленное развитие.

Institutional Reforms of the System of the Financial Management in the Post-reform Russia

N. A. Razmanova

Abstracts. The article is devoted to research the reorganization of the State finance institutions under the influence of the peasant reform in 1861. The modernization of finance government bodies reflected the fiscal requirements and gentry economic interests and favored the development of industry. The author considers the framework of organization and functions of Committee of Finance, Ministry of Finance, Treasury, the State Bank, taxation and province Fiscal Chambers. Much prominence is given to modernization of the Departments of Ministry of Finance connected with industry and trade growth. The expansion of state bureaucratic machinery was heavy burden put on Russian peasants in 1870 – 1880.

Key words: Ministry of Finance; the Departments of Ministry of Finance; the Treasury; the state bureaucratic machinery; modernization; fiscal requirements; peasant reform in 1861; development of industry.

В феврале-марте 2011 г. научное сообщество и общественность России отметили знаменательную дату – 150 лет отмены крепостного права. Итогом юбилейных дискуссий явилось

убедительное подтверждение того, что это событие – одно из самых значительных в российской истории. В наши дни речь идет не столько о ликвидации личной зависимости значитель-

* Разманова Наталья Александровна – доктор исторических наук; профессор кафедры «Экономическая история» Финансового университета при Правительстве РФ. E-mail: ran5813@rambler.ru

ной части крестьянского сословия, самого многочисленного в то время (более 90% населения), сколько о том, что реформа явилась мощным импульсом для модернизации социально-экономической жизни России.

Но однозначной оценки реформы 1861 г. до сих пор нет [1]. В ряде юбилейных выступлений было высказано мнение, что реформа содержала в себе больше негативных черт, чем положительных. Действительно, крестьянство и помещное дворянство на протяжении пореформенных десятилетий с трудом приспосабливались к новым условиям хозяйствования. К тому же на положении крестьянства отрицательно сказывались выкупные платежи, в ряде местностей у крестьян в пользу помещиков была отрезана часть полевой земли. Но надо признать, что это проистекало из самой сущности реформы, имевшей компромиссный характер. Промедление с крестьянской реформой угрожало бунтом «снизу». Именно с этого заявления Александра II началась подготовка реформы. Радикальная отмена главной привилегии дворянства содержала опасность переворота «сверху». Правительство, готовя и реализуя реформу, не допустило широких открытых выступлений, структурные преобразования не разрушили государство, хотя внутренняя политическая нестабильность усилилась.

Оценивая реформу 1861 г., следует обратить внимание на тот факт, что в пореформенную эпоху крестьянство не откликнулось на призывы народников к бунту за «землю и волю». Думается, главной причиной этого были не безграмотность и аполитичность крестьян, а то, что реформа сформировала определенное свободное пространство для их экономической активности. По Манифесту и Положению 19 февраля 1861 г. правовое положение владельческих крестьян изменилось. Им предоставлялась не только личная свобода, но и гражданские права, в том числе право владеть собственностью и заниматься предпринимательством. Реализация этих прав на практике потребовала широких преобразований в сферах судебной, самоуправления и образования, которые в свою очередь стимулировали глубокие изменения в экономике.

Признавая ряд негативных последствий реформы, необходимо подчеркнуть, что по прошествии 150-ти лет наибольший интерес для нас представляет то, как освобождение кре-

стьянства стало главным условием для завершения промышленного переворота и главенства рыночных отношений в российской экономике. Конечную цель своей деятельности реформаторы 1860-х гг. видели в превращении массы крестьянства в активных субъектов рынка, ведущих производителей товарного зерна. Хлеб главенствовал в структуре внутреннего и внешнего рынка России, торговля им являлась важнейшим источником поступлений в бюджет государства, а финансовый кризис 1850-х – начала 1860-х гг. чрезвычайно обострил проблему наполнения казны. Также «господин Урожай» являлся фактором, во многом определявшим колебания учетной ставки Государственного банка и коммерческих акционерных банков, влиял на емкость внутреннего рынка и посредством этого на всю пореформенную экономику [2, с. 19–20].

Эти новые явления ставили перед правительством и министерством финансов новую задачу – учитывать не только интересы казны, помещного дворянства и купечества, но и выработать новые формы отношений с крестьянством, что обязательно требовало преобразования институтов власти и управления на всех уровнях. Изучение реорганизации государственных органов, как правило, сосредотачивается на изменениях нормативной базы и рассматривается в рамках истории государства и права, при этом такие факторы, как экономический рост, кризис, инфляция или распространение новой идеологии, остаются без внимания. Исследование особенностей финансово-экономической политики невозможно без выявления взаимосвязи реорганизации финансовых институтов государства с наиболее значимыми событиями российского исторического процесса [3]. Это позволяет полнее воссоздать и осмыслить те явления, которые происходили в экономической сфере в тот или иной период. Особенно значительные институциональные преобразования происходили в пореформенной России, их внутренняя связь с развитием рыночных отношений в экономике рассматривается в настоящей работе.

Важнейшая особенность институционального обновления системы управления финансами заключалась в том, что оно началось одновременно с разработкой проектов отмены крепостного права и шло до начала 1880-х гг., т.е.

на протяжении всей эпохи великих реформ. С вступлением на престол императора Александра II в числе основных причин кризиса, усугубленного поражением в Крымской войне, в обществе и правительственных кругах называли предельно централизованную и бюрократизированную систему управления. Она была создана Николаем I на принципах охранительства и к 1850-м гг. уже отжила свой век и оказалась неэффективной. Под влиянием либеральных реформаторов Александр II, а затем часть дворянства признали неизбежность земского самоуправления, освобождения центральных органов власти от рассмотрения частных вопросов, обновления налоговой системы. Широко критиковалась практика «всеподданнейших докладов», т.е. решения вопросов, в том числе финансовой политики, исключительно императором и министром финансов, без участия других заинтересованных руководителей центральных ведомств.

Еще одна особенность институционального обновления – преобразования одновременно распространились на большинство структур в системе финансового управления и финансовых институтов. С назначением в 1858 г. министром финансов А. М. Княжевича началась разработка многих мер по совершенствованию работы не только возглавляемого им министерства, налоговой системы и казенных банков, но и Комитета финансов. Сокращение функций последнего и, следовательно, того влияния на финансовую политику, которое он имел при Николае I, было связано с утверждением в 1862 г. новых правил составления, рассмотрения и утверждения росписи государственных расходов и доходов. Комитет финансов был исключен из процесса обсуждения и утверждения государственной росписи, так как в него входили министры, заинтересованные во вносимых в роспись расходах. В пореформенную эпоху за Комитетом финансов сохранилось рассмотрение самых общих вопросов хозяйственного развития и финансовой политики государства. Подготовка проекта государственного бюджета была возложена на министерство финансов, после чего документ поступал в Департамент государственной экономии Государственного совета, имевшего законосовещательные функции, а затем на утверждение императору [4, с. 404–405].

Преобразования в бюджетном деле этим не ограничились, особенно интенсивно они пошли с назначением в 1862 г. на пост министра финансов М. Х. Рейтерна [3]. Комитет финансов констатировал, что «слепое доверие, доверие по преданию, основанное на неопределенных, но общепринятых понятиях о ресурсах России, не имеет уже прежней силы». Правительство, стремясь восстановить доверие подданных к финансовой системе и в первую очередь к кредитному рублю, признало необходимость «публичности». Так, в основу деятельности министерства финансов по составлению бюджета были положены новые принципы – гласность и открытость, прежде исключенные из финансовой политики. Их реализация выразилась в том, что государственная роспись доходов и расходов, один из самых секретных документов в предыдущие царствования, подлежала не только обязательному обсуждению и одобрению Государственным советом, но и с 1862 г. публиковалась в официальных изданиях. Далеко не все руководители подразделений министерства финансов приняли эту меру сразу, всерьез полагая, что она может спровоцировать «революцию». Независимой прессе различных направлений разрешалось печатать финансово-экономические обзоры, выражать критические суждения в адрес руководителей финансовой политики [5, с. 98].

Серьезному обновлению подверглись структуры министерства финансов, заведовавшие денежными поступлениями и распределением сумм по ведомствам в связи с огромными злоупотреблениями чиновников казенными средствами на местах – в губернских казенных палатах [6]. Цель преобразований заключалась в уничтожении условий бесконтрольного распоряжения бюджетными средствами министерствами и ведомствами. Как правило, остатки от ассигнований за предыдущие годы оставались в распоряжении министров, кроме того, повсеместно нарушался принцип целевого расходования средств. В результате министерство финансов не имело возможности проверить исполнение расходной части росписи и учесть остатки. Борьба с этими негативными явлениями началась в 1855–1858 гг. по инициативе директора Департамента государственного казначейства А. К. Ключарева и при поддержке министра финансов А. М. Княжевича [7]. Чтобы положить конец злоупотре-

блениям, ответственным распорядителем всех государственных средств становился исключительно министр финансов, действия которого подлежали надзору ведомства Государственного контролера (Государственного контроля). Кроме того, за министром финансов сохранялось право доклада, т.е. он мог ежедневно являться к императору для обсуждения вопросов финансовой политики.

Произошли преобразования в Департаменте государственного казначейства: был утвержден принцип единства кассы на основании нового кассового устава 1877 г. [8]. Кассы подразделялись на доходные и расходные. К доходным кассам относились казначейства в губернских и уездных городах и кассы специальных сборщиков – почтовые конторы и таможи. Они принимали все виды поступлений в пользу государства, вели счетоводство и представляли отчетность в учреждения Государственного контроля. Расходными кассами были Главное казначейство, находившееся в Петербурге, касса Комиссии погашения долгов и расходные отделения губернских казначейств. Впоследствии губернские казначейства вообще были лишены функций расходных касс. Министерство финансов было заинтересовано в максимально полном поступлении государственных доходов и в силу этого придало расходным кассам, находившимся в отдаленных местностях, право принимать платежи в пользу государства. Но расходные кассы не имели права распоряжаться этими суммами, они пересылали их в доходные кассы. Также были выработаны правила хранения наличности и меры ответственности чиновников, нарушавших эти правила [9].

В 1860–начале 1870-х гг. социально-экономические реформы в сочетании с высоким уровнем инфляции породили волну грюндерства, бурное оживление промышленности, торговли и железнодорожного строительства. Массовое учредительство акционерных обществ оказалось неразрывно связанным с реформой 1861 г. Поместное дворянство одновременно, в виде выкупных платежей, получило сумму, приближавшуюся к 800 млн руб. Условия освобождения и наделения крестьян землей были таковы, что помещики не были заинтересованы в развитии собственного хозяйства на рыночных принципах. Они предпочитали размещать денежные средства на депозитах в ком-

мерческих банках, тем более что банки остро конкурировали между собой за клиентов, повышая проценты по вкладам. Другой способ для поместного дворянства заставить работать деньги – вкладываться в ценные бумаги. В 1861 г. было учреждено 9 торгово-промышленных акционерных обществ с капиталом 5,5 млн руб., в 1869 г. – 19 торгово-промышленных, кредитных и железнодорожных компаний с капиталом 83 млн руб. Появились первые миллионные состояния, публика играла на бирже и следила за котировками. В 1873 г., накануне первого классического кризиса перепроизводства, было учреждено 106 акционерных компаний с капиталом почти 137 млн руб., а всего к этому времени имелось 259 компаний с общим капиталом более 516 млн руб. [10, с. 80, 84].

В связи с разворачивавшимися процессами акционирования промышленности, торговли и железнодорожного строительства началась реорганизация Департамента торговли и мануфактур министерства финансов. Получив в 1864 г. исключительное право выдавать разрешительные (гильдейские) свидетельства, Департамент приобрел функции центрального органа, обеспечивавшего действие патентной, или разрешительной, системы. Предприниматели были обязаны ежегодно приобретать свидетельства на право торговли или занятия промыслами. Такой порядок обложения не учитывал ни объема выпускаемой продукции, ни рентабельности предприятия, ни размера основного капитала. От этого выигрывали крупные предприниматели, а интересы средних и мелких – ущемлялись, наносился ущерб и казне, так как крупные капиталы не подлежали дифференцированному обложению. Однако подоходный налог, как социально сбалансированная форма обложения, уравнивающая плательщиков в их обязанностях перед государством, введен не был, так как сословное деление общества сохранялось. Подоходный налог означал принципиальное изменение не только в налоговой системе, но и всей структуре российского общества. Подобные преобразования не входили в компетенцию финансовых институтов, и они действовали в установленных законодательством рамках.

Значительным преобразованиям подверглись Мануфактурный и Коммерческий советы Департамента торговли и мануфактур,

имевшие экспертные функции и представившие интересы торгово-промышленных слоев. Эпоха великих реформ была временем гласности, общественного оживления, в том числе охватившего предпринимательские круги. На этом фоне чрезвычайно активно заявило о себе Московское отделение мануфактурного совета, возникли и успешно функционировали биржевые комитеты. Именно они в 1872 г. в результате их объединения послужили основой для создания Совета торговли и мануфактур министерства финансов. В этот орган вошли как представители министерства финансов во главе с товарищем министра финансов, так и представители научного и инженерного-технического сообщества и выборные от фабрикантов и купцов. Цель деятельности Совета торговли и мануфактур – обеспечение условий для развития российской экономики, сбор и анализ статистического материала, организация промышленных выставок, обеспечение промышленности современными машинами и оборудованием.

Развитие пореформенной экономики привело к формированию в России новых социальных слоев – капиталистов и рабочих. Высокие нормы эксплуатации и отсутствие рабочего законодательства привели к росту рабочего движения, стачкам и демонстрациям. Кроме мер подавления правительство искало способы регулирования отношений между предпринимателями и рабочими. В этих условиях И. И. Янжул, выдающийся экономист пореформенной эпохи, опубликовал свои исследования, посвященные эксплуатации рабочих, нарушению фабричного законодательства и как следствие – росту рабочих выступлений [11]. Эти работы И. И. Янжула подтолкнули правительство создать при Департаменте торговли и мануфактур сначала в Москве, а затем Петербурге и других промышленных центрах фабричные инспекции. Функции этого института заключались в наблюдении за исполнением зарождавшегося рабочего законодательства и попытках разрешать возникавшие конфликты между предпринимателями и наемными рабочими. Включение в 1890-е гг. в фабричные инспекции полицейских чинов и представителей от промышленников сделало их работу малоэффективной [12, с. 183–184].

Департамент горных и соляных дел в 1860-е

гг. также был преобразован в связи с тем, что в 1862 г. государство, исходя из интересов фиска, отказалось от монополии на добычу и продажу соли. Соляные варницы были переданы в частные руки, а торговля солью стала свободной. Вместо соляного налога вводился акциз, который контролировал Департамент неокладных сборов министерства финансов. Горное дело оставалось в ведении министерства финансов до 1873 г., когда горный Департамент перешел в подчинение министерства государственных имуществ. Этим Минфин освободился от управления частью казенного сектора экономики и оставил за собой преимущественно функции управления финансами.

В пореформенную эпоху возросла роль Особой канцелярии по кредитной части, управлявшей казенными банками и контролировавшей негосударственные коммерческие банки. Это подразделение по-прежнему заключало внешние займы и обслуживало государственный долг. В его ведении находился Государственный банк, возглавляемый в 1866 – 1881 гг. одним из активных участников подготовки и проведения социально-экономических реформ, в том числе банковской системы, Е. И. Ламанским [13, с. 32–33, 52, 73]. Государственный банк до середины 1890-х гг. являлся важнейшим инструментом финансово-экономической политики, поддержания стабильности и предотвращения банкротств [14]. Также в ведении канцелярии по кредитной части находились крупнейшие казенные ипотечные банки: Крестьянский поземельный и Дворянский земельный, учрежденные соответственно в 1883 и 1885 гг. На них была возложена функция льготного ипотечного кредитования по сословному принципу основных производителей товарного хлеба – крестьян и помещного дворянства. При этом Дворянский банк, описывавший землю обанкротившихся помещиков, являлся донором Крестьянского банка [15]. Так были заложены основы механизма постепенного перераспределения полевой земли и сокращения естественным путем помещичьего землевладения.

Усиление консервативного курса Александра III приостановило реорганизацию министерства финансов. В связи с ростом экономики в 1880-х гг. только расширялись функции некоторых подразделений и увеличивались их штаты. С восстановлением государственной

винной монополии Департамент неокладных сборов в 1894-1896 гг. был преобразован в Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей. Тогда же был организован Совет по делам казенной продажи питей, который обсуждал законопроекты, устанавливая оптовые и розничные цены на спирт и спиртосодержащую продукцию. С 1895 г. в структуру министерства финансов вошел учебный отдел. Его усилиями в 1896 г. была проведена реформа коммерческого образования, приведшая к созданию всесословной системы финансово-экономического образования России [12, с. 84–85].

Одновременно шла модернизация системы Государственного контроля. Она проходила в 1862-1868 гг. и связана с назначением на должность государственного контролера В. А. Татищева. Государственный контролер, чей статус был приравнен статусу министра, подчинялся императору, ежегодно отчитываясь перед ним о ревизионной деятельности своего ведомства. Нормативный акт «Учреждение Государственного контроля» узаконил коренные преобразования ведомства и определил его функции. В документе говорилось, что «государственный контроль наблюдает за правильностью и законностью распорядительных и исполнительных действий по приходу, расходу и хранению капиталов, находящихся в заведывании отчетных перед ним учреждений, а равно составляет соображения о выгодности хозяйственных операций независимо от законности их производства». Государственный контроль не входил в структуру ни одного министерства или какого-либо другого высшего государственного органа и имел право проверять финансовую отчетность как центральных, так и местных органов управления. Высшим коллегиальным органом Государственного контроля являлся Совет государственного контроля, состоявший из 4 членов, назначаемых императором, и 3 генерал-контролеров, руководивших тремя Департаментами: гражданской отчетности, военной и морской отчетности и железнодорожной отчетности [16]. В губерниях были учреждены местные органы финансового контроля с широкими полномочиями и независимые от губернатора, вице-губернатора и управляющего казенной палатой.

Функции департаментов состояли в ревизии

генеральной отчетности путем проверки книг и счетов, а также «составлении мнения», т.е. формировании аналитических отчетов с оценкой эффективности хозяйственной деятельности и финансовых операций казенных учреждений, анализом причин их успехов и неудач. Коренному пересмотру подверглись основы деятельности Государственного контроля: вводились принципы гласности, законности, проверки финансовой отчетности по первичным документам. Представители Государственного контроля получили право участвовать в управлении коллегиальными государственными учреждениями с правом решающего голоса и преследовать в соответствии с административным и уголовным законодательством чиновников, совершивших незаконные расходы государственных средств [17].

Однако реформа государственного контроля не была всеобъемлющей. Собственный внутриведомственный контроль имели собственная Е. И. В. канцелярия, министерство двора и Синод.

Особое место в институциональных изменениях принадлежит преобразованию системы налогообложения. В связи с утверждением принципа четкой дифференциации прямых и косвенных налогов Департамент разных податей и сборов был разделен на два: Департамент окладных сборов (прямые налоги) и неокладных сборов (косвенные налоги). Первый из них ведал обложением физических и юридических лиц, сбором податей, в первую очередь, подушной, и земскими повинностями. Второй заведовал акцизными сборами с производства питей, керосина, табака, сахара и сбором пошлин: гербовых, страховых, паспортных. В результате институционального обновления налоговой системы поступления в казну увеличились. В 1870-е гг. акцизы давали более 35% всех доходов государства, поэтому налоговой дисциплине уделялось большое внимание. Развитие крестьянского хозяйства в 1870-1880-х гг. как мелкотоварного способствовало превращению России в ведущего поставщика сельскохозяйственной продукции на европейский рынок. Таможенные пошлины являлись важнейшим источником поступлений в бюджет, поэтому Департамент внешней торговли был реорганизован в Департамент таможенных сборов.

В 1859 г. специально была создана Комиссия

для пересмотра системы податей и сборов, вошедшая в число центральных подразделений министерства финансов. Первым директором Податной комиссии был назначен Ю. А. Гагемейстер, затем его сменил М. Х. Рейтерн. В комиссию вошли влиятельные чиновники А. И. Бутовский, А. К. Гирс, Е. И. Ламанский, В. А. Татаринов и крупные экономисты В. П. Безобразов, И. В. Вернадский, К. К. Грот [18, с. 410]. Кроме того, к работе привлекались эксперты, которые выбирались от купечества пятнадцати крупнейших городов России. Комиссия состояла из трех отделений, ведавших земскими сборами и окладами, пошлинами, акцизами и соляным налогом. Ею были подготовлены важнейшие преобразования в податном деле: введены пошлины на право торговли, налог на недвижимое имущество, сахарный акциз, в 1885–1887 гг. была отменена подушная подать.

После отмены крепостного права министерство финансов вступило в непосредственные отношения с многомиллионным крестьянством как с основным плательщиком податей, главными из которых были подушная подать и выкупные платежи. Выплата выкупных платежей по своей сущности являлась операцией погашения долгосрочной ссуды, которую государство предоставило крестьянам для выкупа земли, и процентов по ней, но по форме выплаты и способу раскладки в крестьянской общине они были схожи с прямым налогом. Первоначально эта операция была возложена на петербургскую Сохранную казну, подконтрольную министерству финансов, и Совет казенных кредитных установлений. С 1862 г. количество дел по выкупам резко возросло и из состава Сохранной казны было выделено самостоятельное учреждение с собственным штатом чиновников – Главное выкупное учреждение [19].

Министерство финансов еще в период подготовки реформы 1861 г. констатировало, что сословный принцип обложения торгово-промышленных кругов препятствовал росту доходов государства и не соответствовал реальному росту производства. Так, с 1813 по 1853 г. гильдейский сбор давал ежегодный прирост менее 0,5%. Однако отказаться от принципа сословности в податном деле монархия, опиравшаяся на дворянство, не могла. Право не платить прямые налоги оставалось одной из последних привилегий этого сословия, сложившейся в

XVIII в. в период расцвета крепостного права и сохранявшейся на протяжении всего XIX в. Частично идея более социально справедливого обложения была реализована в отмене в 1863 г. откупов и введения акцизов. До этого винная монополия и пришедшая ей на смену по реформе Е. Ф. Канкрин откупная система породили не только масштабное казнокрадство, но и коррупцию [20, с. 131–135].

Институциональные преобразования распространились на губернии. Они разворачивались так же, как шла реорганизация центрального аппарата: реформировались уже действовавшие и создавались новые органы управления финансами.

Основным учреждением, посредством которого министерство финансов осуществляло политику на местах, были казенные палаты, учрежденные еще при Екатерине II в ходе губернской реформы 1775 г. В эпоху великих реформ они явно устарели. Их реорганизация была обусловлена также реформами налогообложения и самоуправления. Основные изменения произошли в структуре казенных палат [21]. В 1856 г. они состояли из пяти отделений: ревизского, питейных сборов, казначейства, соляного и контрольного. В 1862 г. были созданы самостоятельные местные органы Государственного контроля – губернские контрольные палаты, независимые от местной администрации, в том числе и губернатора. В связи с этим казенные палаты лишились контрольных функций. С созданием в том же году акцизных управлений в казенных палатах упразднились питейные, а затем и соляные отделения. Чиновники акцизных органов не имели права заниматься предпринимательством в тех отраслях, которые облагались акцизом [22]. Вместе с тем они получали кроме жалованья вознаграждения из сумм поступивших сборов и 10% от сумм взысканий, возвращенных в казну по суду.

В итоге в структуре реорганизованных казенных палат сохранились канцелярия и два отделения – казначейское и ревизское. В 1866 г. определились функции казенных палат: ведение государственными расходами и доходами на местном уровне, счетоводство, фиксация недоимок, составление отчетности по приходу и расходу денежных сумм в подведомственных им кассах, контроль над своевременным сбо-

ром пошлин с торговли и промышленности, предоставление контрольным палатам документов отчетности. Важными функциями казенных палат были учет податного населения и проведение торгов на поставки по подрядам, а также ведение рекрутскими наборами, пока в 1874 г. не совершился переход к всеобщей воинской повинности. В 1870-е гг. во главе казенных палат стали управляющие, получившие право участвовать в решении вопросов прямого обложения. До этого подушную подать взимали полиция и община на основе круговой поруки, а надзор осуществлялся не финансовой администрацией, а мировыми посредниками, через которых реализовывалась крестьянская реформа. Управляющие казенных палат получили право принимать решения и подчинялись министру финансов, а их помощники обладали только совещательным голосом. Надзор прокурора над казенными палатами был упразднен, а за губернатором оставался лишь общий надзор без права вмешиваться в их непосредственную деятельность.

Этим окончательно оформился статус казенных палат. Из коллегиального органа они превратились в централизованное бюрократическое учреждение – самостоятельные финансовые органы на местах. Реорганизация не привела к снижению значения казенных палат в местной администрации. Их деятельность даже усложнилась из-за значительно возросшего оборота сумм государственных расходов и доходов на местном уровне, а также принятия новых правил составления окладных сборов [23]. В 1880-е гг. сложившиеся в великорусских губерниях нормы деятельности казенных палат были распространены на территории Сибири, Дальнего Востока, Туркестанского края и западные губернии. В итоге финансовая администрация была унифицирована почти на всей территории Российской империи. Исключение составлял Закавказский край, где финансовое управление осуществлялось Наместником по общим для всей страны правилам сметного, кассового и ревизского дела.

В 1865 г. в состав казенных палат был включен институт податных инспекторов, контролировавших один-два уезда. Первоначально они были обязаны наблюдать за правильным определением плательщиков налогов – земельного, с городской недвижимости и др. – и

регулярностью их поступлений, собирать данные об экономическом развитии своих уездов и правильном взыскании недоимок, сумм задолженностей [24, с. 42–43]. По мере появления новых категорий плательщиков и новых ставок обложения, распространявшихся даже в отдаленных уездах, роль податных инспекторов возрастала. Они стали участвовать в оценке недвижимостей и земельных владений, осуществлять от имени государства контроль над финансовой деятельностью земств.

Совершенно особое место в системе местной финансовой администрации заняли земства и городское самоуправление. В дореформенной России наряду с общегосударственными существовали губернский и уездный земские сборы. В 1840 – начале 1850-х гг., когда дефицит бюджета принял хронический характер, правительство предприняло попытку сделать бесперебойными поступления, в первую очередь, по земским сборам, передав их казенным палатам, уже нуждавшимся в обновлении. Земская реформа разрабатывалась одновременно с подготовкой крестьянской реформы, что обуславливалось не только потребностью в новой организации управления крестьянами после отмены крепостного права, но и необходимостью упорядочить и обновить порядок поступлений по земским сборам.

По положению о земствах 1864 г. деятельность органов самоуправления строилась на принципе самофинансирования, для его реализации им была передана часть губернского земского сбора и весь уездный сбор, т.е. право облагать только местное население прямыми налогами. После выяснения расходов на предстоящий год земская управа на основе имущественного ценза (определенные проценты с рубля дохода) «раскладывала» повинности на каждого плательщика. Земский сбор вносился в уездное казначейство. Недоимки облагались пеней до 12% от суммы задолженности, и взыскивать их имела право только полиция. Средства, получаемые земствами, были невелики по сравнению с теми задачами, которые им предстояло решить. Поэтому вскоре губернское самоуправление получило право устанавливать дополнительные сборы, которыми облагались земли, промышленные и торговые предприятия.

Таким образом, местное представительство

получило от государства часть его фискальных функций и соответствующие им социально-хозяйственные функции. При этом за государством сохранялось право контроля над формированием земских смет и их использованием. Надзорная функция, достаточно ограниченная, принадлежала губернатору. Он, в частности, мог остановить всякое постановление земства, если оно нарушало интересы фиска, – «земскую или государственную пользу». Для превращения сметы в земский бюджет был выработан особый порядок. Одобренные земскими собраниями сметы представлялись губернатору и управляющему казенной палатой, а затем министрам финансов, внутренних дел и др. Окончательно утвержденные сметы публиковались в «Губернских ведомостях» и рассылались во все земские управы для исполнения.

Следует подчеркнуть, что финансовая деятельность земств осуществлялась на принципах гласности и открытости. Все этапы составления земского бюджета являлись достоянием общественности. На земских уездных собраниях утверждались «расклад» повинностей и сметы расходов и доходов. В губернской периодике публиковались данные о земских бюджетах и их исполнении. Эти меры являлись действенной гарантией отсутствия возможных злоупотреблений.

Некоторые задачи финансового управления по-прежнему лежали на начальниках губерний – губернаторах. В 1860–1870-е гг. в тех губерниях, где вводилось самоуправление, их полномочия сократились и были сведены к функции контроля. Губернаторы наблюдали за поступлением местных и государственных сборов, исполнением натуральных и денежных повинностей, взыскивали недоимки. В 1880–1890-е гг. внутривластный курс приобретал все более консервативный характер, и в этих условиях объем полномочий губернаторов возрастал. В первую очередь это выразилось в том, что на губернаторов была возложена функция общего контроля над земствами. К началу XX века их власть значительно усилилась.

В целом итоги обновления государственных финансовых институтов не были однозначными. Целый ряд недостатков в их деятельности удалось преодолеть, в центре и на местах финансовые государственные учреждения способствовали развитию рыночной экономики

России, что соответствовало стратегическим интересам страны. Вместе с тем все институциональные преобразования, исходившие от министерства финансов и его главы, носили бюрократический характер. Главное, на что были направлены преобразования, – это максимальное увеличение, прямо или опосредованно, доходов государства. Помимо обеспечения потребностей фиска преобразования были нацелены на удовлетворение экономических интересов дворянства, а с развитием капиталистической промышленности, и предпринимателей. Хотя именно крестьянская реформа стимулировала обновление финансовых институтов, положение крестьянства не улучшилось. Бюрократизация управления финансами, рост числа чиновников лишь усиливали тяжесть налогов, лежавших на этом сословии.

Библиографический список:

1. *Иванюков И.* Падение крепостного права в России. СПб., 1882; *Захарова Л. Г.* Самодержавие и отмена крепостного права в России. М., 1984; *Литвак Б. Г.* Переворот 1861 года в России: почему не реализовалась реформаторская альтернатива. М., 1991; Великие реформы в России 1856-1874: Сборник. М., 1992; *Кащенко С. Г.* Освобождение крестьян на Северо-Западе России. Экономические последствия реформы 19 февраля 1861 года. СПб., 2009; Великая крестьянская реформа 1861 года и ее влияние на развитие России. М., 2011.
2. Доклад высочайше утвержденной комиссии для исследования нынешнего положения сельского хозяйства и сельской производительности в России. СПб., 1873. С. 41.; *Бугров А. В.* Очерки по истории Государственного банка Российской империи. М., 2000.
3. *Хадонов Е. Я.* Очерки истории финансово-экономической политики пореформенной России (1861 – 1904). М., 1997; *Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацлло М. К.* История налогов в России. IX – начало XX в. М., 2006; *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. 5-е изд. М., 2008; *Приходько М. А.* Особенности структурной организации центральных государственных учреждений в России в 1-й трети XIX в. М., 2011.

4. Министерство финансов. 1802 – 1902. Ч. 1 – 2. СПб., 1902
5. Всеподданнейший доклад министерства финансов о государственной росписи доходов и расходов. СПб., 1871; *Погребинский А. П.* Очерки по истории финансов дореволюционной России. М., 1954.
6. РГИА. Ф. 560. Оп. 4, д. 209, л. 4 об-5.
7. РГИА. Ф. 560. Оп. 14, д. 236, л. 19-19 об, 20 об; д. 259, л. 2а - 2а об, 5-5 об, 6-8; д. 231, л. 1030.
8. РГИА. Ф. 560. Оп. 21, д. 352, л. 1-1 об, 2.
9. РГИА. Ф. 560. Оп. 21, д. 352. л 22 об, 23-23 об.
10. *Шепелев Л. Е.* Акционерные компании в России. Л., 1972
11. *Янжул И. И.* Фабричный быт Московской губернии. М., 1880; Его же. Детский и женский фабричный труд в Англии и в России//Отечественные записки. 1880. № 2.
12. *Разманова Н. А.* Становление коммерческого и финансово-экономического образования в России. (XIX-20-е годы XX века). М., 2002
13. *Бугров А. В.* Евгений Иванович Ламанский: жизнь и деятельность//Ламанский Евгений Иванович. Избранные сочинения. М., 2005
14. *Гиндин И. Ф.* Банки и экономическая политика в России (XIX – начало XX в.). М., 1997; *Ананьич Б. В., Калмыков С. В., Петров Ю. А.* Главный банк России: 1860 – 2000 гг. М., 2000
15. *Проскурякова Н. А.* Земельные банки Российской империи. М., 2002
16. Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 2. Ст. 943, 945, 950 – 957.
17. Свод... Т. 1. Ч. 2. Ст. 1150.
18. Министерство финансов 1802 – 1902. Ч. 2. СПб., 1902
19. *Кованько П. Л.* Реформа 19 февраля 1861 г. и ее последствия с финансовой точки зрения (выкупная операция 1861 – 1907 гг.). Киев, 1914; Первое издание материалов редакционных комиссий для составления положения о крестьянах, выходящих из крепостной зависимости. Часть 11. СПб., 1860
20. *Кристи Д.* Забытая реформа: отмена винных откупов в России//Великие реформы в России...
21. Свод... Т. 2. Ч. 2. Общие учреждения губернские. Ст. 435, 438, 449; *Блиох И.* Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии. СПб., 1895.
22. Свод... Т. 5. Уставы об акцизных сборах. Ст. 33, 34.
23. Свод ... Т. 2. Ч. 2. СПб., Общие учреждения губернские. Ст. 438, 449.
24. *Иловайский С. И.* Учебник финансового права. Одесса, 1893