

61:03 - 7/732 - 9

Московский Государственный Областной Университет

На правах рукописи

Соловьев Ян Валерьевич

**Министерство финансов Российской империи в 1858 – 1903 гг.:
организация и функционирование**

Специальность 07. 00. 02 – «Отечественная история»

Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук



Научный руководитель –
доктор исторических наук
профессор В. В. Шелохаев

Москва – 2003

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3–25.
Глава 1. Этапы эволюции аппарата финансового ведомства.....	26-245.
1.1. Образование и формирование Министерства финансов в первой половине XIX века	26-53.
1.2. Перестройка системы финансового управления в конце 50-х – 70-х гг. XIX века.....	53-115.
1.3. Расширение функций Министерства финансов в 80-х – начале 90-х гг. XIX века.....	115-165.
1.4. Превращение финансового ведомства при С. Ю. Витте в «сверхминистерство».	165-245.
Глава 2. Аппарат Министерства финансов: внутренние взаимоотношения и организация работы.....	246-306.
3.1. Руководитель финансового ведомства.....	246-258.
3.2. Чиновники Министерства финансов: административный и социальный статус, основные принципы деятельности.....	258-306.
Заключение.....	307-314.
Приложения.....	315-375.
Библиографический список источников и литературы.....	376-393.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования

Долгие годы в нашей стране не обращали должного внимания на вопросы истории отдельных государственных учреждений России, их роли в жизни российского общества на различных этапах его развития. Но нельзя изучать реформы Е. Ф. Канкрин, М. Х. Рейтерна, Н. Х. Бунге, С. Ю. Витте и при этом ничего не знать о тех структурах, в недрах которых происходили разработка и осуществление преобразований, о принципах взаимоотношений в системе власти, определявших их успех или неудачу, о тех людях, которые участвовали в разработке этих реформ, об интересах, которые двигали ими, об их взаимоотношениях внутри проводившей реформы ведомственной структуры.

Сейчас, когда перед российским обществом особенно остро стоит проблема эффективности работы государственных органов, необходимо обратиться к прошлому опыту и исследовать развитие государственных органов в России на всем протяжении ее истории. Это позволит нам лучше понять историю в целом, потому что «история каждого ведомства – это существенная часть истории той отрасли общественной жизни, которой оно «ведало»¹.

Это относится и к экономической отрасли жизни общества, в которой традиционно для России огромную роль играл и играет государственный аппарат. Но, по справедливому мнению Г. Г. Богомазова и Н. П. Дроздовой, «оценка роли и эффективности государственной деятельности в экономике России ... пока не доведена до операционального уровня, когда возможно сказать: больше – меньше, эффективно – не эффективно», на начальном уровне находится разработка конкретных методик комплексной оценки места и роли государства в обществе². Изучение развития отдельных структур государственного финансового управления позволит разработать и методики для такого анализа.

При изучении вопроса о роли государственной власти в управлении экономикой России в XIX в. принципиальное значение имеет исследование именно министерского управления, так как «именно министерства как орудия исполнительной власти, а не официальные верховные учреждения государства, обладающие законодательными,

¹ Горфейн Г. М. Основные источники по истории высших и центральных учреждений XIX – начала XX в. // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX – начала XX в. Сб. ст. Л., 1967. С.73.

² Богомазов Г. Г., Дроздова Н. П. Роль государства в экономике России в конце XIX – начале XX в. // История финансовой политики в России. СПб., 2000. С.15-49. С.15.

судебными и координирующими политику функциями, были центром тяжести в системе российского правительства»³. Начиная с 1802 г. министры в России играли часто определяющую роль в осуществлении общегосударственной политики, отсутствие объединенного и ответственного правительства делало их совершенно независимыми распорядителями порученной им сферы управления. Проведение ими успешных преобразований зависело не только от личных их способностей и отношений с высшей властью, но и от степени готовности их ведомств, организационной структуры и личного состава к проведению реформ. Поэтому исследование развития организационной структуры и изменений в личном составе министерского аппарата, определение ведомственных задач и связи между ними и конкретными действиями министерства приобретает большое значение.

Одним из самых влиятельных министерств, оказывающим большое влияние не только на экономическое, но и на политическое развитие Российской империи в XIX веке было Министерство финансов (МФ), исследованию истории которого и посвящена данная работа.

Объектом исследования является Министерство финансов Российской империи второй половины XIX века.

Предметом исследования выступает аппарат Министерства финансов, его преобразование во второй половине XIX в., периодизация его развития.

Целью данной работы является всестороннее изучение развития всей системы государственного финансового управления второй половины XIX в. с решением следующих сквозных задач:

- проследить возникновение, организационное развитие и процесс взаимодействия центральных и местных органов МФ;
- выявить основные периоды в эволюции министерского аппарата;
- проанализировать содержание и условия деятельности финансового ведомства, процесс его взаимодействия с высшими и другими центральными государственными учреждениями;
- осветить особенности работы служащих МФ, взаимоотношений министра и его аппарата и изменения в личном составе министерства во второй половине XIX в.;
- показать влияние интересов чиновничьего аппарата на проведение финансовых преобразований, их частое несоответствие задачам модернизации России.

³ Россия в XX веке: Историки мира спорят. М., 1994. С.37.

Хронологические рамки диссертации определены как особенностями развития самого Министерства финансов, так и изменениями, происходившими в России в XIX – начале XX вв. Нижней хронологической границей определено начало разработки реформ Александра II, ускоривших модернизацию страны и приведших к серьезной перестройке всей ее финансовой системы и ускорению ее экономического развития. В финансовом ведомстве реформаторская деятельность началась с приходом в 1858 г. на министерский пост А. М. Княжевича, привлекшего к себе на работу целую плеяду молодых экономистов, подготовивших реформы, которые вывели министерство на качественно новый уровень функционирования и определили его курс на десятилетия.

Верхней хронологической границей определен 1903 г. – отставка с поста министра финансов С. Ю. Витте, при котором финансовое ведомство существовало как сверхминистерство. Ни до, ни после оно не имело столь обширных функций и не пользовалось таким авторитетом. Но уже в 1902 г. начинается распад сверхминистерства, ускорившийся после отставки Витте.

Методологическая основа и методы исследования Диссертация выполнена на основе важнейших методологических принципов научности, объективизма и историзма. Использовались также такие специальные методы исследования, как сравнительный и синхронистический (при рассмотрении общего и различного в эволюции Министерства финансов и других ведомств, некоторых финансовых структур России и западных стран), статистический (анализ количественного роста аппарата министерства, расходов на него, анализ данных формулярных списков и т. д.), ретроспективный (рассмотрение развития министерского аппарата на основе данных о его структуре в более поздний период) и др.

Диссертантом используется теория рациональной бюрократии М. Вебера и концепция «автономного государства» социолога Майкла Манна (Michael Mann), согласно которой государственная элита (бюрократия) действует автономно от остальной части общества, и организующая роль государства в экономическом развитии в большей степени определяется бюрократическими императивами⁴.

Историография Исследования по данной проблеме можно разбить на 1) работы, посвященные самому Министерству финансов в целом, и различным его структурам и

⁴ Mann Michael. States, War and Capitalism. Studies in Political Sociology, Basil Blackwell (London and NY). 1988. P.1-30.

подведомственным учреждениям в частности; 2) труды, исследующие условия службы финансовых чиновников и принципы внутриведомственного управления; 3) работы, посвященные лицам, занимавшим пост министра финансов, их деятельности на этом посту, а также деятельности других лиц финансового управления, и 4) исследования различных аспектов истории российской экономики и финансов XIX – начала XX в., в которых рассматривается роль финансового ведомства в экономической жизни России. Кроме того, для данной работы имеют значение и общие исследования истории государственного аппарата России XIX века и положения российского чиновничества.

Как отмечал А. Н. Куломзин, до 60-х гг. XIX в. истории российских финансов не существовало, а источники для нее были закрыты⁵. Практически единственным исследованием истории финансового управления России была книга Д. А. Толстого⁶, в которой прослеживалось его развитие до времен Екатерины II. Самые общие вопросы истории МФ рассматривались в четырехтомной работе И. С. Блиоха⁷, главной идеей которой была невозможность бюрократическим путем установить порядок в финансовой сфере. В 70 – 90-е гг. в связи с дискуссией вокруг положения Государственного банка появились работы Д. И. Пихно, В. Т. Судейкина, Н. С. Петлина⁸, носившие по преимуществу публицистический характер. Пихно был впервые поставлен вопрос о влиянии деятельности Государственного банка на централизацию денежных ресурсов в столице в ущерб провинции. В книге Судейкина была рассмотрена история старых дореформенных кредитных учреждений и был сделан вывод, что Государственный банк получил от них в наследство те черты (в первую очередь зависимость от МФ), которые мешают ему быть «нормальным» банком. Работа Петлина представляет особую ценность, так как написана бывшим чиновником банка.

Столетний юбилей учреждения министерств вызвал появление целого ряда ведомственных изданий, ему посвященных. В МФ был подготовлен обстоятельный двухтомный исторический очерк⁹. В том же году был опубликован «Обзор деятельности

⁵ Научно-Исследовательский Отдел Рукописей Российской Государственной Библиотеки (НИОР РГБ). Музейное собрание. Ф.178. Карт.9803. ед. хр.3. Л.2.

⁶ Толстой Д. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. СПб., 1848.

⁷ Блиох И. С. Финансы России XIX столетия. История-Статистика. В 4-х т. СПб., 1882.

⁸ Пихно Д. И. Коммерческие операции Государственного банка. Киев, 1876; Судейкин В. Государственный банк. Исследование его устройства, экономического и финансового значения. СПб., 1891; Петлин Н. С. Назначение, устройство и очерк деятельности Государственного банка. СПб., 1892.

⁹ Министерство финансов. 1802 – 1902. Исторический обзор. Ч.1-2. СПб., 1902.

Министерства финансов в царствование Александра III»¹⁰. Впоследствии выходили юбилейные ведомственные издания, посвященные истории различных частей финансового ведомства¹¹. Созданные на основе архивных материалов (чаще всего сотрудниками самого министерства), с богатым фактическим материалом эти труды на некоторое время «закрыли» тему, так как никто не обладал такими же возможностями для самостоятельного исследования.

Сейчас юбилейные издания являются ценнейшим источником по истории МФ. Но как исследования они, безусловно, устарели. В них деятельность министерства разбивается на периоды, совпадающие с рамками царствований российских императоров. А ведь уже в конце XIX в. у исследователей складывается понимание, что периодизация, ориентированная на царствование, несовершенна¹². Как справедливо отмечает В. Л. Степанов, в ведомственных изданиях МФ «при довольно систематическом изложении фактов отсутствуют какие-либо обобщения и выводы»¹³, что, впрочем, и не могло являться целью этих своеобразных праздничных отчетов. В них «преимущественное внимание обращено на возможно полное и точное изложение правительственных взглядов»¹⁴, и, естественно, что изданные самим министерством «они и могли носить только тенденциозный характер»¹⁵.

После революции различные аспекты истории финансового ведомства лишь косвенно затрагивались в работах, посвященных экономической и социальной истории России.

В диссертации А. Ф. Вовчика (1947 г.) рассматривался вопрос создания и эволюции

¹⁰ Обзор деятельности Министерства финансов в царствование императора Александра III (1881 – 1894). СПб., 1902.

¹¹ Департамент таможенных сборов. 1811 – 1911. СПб., 1911; Департамент окладных сборов. 1863 – 1913. СПб., 1913; Краткий отчет о деятельности тарифных учреждений и Департамента железнодорожных дел за 1889 – 1913 гг. СПб., 1914; Краткий очерк 50-летия акцизной системы взимания налога с крепких напитков и 50-летия деятельности учреждений, заведовавшего неокладными сборами. СПб., 1913; Ревизоры по податной части при Департаменте окладных сборов. 1889 – 1914 гг. СПб., 1914; Периодические издания министерства финансов. 1865 – 1915. Пг., 1915; Обзор деятельности Крестьянского Поземельного Банка за 1883-1904 гг. СПб., 1906; Государственный банк. Краткий очерк деятельности за 1860 – 1910 годы. СПб., 1910; Ровинский К. Податная инспекция в России (1885 – 1910 гг.). Очерк деятельности податной инспекции за 25 лет ее существования в связи с развитием прямого обложения. СПб., 1910; Ревизоры по податной части при Департаменте окладных сборов. 1889-1914 гг. СПб., 1914; Очерк развития и деятельности государственных сберегательных касс. СПб., 1912.

¹² Мигулин П. П. Русский государственный кредит (1769-1899). Опыт историко-критического обзора. Т. II. Харьков, 1900. С. I-III.

¹³ Степанов В. Л. Н. Х. Бунге: Судьба реформатора. М., 1998. С. 5.

¹⁴ Министерство финансов. Ч. I. С. VI.

¹⁵ Покровский С. П. Министерская власть в России (историко-юридическое исследование). Ярославль, 1906. С. I.

фабричной инспекции в России¹⁶. Автор, справедливо считая причинами преобразований инспекции полицейские интересы царизма и классовые интересы капитала, не назвал не менее важной, на наш взгляд, причины, связанной с интересами финансовой бюрократии.

В 50 – 60-е гг. вышли фундаментальные работы И. Ф. Гиндина, посвященные деятельности Государственного банка¹⁷. В них исследовался вопрос об использовании банка как инструмента общезакономерной политики, подчеркивается его отличие от центральных банков других стран, а также высказываются оригинальные взгляды на экономическую и финансовую политику министров финансов второй половины XIX в. В работе В. В. Вдовина по Крестьянскому банку¹⁸ основное внимание уделялось исследованию его взаимоотношений с Дворянским банком.

Труды Н. П. Ерошкина по истории государственных учреждений в России¹⁹, имея немаловажное значение для рассмотрения истории развития общей системы дореволюционной системы управления, не затрагивали глубоко (это и не ставилось их целью) историю развития МФ.

В трудах Л. Е. Шепелева рассматривается подробно вопрос о подчиненности торгово-промышленной части Министерству финансов и вопросы, связанные с деятельностью его совещательных учреждений²⁰. Эти работы внесли ценный вклад в изучение развития этих министерских структур. Автор рассматривал ход дискуссии вокруг вопроса о подчинении управления торговлей и промышленностью, в его исследовании были впервые опубликованы многие архивные документы, посвященные этому вопросу. Ценность исследований Л. Е. Шепелева состоит и в том, что в них, едва ли не впервые, нашло место освещение взглядов чиновничьего аппарата МФ на проводимые преобразования.

Новая волна интереса к истории государственного управления, особенно в области

¹⁶ Вовчик А. Ф. Создание фабричной инспекции в России (1882 – 1904 гг.). Дисс. на соиск. уч. ст. канд. ист. наук. Одесса, 1947.

¹⁷ Гиндин И. Ф. Неуставные ссуды Государственного банка и экономическая политика царского правительства // Исторические записки. Т.35. М., 1950. С.87-126; Он же. Государственный банк и экономическая политика царского правительства (1861 – 1892 годы). М., 1960; Он же. Антикризисное финансирование предприятий тяжелой промышленности (конец XIX – начало XX в.) // Исторические записки. Т.105. М., 1980. С.105-149.

¹⁸ Вдовин В. Крестьянский Поземельный Банк (1883-1895 гг.). М., 1959.

¹⁹ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983; Он же. Местные государственные учреждения дореформенной России (1800 – 1860). М., 1985.

²⁰ Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики. Л., 1981; Он же. Совещательные учреждения по делам промышленности и торговли в России XIX – начала XX вв. // Санкт-Петербургское научное общество историков и архивистов. Ежегодник. СПб., 1997. С.79-100.

экономики, связанная с рыночными преобразованиями в России, возникла в 90-е гг. В 1993 г. Министерство финансов к своему 190-летию выпустило брошюру²¹, содержащую краткие очерки, посвященные различным аспектам деятельности министерства почти за два века. В выпущенном архивистами Санкт-Петербурга справочнике по высшим и центральным учреждениям Российской империи²², содержатся ценные, хотя и краткие и не везде полные сведения об изменениях в структуре и компетенции различных частей МФ.

В 1995 г. вышла статья Б. В. Ананьича, в которой исследовалась деятельность Кредитной канцелярии и делался вывод, что она «была одним из главных рычагов управления финансовой системой империи»²³. Ю. А. Петров исследует вопрос о развитии сберегательных учреждений, об усилении влияния на них со стороны МФ²⁴. В его работах проводится интересное сравнение с европейским опытом и делается вывод, что идеи, проекты, возникающие в России, имели опережающий характер.

В 1999 и 2001 гг. были опубликованы работы А. В. Бугрова²⁵, посвященные истории Государственного банка и его московской конторы, в которых впервые приводились достаточно подробные сведения об устройстве банка и его филиалов. В статье В. В. Морозана рассматривается подробно история дореформенных государственных кредитных учреждений и раскрываются причины, приведшие к банковской реформе 1860 г.²⁶. В 2002 г. вышла работа Н. А. Проскуряковой «Земельные банки Российской империи»²⁷, в которой рассматривается история учреждения, структура Крестьянского и Дворянского банков и принципы их взаимодействия с другими земельными банками. Автор отходит от традиции негативной оценки результатов деятельности этих кредитных учреждений, высказывает мнение об их большой роли в аграрных преобразованиях конца XIX – начала XX вв.

В работах М. М. Шумилова и В. А. Иванова исследуются местные учреждения России, в том числе и финансовые, рассматривается проблема их взаимоотношений с губернаторской

²¹ Министерству финансов России 190 лет. М., 1993.

²² Высшие и центральные государственные учреждения России, 1801-1917. В 4-х т. Т.1 и 2. СПб., 1998-2001.

²³ Ананьич Б. В. Кредитная канцелярия и правительственный контроль над кредитными учреждениями // Деньги и кредит. 1995. №4. С.61- 67.

²⁴ Петров Ю. А., Калмыков С. В. Сберегательное дело в России: Вехи истории. М., 1995. Ю. А. Петрову принадлежит авторство первых глав этого исследования, посвященных дореволюционному периоду; История Министерства финансов России. В 4 т. Т.1. 1903 – 1917 гг. М., 2002. Гл.17.

²⁵ Бугров А. В. Московская контора Государственного банка Российской империи. М., 1999; Он же. Очерки по истории Государственного банка Российской империи. М., 2001.

²⁶ Морозан В. В. Государственный коммерческий кредит в дореформенной России (конец XVIII в. – 50-е гг. XIX в.) // Нестор. 2000. №2. С.27-148.

властью и положение их чиновников во второй половине XIX века²⁸. В 1998 г. вышло обстоятельное исследование О. В. Моряковой, в котором подробно рассматривается система местного управления России при Николае I на основе архивных данных 15 губерний²⁹. Третья глава данной работы целиком посвящена органам местного управления МФ. Автор наглядно показала их забюрократизированность в николаевскую эпоху и провела анализ состава местного финансового чиновничества.

В 1995 г. небольшим тиражом вышла маленькая брошюрка, посвященная Омскому казначейству³⁰ и написанная, видимо, по заказу его чиновников. Она стала одной из первых подобных работ, численность и качество которых впоследствии будет возрастать. Их главная ценность – в привлечении местных архивов и наличии биографических материалов.

В диссертации Л. А. Кузнецовой³¹ на примере Курской губернии рассмотрены особенности организации и деятельности местных финансовых учреждений, а также проведено исследование их состава, особенностей служебной карьеры их чиновников.

Но ни в одной из перечисленных работ после издания 1902 г. не было сделано попытки дать обзор общего ведомственного развития МФ, за рамками всех последних исследований остается пока целостная характеристика системы финансового управления.

В 2002 г. по случаю 200-летнего юбилея министерства вышел четырехтомник «Истории Министерства финансов России»³², который продолжил традицию юбилейного издания 1902 г. (вплоть до структуры изложения). В «Истории», написанной совместно историками и экономистами, исследуется развитие МФ с 1903 г. Хотя изучаемые в этой работе вопросы выходят за хронологические рамки нашей работы, но на основании представленного в ней материала можно провести сравнение между развитием Министерства финансов до 1903 г. и после, проследить развитие и результаты преобразований, проведенных при С. Ю. Витте.

²⁷ Проскурякова Н. А. Земельные банки Российской империи. М., 2002.

²⁸ Шумилов М. М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х годов XIX в. М., 1991; Иванов В. А. Губернское чиновничество 50 – 60-х гг. XIX в. в России (по материалам Московской и Калужской губерний). Историко-источниковедческие очерки. Калуга, 1994.

²⁹ Морякова О. В. Система местного управления России при Николае I. М., 1998

³⁰ Омское казначейство: прошлое и настоящее. Омск, 1995.

³¹ Кузнецова Л. А. Финансовые учреждения российской провинции во второй половине XIX – начале XX веков (на примере Курской губернии). Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Курск, 2000.

³² История Министерства финансов России. В 4 т. М., 2002.

К исследованиям второй группы можно отнести только статью Б. Б. Дубенцова³³, посвященную преобразованиям порядка государственной службы в финансовом ведомстве, в первую очередь связанным с повышением уровня образованности чиновников МФ.

Для рассмотрения нашей темы чрезвычайно важной является характеристика аппаратной политики министров финансов, что невозможно без исследования их биографий, взглядов на финансовую политику и государственную политику в целом. Комплексных исследований по этой теме немного. В работе С. Н. Петишкиной, изданной в 1995 г.³⁴, автор попыталась раскрыть идеальный тип министра финансов и сравнить с этим идеальным типом всех министров финансов XIX в. К сожалению, малый объем работы не позволил автору произвести глубокий и последовательный анализ этого вопроса, кроме того, она содержала ряд неточностей³⁵. В статье Д. Н. Шилова на основе биографических данных министров была сделана интересная попытка дать им комплексную характеристику, подчеркнуть их отличия от других высших государственных чиновников³⁶.

Значительно больше существует на данный момент исследований, посвященных отдельным лицам, занимавшим пост министра финансов, их деятельности на этом посту.

Из исследований, посвященных А. М. Княжевичу, можно выделить статью В. Т. Судейкина³⁷. В 1910 г. был опубликован биографический очерк, посвященный Рейтерну и подготовленный близко его знавшими людьми³⁸. В приложении к очерку были опубликованы записки Рейтерна, раскрывавшие его экономические взгляды. Особенно подробно в очерке рассматривалась железнодорожная политика Рейтерна. В западной историографии следует отметить статью Джекоба Киппа, в которой он представил Рейтерна как образец либерального бюрократа³⁹.

³³ Дубенцов Б. Б. Попытки преобразования организации государственной службы в конце XIX в. (Из практики Министерства финансов) // Проблемы отечественной истории. Сборник статей аспирантов и соискателей. Ч. 1. М.-Л., 1976. С. 202-224.

³⁴ Петишкина С. Н. Министры финансов России XIX в.: (Краткие очерки о государственной деятельности). М., 1995.

³⁵ Министерство С. А. Грейга было в ней связано с войной 1877-78 гг., хотя он вступил на пост министра после ее окончания. Рейтерн был представлен главным организатором реформы финансовой отчетности 1862-63 гг., товарищем министра финансов Н. Х. Бунге стал не при Абазе, а раньше и т. д.

³⁶ Шолов Д. Н. Министры финансов царской России: краткий обзор. // История финансовой политики в России. СПб., 2000. С. 233-261.

³⁷ Судейкин В. Т. Александр Максимович Княжевич // Русская старина. 1892. Т. 76.

³⁸ Куломзин А. Н., Рейтерн-Нолькен В. Г. М. Х. Рейтерн. Биографический очерк. С приложениями из посмертных записок М. Х. Рейтерна. СПб., 1910.

³⁹ Kipp J. W. M. Kr. Reutern on the Russian state and economy: A liberal bureaucrat during the Crimean era, 1854-60 // The Journal of modern history. Chicago, 1975. Vol. 47. №3. P. 437-459.

В статье В. Г. Чернухи⁴⁰ рассматривается карьера министра финансов в 1878 – 80 гг. С. А. Грейга и делается вывод о ее типичности для переломной эпохи, когда осуществлялся переход от традиционной системы назначения чиновников к профессиональной. При этом профпригодности самого Грейга дается негативная оценка.

В 1998 г. вышла работа В. Л. Степанова, посвященная Н. Х. Бунге. По справедливому замечанию М. Ю. Лачаевой, она, по сути «положила начало давно назревшему, но непростому делу создания биографических исследований о выдающихся министрах дореволюционной России, в том числе и о руководителях министерства финансов»⁴¹. В обстоятельной монографии В. Л. Степанова рассматриваются различные направления деятельности Бунге на посту министра финансов, дается высокая оценка его политике, которая заложила основы деятельности его преемника, И. А. Вышнеградского, изучение политики которого В. Л. Степанов также провел в одной из своих работ⁴².

Особенно много имеется исследующих, посвященных С. Ю. Витте⁴³. В западной историографии следует отметить работу Т. Х. Фон Лауэ, который считал, что в центре индустриализации России конца XIX в. стояла фигура министра финансов Витте⁴⁴.

Из работ, посвященных финансовым чиновникам неминистерского ранга, следует выделить исследования, посвященные К. К. Гроту⁴⁵, А. Л. Штигилицу⁴⁶ и С. С. Татищеву⁴⁷. Во вступительной статье Л. Е. Шепелева, предваряющей воспоминания В. И. Ковалевского⁴⁸,

⁴⁰ Чернуха В. Г. Модель карьеры государственного деятеля на стыке эпох: Самуил Алексеевич Грейг // Проблемы всеобщей истории. Сборник статей в честь А. А. Фурсенко. СПб., 2000. С.322-331.

⁴¹ Вопросы истории. 1999. №3. С.170.

⁴² Степанов В. Л. Иван Алексеевич Вышнеградский // Отечественная история. 1993. №4. С.99-115

⁴³ Лутохин Д. А. Граф С. Ю. Витте, как министр финансов. Пг., 1915; Водовозов В. В. Граф С. Ю. Витте и император Николай II. Пг., 1922; Романов Б. А. Россия в Маньчжурии (1892-1906). Очерки по истории внешней политики самодержавия в эпоху империализма. Л., 1928; Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш. Сергей Юльевич Витте // Вопросы истории. 1990. №8. С.32-53; Игнатьев А. В. С. Ю. Витте – дипломат. М., 1989; Корелин А. П. Сергей Юльевич Витте // Россия на рубеже веков: исторические портреты. М., 1991. С.8-47; Корелин А. П., Степанов С. А. С. Ю. Витте – финансист, политик, дипломат. М., 1998; Мартынов С. Д. Государство и экономика: система Витте. СПб., 2002.

⁴⁴ Theodore H. Von Laue. Sergey Witte and the industrialization of Russia. Columbia University Press. NY and London, 1963. P.5.

⁴⁵ Константин Карлович Грот, как государственный и общественный деятель (1815-1897). Материалы для его биографии и характеристики. К столетию со дня его рождения. В 3-х т. Пг., 1915. Т.1.

⁴⁶ Лизунов П. В. Штигилицы – «некоронованные короли» российских финансов // Вопросы истории. 1999. №10.

⁴⁷ Лачаева М. Ю. Финансовый агент С. С. Татищев // Россия на рубеже XIX – XX веков. Материалы научных чтений памяти профессора В. И. Бовыкина. Москва, МГУ им. М. В. Ломоносова, 20 января 1999 г. М., 1999. С.303-314.

⁴⁸ Ковалевский В. И. Воспоминания // Русское прошлое. Историко-документальный альманах. 1991. №2. С.5-26.

дается описание жизни и карьеры этого ценного сотрудника Витте. В работе С. Г. Беляева⁴⁹, посвященной министру финансов времен первой мировой войны П. Л. Барку, содержится краткий очерк его карьеры в финансовом ведомстве.

Из исследований политики министерства в целом можно выделить исследования Н. Х. Весселя, П. П. Мигулина, М. М. Кашкарова, И. П. Табурно, П. И. Лященко, А. П. Погребинского, Е. Е. Халонова и др.⁵⁰.

Из работ, предметом изучения которых стали конкретные направления деятельности МФ в XIX – начале XX в., следует назвать статьи Ю. Н. Шебалдина, А. П. Корелина и В. Е. Юровского о бюджетной политике⁵¹, книгу Т. М. Китаниной, в которой рассматривается хлеботорговая политика финансового ведомства, а так же вопрос о конфликте между МФ и Военным министерством вокруг хлебозаготовительной операции⁵². В фундаментальных трудах В. С. Дякина рассматривается сельскохозяйственная политика МФ⁵³, податная политика стала предметом изучения в работе Н. И. Ананьич⁵⁴, железнодорожная – в работах А. М. Соловьевой, А. А. Лазуткина и И. Н. Слепнева⁵⁵, кредитная политика исследовалась в работах Б. В. Ананьича и С. К. Лебедева⁵⁶. В исследованиях П. В. Лизунова рассматривается

⁴⁹ Беляев С. Г. П. Л. Барк и финансовая политика России 1914 – 1917 гг. СПб., 2002.

⁵⁰ Вессель Н. Х. Наша новая государственная финансовая деятельность (1892 - 1894 гг.). С кратким очерком государственной финансовой деятельности с 1857 – 1892 гг. СПб., 1894; Мигулин П. П. Русский государственный кредит (1769-1899). Опыт историко-критического обзора. Т. I-III. Харьков, 1899-1907; Кашкаров М. Финансовые итоги последнего десятилетия (1892 – 1901 гг.). В 2-х т. СПб., 1903; Табурно И. П. Эскизный обзор финансово-экономического состояния России за последние 20 лет (1882-1901). СПб., 1904; Лященко П. И. История народного хозяйства СССР. Т. II. Капитализм. М., 1952; Погребинский А. П. Государственные финансы России в эпоху империализма. М., 1968; Халонов Е. Е. Очерки из истории финансово-экономической политики пореформенной России (1861 – 1904 гг.). М., 1997.

⁵¹ Шебалдин Ю. Н. Государственный бюджет царской России в начале XX в. (до первой мировой войны) // Исторические записки. №65. 1959. С.163-190; Корелин А. П. С. Ю. Витте и бюджетно-финансовые реформы в России конца XIX – начала XX века // Отечественная история. 1999. №3. С.42-64; Юровский В. Е. Кризисы финансовой системы Российской империи в XIX веке // Вопросы истории, 2001, №2. С.32-45.

⁵² Китанина Т. М. Хлебная торговля России в 1875-1914 гг. (Очерки правительственной политики). Л., 1978.

⁵³ Дякин В. С. Деньги для сельского хозяйства. 1892-1914 гг.: (Аграрный кредит в экономической политике царизма). СПб., 1997.

⁵⁴ Ананьич Н. И. К истории податных реформ 1880-х годов (Введение дополнительных сборов к промысловому налогу: 3-процентного и раскладочного) // История СССР. 1979. №1. С.159-173.

⁵⁵ Соловьева А. М. Из истории выкупа частных железных дорог в России в конце XIX в. // Исторические записки. Т. 82. М., 1968. С.89-118; Лазуткин А. А. Роль железнодорожной политики в стабилизации финансовой системы российской монархии в министерство И. А. Вышнеградского (1887-1892 гг.) // Вестник Московского университета. Сер.8. 1993. №6. С.24-34; Слепнев И. Н. С. Ю. Витте и железнодорожная тарифная реформа 8 марта 1889 года (К вопросу о балансе предпринимательских интересов и экономической политики) // Отечественная история. 1998. №5. С.20-31.

⁵⁶ Ананьич Б. В. Указ. соч.; Лебедев С. К. Иностранный капитал и Петербургский международный коммерческий банк в 80-х – начале 90-х гг. XIX в. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Л., 1988.

вопрос о контроле министерства над биржевой деятельностью⁵⁷.

Информацию о взаимодействиях Министерства финансов с другими государственными учреждениями содержат их юбилейные издания и обзоры деятельности⁵⁸.

Большое значение для рассмотрения данной темы имеет вопрос о степени влияния бюрократии на проведение финансовой политики. Ответить на него невозможно без рассмотрения самой природы российской бюрократии. Не считая дореволюционных публицистических работ, содержащих скорее эмоциональную, чем научную оценку⁵⁹, вопрос о социальной природе, психологии, социокультурных и политических установках российской бюрократии XIX в. оставался без внимания исследователей, по той же причине, что и проблема развития государственных структур императорской России. Фундаментальные работы П. А. Зайончковского⁶⁰ стали поворотным моментом, возродив интерес к теме «Роль бюрократии в истории России».

В зарубежной историографии проблема роли бюрократии в переходных обществах, коим признавалась Россия, обсуждалась на основе учения о рациональной бюрократии М. Вебера. Согласно разработанной великим немецким социологом теории рациональной бюрократии при переходе к капиталистическому обществу происходит смена традиционной бюрократии новой, рациональной, к основным характеристикам которой относятся: 1) компетенция каждого бюрократического уровня четко регламентирована, нормативно зафиксирована; 2) отделение выполняемой функции от личности служащего; 3) управленческая деятельность осуществляется постоянно; 4) иерархическая организация бюрократической структуры основана на базе твердо установленных принципов должностной субординации и образует основной принцип контроля за чиновником; 5) вся формальная внутриорганизационная деятельность осуществляется письменно, производится обязательная архивизация документов; 6) компетентность должностных лиц и в сфере своих

⁵⁷ Лизунов П. В. Биржевая реформа С. Ю. Витте // Исторический ежегодник. Омск, 2000. С.63-73; Он же. Санкт-Петербургская фондовая биржа (конец XIX в. – 1914 г.) // Нестор. 2000. №2. С.203-338.

⁵⁸ Обзор деятельности Государственного Совета в царствование Государя Императора Александра III. 1881 - 1894 гг. Всеподданный отчет Председателя Государственного Совета. СПб., 1895; Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т.4 и 5. СПб., 1902; Обзор деятельности Министерства путей сообщения за десятилетие 1895 – 1904 гг. СПб., 1906; Министерство внутренних дел. 1802 – 1902. Исторический очерк. СПб., 1901. и др.

⁵⁹ Исключение составляет работа В. А. Евреинова «Гражданское чиновничество в России. Исторический очерк» (СПб., 1888).

профессиональных обязанностей, и в сфере администрирования, управленческая деятельность становится особой профессией⁶¹.

Сам Вебер подчеркивал, что все это идеальный тип, на 100% нигде не воплощаемый. Его теория подверглась переосмыслению в западной социологии, политологии и исторической науке второй половины XX в. В конце 50-х - 60-х гг. начинает утверждаться представление о бюрократии как об особой социальной силе, влияющей на политику. Большое значение имела дискуссия между американским историком Марком Раевым и немецким исследователем Х.-Й. Торке⁶². Если первый, критически анализируя российскую бюрократию и сравнивая ее с идеальной веберовской моделью, пришел к выводу, что в России не произошло перехода к рациональному типу, то Торке заявил о недопустимости сравнения. Отличие российской бюрократии, считал он, в идеологии личного интереса, отождествленном с государственным. Правда, Торке признавал, что после 1861 г. российская бюрократия приблизилась по своим характеристикам к западной.

В конце 70-х – начале 80-х гг. Фред Риггз объяснял всевластие бюрократии в России тем, что в переходных обществах административный аппарат модернизируется быстрее, чем политическая система⁶³. Политическая роль бюрократии уже не вызывает ни у кого сомнения. Роль бюрократии в индустриализации и модернизации России рассматривают в своих трудах А. Гершенкрон и Дон К. Роуни⁶⁴. В этот период особое внимание уделяется проблемам борьбы внутри бюрократии, А. Рибером и С. Блэком⁶⁵ исследуется вопрос о наличии различных бюрократических групп, причем намечается отказ от общего деления на «либеральных» и «консервативных», «прогрессивных» и «реакционных». Ими выделяются следующие группы: 1) традиционная, строящаяся на основе отношений «патрон-клиент» (знатные семейства, близкие ко двору); 2) заинтересованные группы в правительственном

⁶⁰ Зайончковский П. А. Кризис самодержавия на рубеже 70-80-х годов XIX в. М., 1964; Он же. Российское самодержавие в конце XIX века. М., 1970; Он же. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978.

⁶¹ Weber M. Theory of Social and Economical Organization. N. Y., 1947. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М., 1999. Арон Р. Этапы развития социологической мысли. М., 1992. С. 578.

⁶² См. об этом: Большакова О. В. Бюрократия, реформы и контрреформы в России (1855-1894) в освещении англоязычной историографии. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2001. С.100-101.

⁶³ Riggs F. W. Bureaucrats and political development: A paradoxical view // Bureaucracy and political development /Ed. by LaPalombara. Princeton, 1963. XIV. P.124-126.

⁶⁴ См.: Роуни Дон К. Управление промышленностью в России. Автономное государство и экономическое развитие //Отечественная история. 1995. №1. С.119-134.

⁶⁵ Riber A. Bureaucratic politics in imperial Russia // Social science history. Pittsburgh, 1978. Vol.2, №4. P. 379-427.

аппарате (министериялы по Веберу); 3) объединение бюрократии с предпринимателями и другими неправительственными группами; 4) местничковая группа (губернаторы) и 5) свободные пловцы, легко перемещающиеся из ведомства в ведомство чиновники высшего ранга.

В конце 80-х - 90-е гг. из-за изменений, происходивших в нашей стране, интерес к проблеме бюрократии у западной историографии теряется, зато просыпается в России. Особенный интерес представляет работа Л. Е. Шепелева⁶⁶ и статьи Л. Ф. Писарьковой, в которых анализировались изменения в социальном составе чиновничества с петровских времен до Николая I и рассматривались причины взяточничества и злоупотреблений⁶⁷.

Во время круглого стола, прошедшего в начале 1998 г. и посвященного теме «Власть и реформы в России», О. А. Омельченко призвал историков к учету позиций российской бюрократии при изучении преобразований в России XIX в., подчеркивая, что по многим вопросам она имела особое мнение⁶⁸. В сборнике, посвященном 60-летию профессора В. В. Журавлева, А. К. Сорокин справедливо отмечает, что необходимо осознание роли бюрократии, как «персонификации» государства, в действиях представителей которой «проявлялось стремление установить не только государственный, но и личный контроль над функционированием капиталистической промышленности»⁶⁹.

Источниковая база диссертации

Важнейшими неопубликованными источниками по этой теме являются документы архива Министерства финансов, хранящиеся прежде всего в Российском государственном историческом архиве и сосредоточенные в фондах: Департамента МФ (ф.559), Общей канцелярии МФ (ф.560), Секретной канцелярии МФ (ф.561), Департамента государственного казначейства (ф.565 и 566), Департамента разных податей и сборов (ф.571), Департамента окладных сборов (ф.573), Департамента неокладных сборов (ф.574), Главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей (ф.575), Кредитной канцелярии (ф.583),

⁶⁶ Шепелев Л. Е. Чиновный мир России: XVIII – начало XX в. СПб., 1999.

⁶⁷ Писарькова Л. Ф. От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии // Отечественная история. 1996. №4. С.29-43; Она же. К истории взяток в России (по материалам «секретной канцелярии» кн. Голицыных первой половины XIX в.) // Отечественная история. 2002. №5. С.33-49.

⁶⁸ Власть и реформы в России. Материалы «круглого стола», посвященного обсуждению коллективной монографии петербургских авторов. // Отечественная история. 1998. №2. С.16.

⁶⁹ Сорокин А. К. Государство и предпринимательство в России (вторая половина XIX – начало XX века) // Проблемы политической и экономической истории России. Сборник статей. К 60-летию профессора В. В. Журавлева. М., 1998. С.61.

Государственного банка (ф.587), Департамента мануфактур и торговли (ф.20), Департамента таможенных сборов (ф.21), Горного департамента (ф.37), Коммерц-коллегии (ф.13). В них содержатся важнейшие документы по всем важнейшим внутренним преобразованиям министерства, о его структуре, принципах разделения компетенции и личном составе, внутриведомственная переписка, в том числе и с местными финансовыми учреждениями, результаты ревизий, записки различных лиц на имя министра финансов с предложениями о перестройке и изменении принципов деятельности различных частей и министерства в целом.

Особенное значение имеет фонд Общей канцелярии, являвшейся своеобразным нервным центром министерства, связующим звеном между министром и аппаратом. Сведения, которые министр требовал о деятельности различных частей министерства поступали через канцелярию, которая вела соответствующую переписку. В нее поступали различные ходатайства финансовых чиновников, сведения о переменах по службе, о награждении т. п. Через Общую канцелярию осуществлялась связь министра финансов с высшими учреждениями и другими ведомствами. В архиве канцелярии хранится чрезвычайно интересное дело «О преобразовании учреждений Министерства финансов в 1860 – 1862 гг.», приводимое нами в приложениях, и другие документы о структуре МФ в разные периоды его существования.

До 90-х гг. XX в. изучение этих фондов было фрагментарно. Основным интерес исследователями был проявлен к документам, связанным с определением направления политики министерства, взаимоотношениями министерства и частнокапиталистических структур. Исследование многих внутренних делопроизводственных документов не производилось.

Кроме архивных документов МФ интерес для нашего исследования представляют документы Комитета министров (ф.1263) и Государственного совета (ф.1149, 1152, 1160), в которых содержатся представления Министерства финансов об изменении его штатов и структуры.

В фонде 1349 содержатся формулярные списки чиновников МФ до 1855 г., дающие представления об их социальном и имущественном положении, о их образовательном уровне и этапах их карьеры. К сожалению, формулярные списки чиновников МФ второй половины XIX в. сохранились хуже и разбросаны по самым разным фондам, что делает крайне

сложным их комплексное исследование.

Опубликованные источники по теме исследования можно разбить на следующие группы: законодательные материалы; справочные издания; ведомственные издания и другие официальные документы; воспоминания, дневники и переписка чиновников МФ; воспоминания, дневники и переписка других лиц; экономические труды министров финансов и публицистические выступления разных лиц по вопросам финансовой и экономической политики; материалы периодической печати.

Законодательные материалы сосредоточены в трех собраниях Полного собрания законов Российской империи. В них содержатся сведения о важнейших изменениях в составе, структуре, компетенции МФ. Но данный источник далеко не полон. Г. М. Горфейн отметил, что в нем нет, например, сведений об образовании двух важнейших отделений Департамента торговли и мануфактур – торговых сборов и статистического⁷⁰. Недостающие сведения можно найти в Собраниях узаконений и распоряжений правительства и «Правительственном вестнике», – официальном органе периодической печати. Существующие законодательные положения закреплялись в Сводах законов Российской империи разных годов издания. Но нужно отметить, что многие важные преобразования отдельных частей министерства вообще не нашли своего законодательного отражения.

Среди справочных изданий для исследования изменений в личном составе министерства важными являются ежегодные издания «Адрес-календаря» («Адрес-календарь. Общая роспись начальствующих и прочих должностных лиц по всем управлениям в Российской империи»), «Общие составы Министерства финансов», «Список российских посольств, миссий, консульств и агентов Министерства финансов за границей».

Циркуляры МФ и его отдельных частей, различные постановления, инструкции и ведомственные правила содержатся в отдельных изданиях и разнообразных сборниках⁷¹, а также в периодических изданиях МФ: в «Указателе правительственных распоряжений по

⁷⁰ Горфейн Г. М. Указ. соч. С.84.

⁷¹ Инструкция казначействам. Утверждена г. министром финансов, по соглашению с г. государственным контролером, 21 июня 1878 г. СПб., 1878; Инструкция казенным палатам по управлению кассами Министерства финансов, счетоводству и отчетности. Утверждена г. министром финансов по соглашению с г. государственным контролером, 21 июня 1878 г. СПб., 1878; Сборник циркуляров Министерства финансов казенным палатам, казначействам и податным инспекторам за 1865 – 1894 гг. /Сост. Н. А. Дмитриев. Вып.1. Киев, 1902; Общий сборник циркулярных распоряжений департамента [таможенных сборов] по канцелярии и отделениям: судному, строительному, счетному и статистическому за 1870 -- 1900 гг. СПб., 1902; Сборник узаконений, правил и распоряжений по делам касающимся фабричной инспекции. СПб., 1902; .

Министерству финансов» и в «Вестнике финансов, промышленности и торговли»⁷².

Печатные записки МФ и других ведомств, опубликованные журналы заседаний и труды различных комитетов и комиссий, посвященные подготовке различных преобразований, отражают позиции этих МФ, его чиновников в решении разнообразных государственных вопросов⁷³.

Важнейшими источниками по данной теме являются разнообразные отчеты его частей и подведомственных ему мест⁷⁴, которые дают представления о масштабе и эффективности их деятельности, выявить проблемы, возникавшие в повседневной работе.

В сборнике «Судьбы России» опубликованы важнейшие программные записки министров финансов и других высокопоставленных финансовых чиновников о финансах и экономике России, о задачах МФ по их развитию⁷⁵.

Исключительное значение для рассмотрения вопроса о росте расходов на аппарат МФ и о злоупотреблениях финансовых чиновников имеют всеподданнейшие отчеты государственного контролера и отчеты Государственного контроля⁷⁶.

Важным источником для данной темы является мемуарная литература. Это прежде всего воспоминания и дневники чиновников МФ, а также чиновников других ведомств, которые «содержат порой уникальный, почти отсутствующий в других источниках материал, позволяющий обогатить и расширить наши представления о внутреннем мире чиновничества, выявить свойственные его разным слоям интересы, привычки, настроения, черты характера, быта, нравы, отношение к службе, правительству, царю, к другим

⁷² До 1885 г. «Указатель», с 1885 г. «Вестник» с приложениями, в том числе и «Движение по государственной службе».

⁷³ Труды Комиссии высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов; Объяснения Министерства финансов на соображения прочих ведомств по проекту Устава Крестьянского Поземельного Банка. СПб., 189-....; Журналы высочайше учрежденной Особой комиссии для составления проектов местного управления. 1885 г.; Журналы высочайше учрежденной комиссии по пересмотру устава Государственного банка. Б.м., б.г.; Журналы совета по тарифным делам. 1889 – 1891. СПб., 1892 и т. д.

⁷⁴ Отчеты Департамента неокладных сборов за 1883 – 1894 гг. СПб., 1884 – 1896; Отчеты бывшего Департамента неокладных сборов, а ныне Главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей за 1895-1896 гг. СПб., 1897-1898; Отчеты государственных кредитных установлений за 1858 – 1870 гг. СПб., 1860 – 1873; Отчеты Государственных сберегательных касс за 1895 – 1903 гг. СПб., 1896-1904; Отчеты Государственного банка за 1870 – 1903. СПб., 1871 – 1904; О деятельности фабричной инспекции. Отчет за 1885 год главного фабричного инспектора Я. Т. Михайловского. СПб., 1886; Свод отчетов фабричных инспекторов за 1900 – 1903 г. СПб., 1902 – 1906.

⁷⁵ Судьбы России. Доклады и записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.). СПб., 1999.

сословиям, наконец, к обществу в целом»⁷⁷. Этот тип источников хранит для нас сведения о «подводных течениях» бюрократического мира, об обратной, неофициальной «подкладке» многих принятых решений.

Воспоминания управляющего Государственным банком Е. И. Ламанского знакомят нас с событиями вокруг преобразования кредитных учреждений и первых лет работы Государственного банка, в них дается характеристика А. М. Княжевичу, Ю. А. Гагейместеру и М. Х. Рейтерну⁷⁸. Но большая часть воспоминаний носит публицистический характер, автор ставит их целью полемику со сторонниками казенного устройства государственного банка. Такие же задачи стояли перед бывшим чиновником Государственного банка Ф. А. Юргенсом, автором воспоминаний о самом Е. И. Ламанском⁷⁹.

Воспоминания чиновников Главного выкупного учреждения, находившегося в ведении МФ, П. А. Кускова и А. В. Эвальда восстанавливают его внутреннюю служебную обстановку⁸⁰. В воспоминаниях чиновника Горного департамента и писателя К. А. Скальковского даны яркие характеристики высшего руководства Министерства финансов и Горного департамента, переданы посвященные им исторические анекдоты⁸¹. Но к его свидетельствам следует относиться с большой долей осторожности, – писатель часто возобладал над очевидцем, что отмечал близко знавший автора А. А. Плещеев⁸².

Воспоминания Ф. Ф. Воропонова содержат свидетельство о первых годах работы Крестьянского банка⁸³.

Описанию личности министра финансов Н. Х. Бунге посвящены воспоминания управляющего Крестьянским и Дворянским банками Е. Э. Картавцева⁸⁴.

⁷⁶ Всеподданнейшие отчеты государственного контролера за 1866 - 1902 года. СПб., 1867-1903; Отчеты Государственного контроля по исполнению государственной росписи за сметный период 1870-1902 гг. СПб., 1871-1903.

⁷⁷ Иванов В. А. Указ. соч. С.83.

⁷⁸ Из воспоминаний Евгения Ивановича Ламанского (1840-1890 гг.) // Русская старина. 1915. Т.161. №1-3; Т.162. №4, 5; Т.163. №9; Т.164. №10-12.

⁷⁹ Юргенс Ф. А. Воспоминания об Евгении Ивановиче Ламанском в связи с деятельностью Государственного банка. СПб., 1903.

⁸⁰ Воспоминания П. А. Кускова // Исторический вестник. 1910 №12. С.918-936; Воспоминания А. В. Эвальда // Исторический вестник. 1902. №11. С.454-474.

⁸¹ Скальковский К. А. Наши государственные и общественные деятели. СПб., 1890; Скальковский К. Воспоминания молодости (по морю житейскому). 1843-1869. СПб., 1906.

⁸² Плещеев А. А. Воспоминания о К. А. Скальковском // Исторический вестник. 1906. №12. С.940.

⁸³ Воропонов Ф. Ф. Крестьянский банк и его начало. Из личных воспоминаний // Вестник Европы. 1905. №12. С.507-559.

⁸⁴ Картавцев Е. Э. Николай Христианович Бунге // Вестник Европы. 1897. №5. С.5-39.

Воспоминания высокопоставленного чиновника МФ Ф. Г. Тернера⁸⁵, большая часть карьеры которого пришлась на службу в этом ведомстве, содержат бесценные данные о всех перипетиях внутренней жизни министерства и его взаимоотношениях с другими государственными структурами.

Воспоминания товарища министра финансов В. И. Ковалевского⁸⁶ содержат ценные характеристики министров Бунге, Вышнеградского, Витте, директора Департамента окладных сборов А. А. Рихтера.

О становлении фабричной инспекции и отношении к ней Н. Х. Бунге и И. А. Вышнеградского, о первых трудностях в ее работе рассказывает в своих воспоминаниях первый московский фабричный инспектор И. И. Янжул⁸⁷.

Исключительное значение имеют мемуары С. Ю. Витте, основанные на значительной коллекции документов⁸⁸. Мемуары носят тенденциозный характер, так как, по замечанию А. В. Игнатьева, целью их написания было самооправдание, сведение счетов и передача опыта потомкам⁸⁹. Необходимо подчеркнуть, что хотя сам автор не рассчитывал на прижизненное их опубликование⁹⁰, но собирался использовать их частично для прижизненной борьбы с политическими противниками и «как никто другой с величайшим усердием всеми средствами насаждал собственные версии и трактовки важнейших событий времени своего пребывания у власти»⁹¹. Воспоминания содержат живые характеристики многих чиновников МФ, раскрывают многие причины и механизмы реформ, проведенных в конце XIX – начале XX вв.: денежной, принятия новых уставов Государственного, Крестьянского и Дворянского банков, введения винной монополии, реформы управления торговлей и промышленностью. Яркое, хотя и тенденциозное освещение получил вопрос взаимоотношений МФ с другими ведомствами.

Воспоминания В. Н. Коковцова (товарища министра финансов при Витте, министра финансов в 1904 – 1905 и 1906 – 1914 гг.) начинаются с 1911 г., со времени его деятельности

⁸⁵ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. В 2-х т. СПб., 1910-11.

⁸⁶ Ковалевский В. И. Воспоминания // Русское прошлое. Историко-документальный альманах. 1991. №2. С.5-96.

⁸⁷ Воспоминания И. И. Янжула о прожитом и виденном в 1864-1909 гг. В 2-х вып. СПб., 1910-1911; Он же. Янжул И. И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого созыва. Материалы для истории русского рабочего вопроса и фабричного законодательства. СПб., 1907

⁸⁸ Витте С. Ю. Воспоминания. В 3-х томах. Таллинн – М., 1994. Т.1. С.55.

⁸⁹ Игнатьев А. В. С. Ю. Витте и его «Воспоминания» // Витте С. Ю. Воспоминания. В 3 т. Т.1. Таллинн – М., 1994. С.4.

⁹⁰ Витте С. Ю. Воспоминания. Т.2. С.235.

на посту председателя Совета министров, но в них есть ценная информация и о времени его нахождения в Государственной канцелярии и МФ в период министерства Витте, дается описание взаимоотношений этих государственных деятелей, дается характеристика товарищу министра финансов А. Я. Антоновичу⁹². При изучении этой информации нужно помнить о крайне напряженных отношениях между Коковцовым и Витте после 1904 г. В воспоминаниях Коковцова также содержится краткая характеристика его собственной финансовой и экономической политики, которая позволяет провести сравнение деятельности МФ до и после 1903 г.

Большой интерес представляют воспоминания чиновника Б. В. Лопухина⁹³, который с 1894 г. служил в МФ, Государственном контроле и канцелярии Государственного совета. Он встречался с С. Ю. Витте и другими высокопоставленными чиновниками, знал всю бюрократическую "кухню" и в своих воспоминаниях показал редкую осведомленность как о деятельности финансовых органов.

Очень ценными являются воспоминания рядовых чиновников, таких как таможенный чиновник С. Р. Минцлов⁹⁴. В его воспоминаниях описана жизнь одной из незначительных таможен и ее чиновников, описывается их быт, представлена обыденная, непарадная сторона финансового управления на низшем уровне.

Ценные сведения содержатся в воспоминаниях и дневниках министров и чиновников других ведомств: П. А. Валуева, Д. А. Милютина, А. И. Дельвига, В. Н. Ламздорфа, А. А. Половцова, А. П. Извольского и др.⁹⁵. Особенно большой интерес представляют дневники П. А. Валуева, Д. А. Милютина и А. А. Половцова. Эти люди непосредственно контактировали с высшим финансовым руководством, и они дают в своих дневниках не всегда объективные, но зато яркие, насыщенные фактическим материалом, характеристики министров финансов и их политики, описывают их взаимоотношения с высшей властью, высшими и центральными государственными учреждениями.

⁹¹ Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш. Сергей Юльевич Витте // Вопросы истории. 1990. №8. С.32.

⁹² Коковцов В. Н. Из моего прошлого. Воспоминания 1911 – 1919. М., 1991.

⁹³ Лопухин В. Б. Люди и политика (конец XIX – начало XX в.) // Вопросы истории. 1966. №9-11.

⁹⁴ Минцлов С. Р. В таможенном мире. Из воспоминаний. Трапезонд, 1917.

⁹⁵ Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел (1861 – 1876), в двух томах. М., 1961; Милютин Д. А. Воспоминания. 1860 – 1862. М., 1999; Дневник Д. А. Милютина. В 4-х т. М., 1947-1950; Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. В двух томах. М., 1966 – 1968; Дельвиг А. И. Мои воспоминания. В 4-х т. М., 1913; Воспоминания Е. М. Феоктистова. За кулисами политики и литературы (1848-1896). Л., 1929; Ламздорф В. Н. Дневник. 1894 – 1896. М., 1991; Извольский А. П. Воспоминания. М., 1989.

Важные свидетельства содержатся в мемуарах и дневниках лиц из «высших сфер» и лиц, осведомленных по роду своих занятий (предпринимателей, журналистов, ученых)⁹⁶.

В статье сына начальника ревизионного отделения нижегородской казенной палаты П. О. Морозова, написанной на основании личных воспоминаний и документов, подробно рассказывается о самом громком злоупотреблении, вскрытом в изучаемый период по ведомству МФ – так называемом «соляном деле»⁹⁷.

Ценную информацию содержат воспоминания чиновника Государственной канцелярии, товарища министра государственных имуществ и статс-секретаря А. Н. Куломзина, хранящиеся в РГИА и Научно-исследовательском отделе Российской Государственной Библиотеки (НИОР РГБ)⁹⁸, который близко знал всех министров финансов, начиная с М. Х. Рейтерна и кончая С. Ю. Витте, был осведомлен о всех особенностях их железнодорожной политики. Воспоминания содержат яркие характеристики руководства МФ, в том числе данные третьими лицами.

В записках винозаводчика, откупщика, члена комиссии А. П. Заболоцкого-Десятовского и главного директора (министра финансов) в Царстве Польском А. И. Кошелева рассказывается о работе комиссии для составления новых правил о питейных сборах и дается характеристика М. Х. Рейтерна, К. К. Грота, В. П. Безобразова⁹⁹.

В воспоминаниях чиновника Военного министерства А. Д. Крылова приводятся интересные факты о времени подготовки акцизной реформы, рассказывается о взаимоотношениях между Министерством финансов и Военным министерством по поводу проводимого на Дону эксперимента по отмене откупов¹⁰⁰.

Книга-памфлет П. В. Долгорукова содержит интересные факты о высокопоставленных финансовых чиновниках конца николаевского царствования и начала эпохи реформ¹⁰¹. Но к этому источнику надо относиться особо осторожно. Например, председатель Горного

⁹⁶ Мешерский В. П. Мои воспоминания. Т.3. (1881-1894 гг.). СПб., 1912; Кауфман А. Е. Черты из жизни графа С. Ю. Витте // Исторический вестник. 1915. №4. С.220-231; Мемуары профессора И. Х. Озерова // Вопросы истории. 1997. №2. С.72-95; Суворин А. Дневник. М., 1992; Дневниковые записи С. Д. Шереметьева о С. Ю. Витте // Отечественная история. 1998. №2. С.149-163. и др.

⁹⁷ Морозов П. О. Соляное дело (По документам и личным воспоминаниям) // Голос минувшего. 1915. №11. С.144-160.

⁹⁸ НИОР РГБ. Музейное собрание. Ф.178. Карт.9803; РГИА. Ф.1642. Оп.1. Д.184-194.

⁹⁹ Записки Александра Ивановича Кошелева // Всемирный вестник. 1906. №8-10.

¹⁰⁰ К истории отмены винных откупов в России (Из записок т. с. А. Д. Крылова). 1858-1862 гг. // Русская старина. 1880. Т.27. №3. С.573-586.

¹⁰¹ Долгоруков П. В. Петербургские очерки. – Памфлеты эмигранта. М., 1992.

аудиториата генерал Генгросс в одном месте представлен взяточником¹⁰², а ниже Долгоруков отзывается как о человеке честном, добросовестно работающем¹⁰³. И, тем не менее, яркие характеристики П. В. Долгорукова показывают отношение определенной части общества к финансовому ведомству и его чиновникам.

В воспоминаниях предпринимателя Н. А. Варенцова¹⁰⁴ содержится интереснейшее и редкое свидетельство о принципах работы среднего звена министерства, о корпоративных принципах в среде финансовых чиновников.

Важнейшими источниками для выявления экономических взглядов высокопоставленных чиновников МФ являются написанные ими или лицами, с ними связанными, научные и публицистические труды по различным проблемам экономики России¹⁰⁵.

Большое значение имеют также такой источник как периодическая печать, в первую очередь такие издания, как «Биржевые ведомости», «Новое время», «Московские ведомости», «Гражданин» и др.

Научная новизна работы заключается в том, что это первое комплексное исследование эволюции Министерства финансов Российской империи во второй половине XIX в. В диссертации приведена периодизация истории развития дореволюционного финансового ведомства, впервые после издания 1902 г. производится детальный анализ причин и хода преобразований системы государственного финансового управления в целом, раскрывается влияние личностного фактора, бюрократических интересов на их проведение. При этом, автором на примерах конкретных реформ выявляется противоречие бюрократических интересов общественным интересам, задачам модернизации страны. В диссертации исследуется вопрос о соответствии ведомственных структур выполняемым функциям и дается оценка функциональной готовности Министерства финансов к реформированию российской экономики. Наглядно показан рост расходов на центральный и местный аппарат министерства, отмечено и объяснено различие в темпах этого роста на

¹⁰² Долгоруков П. В. Указ. соч. С.360.

¹⁰³ Там же. С.363.

¹⁰⁴ Варенцов Н. А. Слышанное. Виденное. Передуманное. Пережитое. М., 1999.

¹⁰⁵ Бунге Н. Х. Монополия железно-дорожного царства и ее ограничения // Вестник Европы. 1876. №3. С.314-352; Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900 - 1902 гг. СПб., 1912; Витте С. Ю. Принципы

разных этапах ведомственного развития. В диссертации рассматривается кадровая политика руководства Министерства финансов, изменение статуса финансовых чиновников на протяжении второй половины XIX в., выявляются причины многочисленных злоупотреблений и подробно исследуются их разнообразные проявления. Впервые изучаются отношения аппарата финансового ведомства и его главы – министра, доказываемая их взаимозависимость, выявляются особенности внутриведомственных отношений. В научный оборот впервые вводятся многие архивные источники.

Практическая значимость исследования заключается в том, что его основные положения могут быть использованы при создании обобщающих трудов по отечественной истории, и, особенно, по истории государственного управления, в преподавании исторических и экономических дисциплин, сотрудниками современных государственных финансовых учреждений.

Апробация результатов исследования

Материалы диссертации отражены в трех публикациях общим объемом 3,5 п. л.¹⁰⁶ и в выступлениях на научных конференциях: студентов и аспирантов Московского государственного университета (апрель 1998 г.) и межвузовской конференции «Государственное строительство России – история, современность, перспективы», посвященной 200-летию министерств (Московский государственный университет сервиса, ноябрь 2002 г.).

Структура диссертации

Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, 18 приложений и библиографического списка источников и литературы.

железнодорожных тарифов по перевозке грузов. 2-е доп. изд. Киев, 1884; Витте С. Ю. По поводу национализма. Национальная экономика и Фридрих Лист. 2-е изд. СПб., 1912.

¹⁰⁶ Соловьев Я. В. Бюрократизация аппарата министерства финансов Российской империи в правление Николая I. // Эхо: Сборник статей по новой и новейшей истории Отечества: вып.2. М., 1999. С.7 – 22; Он же. Этапы ведомственного развития Министерства финансов в XIX веке // Государственное строительство России. История, современность, перспективы. Материалы межвузовской научной конференции 4-5 ноября 2002. М., 2002. С.35 – 42; Он же. Дискуссии 60-80-х гг. XIX века по вопросу о реформировании местного финансового управления // Армагеддон: Актуальные проблемы истории, философии и культурологии. М., 2003. Кн.13. С.40-57.

ГЛАВА 1. ЭТАПЫ ЭВОЛЮЦИИ АППАРАТА ФИНАНСОВОГО ВЕДОМСТВА

1.1. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

К началу XIX в. в России была осознана необходимость централизации и специализации управления финансами, сосредоточения этого управления в руках одного ответственного лица, наделенного широкими полномочиями для формирования аппарата финансовой администрации как в центре, так и на местах. Эти задачи начали осуществляться в результате общей реформы управления государством, произведенной в царствование Александра I.

Министерская реформа стала важным этапом модернизации российского государственного аппарата. Созданная в основном по французскому образцу, министерская система, в условиях самодержавного правления, крепостничества и низкого уровня общей культуры взаимоотношений населения и власти, с самого начала приобрела специфически российские черты.

8 сентября 1802 г. последовало учреждение 8 министерств, в том числе Министерства финансов (МФ)¹. Одним из существенных начал реформы было поручение каждой отрасли управления одному лицу – министру. По самой сути реформы 1802 гг. все министры ставились в непосредственное подчинение высшей власти. От императора зависело назначение или смещение министра и его товарища. Только перед императором министры несли непосредственную ответственность за свои действия. Министры представлялись своеобразными орудиями Высшей власти, беспрекословно ей подчиняющимися. Отсюда и следовало беспрекословное подчинение министрам всех лиц и мест им подведомственным. От отношения императора зависела роль министра в системе государственного управления и его способность эффективно выполнять свои функции.

В сфере своего управления министр был защищен от вмешательства своих коллег. В ходе реформы был создан Комитет министров, который занимался обсуждением второстепенных вопросов, касающихся межведомственной сферы деятельности. Но реального объединения деятельности министров в этом органе исполнительной власти не произошло. По манифесту 1802 г. министры должны были предоставлять ежегодный отчет в Сенат, но с самого начала это условие нарушалось, и отчеты стали представляться в Комитет

министров, где председательствовал император. Все это было связано с нежеланием царя предоставлять какому-либо лицу или учреждению реальных общегосударственных властных полномочий. Может быть это было и одной из причин нечеткого разграничения компетенции между министрами.

Но при этом министры совсем не были марионетками в руках царя. Как отмечал Д. П. Трошинский (министр юстиции в 1814-16 гг.), «...министры не суть только существа вешественные или материальные, которые слепо повинуются руке, приводящей их в движение. Министры суть люди, одаренные волею; министры суть верховные чиновники, имеющие под ведомством своим великое множество чиновников»². Ревниво защищая свои prerogatives, исключая возможность реальной подконтрольности министров кому-либо еще, Высшая власть вынуждена была предоставить им огромные полномочия. Министры получили право законодательной инициативы. Даже существующее законодательство не всегда служило ограничителем их самовластия. Личный контакт с царем позволял министру (конечно в редких случаях) обходить и закон.

Все это относилось и к власти министра финансов. По манифесту 1802 г. его задачами были названы управление казенными и государственными частями в целях извлечения доходов и рассигнование всех доходов по разным частям. Он должен был заботиться о преумножении государственных доходов и общего благосостояния населения. Ему поручалось следить за правильностью государственных расходов и определять их необходимость. На министра финансов было возложено составление подробного штата государственных доходов и расходов, который после утверждения императором отсылался для исполнения государственному казначею, который обязывался «быть в сношении с Министром Финансов по всем доставляемым ему ведомостям о доходах»³.

Введению министра финансов поручались: Берг-коллегия со всеми подчиненными ей местами; Монетный департамент, ведавший монетным, пробирным и медальерным делом, с лабораторией и Конторой разделения золота от серебра; Экспедиция о заготовлении и хранении вексельной бумаги, отпуска и продажи оной в разные места; часть Экспедиции государственного хозяйства (дела по Камеральному столу, печатанию векселей и заемных писем); Лесной департамент, оброчные статьи, хозяйственное управление казенными землями; Ассигнационный и Заемный государственные банки с Экспедицией заготовления

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е (ПСЗ.1). Т. XXVII. № 20406.

² Записка Дмитрия Прокофьевича Трошинского о министерствах //Сборник императорского Российского исторического общества. Т.3. СПб., 1868. С.72.

³ ПСЗ. I. Т. XXVII. № 20406.

ассигнационных листов. Для координации действий различных частей министерства и переписки с другими государственными учреждениями создавался Департамент министра финансов – прообраз будущей Общей канцелярии.

По всем делам, касающимся умножения государственных доходов (в первую очередь по винным подрядам и откупам), и рассигнования сумм на местах Министерству финансов подчинялись казенные палаты (которые одновременно служили местными учреждениями и для других ведомств). Председателем казенной палаты был вице-губернатор, членами – директор экономии, советник, два ассессора и губернский казначей. Палата заведовала податным делом, надзидала за поступлением налогов, осуществляла финансовый контроль. Она ведала источниками доходов: государственными имуществами (землями, водами, казенными предприятиями); государственными, дворцовыми, экономическими крестьянами; винными откупами и подрядами; продажей соли; заведовала казенными зданиями. Казенная палата надзидала за частной торговлей и промышленностью, проводила учетно-статистическую работу по ревизиям (переписям податного населения). К ведению казенных палат были отнесены таможенное и питейное дело, ревизия местных счетов.

В ведении казенной палаты находилось уездные казначейства, которые ведали приемом и хранением денежных сборов и выдавали денежные суммы чиновникам, т. е. являлись государственными приходно-расходными кассами. Все оставшиеся суммы должны были поступать в Главное казначейство. В своем штате казначейства имели уездного казначея и четырех присяжных – хранителей денежной казны. В казначействах производилась продажа гербовой бумаги, марок, бандеролей, аршинов, ими же выдавались промысловые и торговые свидетельства, патенты по акцизным сборам, подорожные и паспорта для мещан. Одновременно с этим казначейства выполняли функции "камеры хранения", принимая от различных учреждений, должностных и частных лиц денежные суммы и другие материальные ценности.

С самого начала в МФ были сосредоточены совершенно разные функции: финансовые и хозяйственные (по распоряжению государственными имуществами). Но монополистом в сфере управления финансами и экономикой оно не было. По манифесту 1802 г. заведование экономической сферой было вверено как министру финансов, так и министру коммерции, который ведал всей торговой и таможенной частями, и отчасти министру внутренних дел, ведению которого подлежала вся промышленность, кроме горной. Раздробление хозяйственных функций между различными министерствами должно было привести к параллелизму в их работе, столкновению их интересов. Необходимо учитывать, что в

условиях слабого развития российского мануфактурного производства идея создания самостоятельного торгово-промышленного ведомства тогда не получила широкой поддержки. После манифеста 1802 г. мы можем наблюдать процесс постепенного сосредоточения большинства вопросов по управлению экономикой России в одном ведомстве – Министерстве финансов – и в руках одного человека – министра финансов.

Самостоятельным, хотя и тесно связанным с МФ управлением было Государственное казначейство, ведомству которого подлежали казенные палаты по части казенных сборов, все губернские и уездные казначеи, счетные экспедиции казенных палат, Статное и Остаточное казначейство. Государственный казначей через министра финансов получал распоряжения о расходах, сообщал министру финансов ведомость о доходах, казенные палаты были местными органами и МФ и государственного казначейства (в ведении последнего находились губернские и уездные казначеи).

Реформа 1802 г., определяя состав, не определяла четко организационную структуру каждого из министерств, предполагалось это сделать позднее, основываясь на практическом опыте. Кроме того, результат объединения в министерстве разных и доселе во многом независимых учреждений со своими штатами не был четко спрогнозирован.

Тем большее значение приобретала воля министра, его личные устремления и качества. Первым министром финансов стал граф А. И. Васильев.

МФ довольно быстро поглотило управленческие структуры, доставшиеся ему «по наследству» – уже в 1807 г. произошло окончательное закрытие Берг-коллегии, в составе МФ 13 июля 1806 г. был образован Горный департамент⁴. Он состоял из горного совета и горной экспедиции, заведовавшей хозяйственными делами. Учреждение Горного департамента имело огромное значение для развития министерства, так как в его организационной структуре воплотился тот идеал сочетания бюрократического и коллегиального элементов, который ляжет в основу реформы 1811 г. Управляющий Горной экспедиции одновременно стоял во главе Горного совета (как впоследствии директор во главе совета департамента), начальники отделений, на которые делилась экспедиция, входили в совет наряду с 2 советниками, командиром и инспекторами горного корпуса.

Главной задачей министра финансов в этот период (как и в последующие) было составление государственной росписи. Задача эта требовала возможности ограничивать сметные аппетиты ведомственной бюрократии, поддержки со стороны высшей власти и способности находить разумный компромисс между необходимыми расходами и

имеющимися средствами. Но при этом столь казалось бы естественный принцип, по которому министр финансов «должен быть всегда при назначении новой издержки преимущественно вопрошаем»⁵, совершенно не действовал. и министра финансов часто ставили перед свершившимся фактом. Даже авторитета А. И. Васильева не хватало для обуздания неумеренных appetitов его коллег. Поэтому возникла потребность в создании высшего органа государственной власти по финансовой части. 13 октября 1806 г. был учрежден Финансовый комитет, который должен был заниматься составлением государственных росписей. Его делопроизводством заведовал министр финансов.

Больших усилий со стороны МФ потребовало решение вопросов взаимоотношений с Государственным казначейством. С самого начала деятельность последнего и МФ была настолько взаимосвязанной, что, обособленное, по закону, от Министерства финансов, ведомство государственного казначея, включавшее и контрольную часть, в действительности было с ним соединено⁶. Такое соединение, правда, привело после смерти А. И. Васильева к тому, что во главе обоих ведомств в 1807 г. встал государственный казначей Ф. А. Голубцов, его ведомству (временно) были переданы установления финансового ведомства⁷. Но присущий ведомству Ф. Голубцова «казначейский» подход к финансовой политике в условиях напряжения всех финансовых сил страны из-за военных действий 1805-1810 гг. был бесперспективен и постепенно приближал Россию к настоящей финансовой катастрофе.

В этих условиях М. М. Сперанский разрабатывает «План финансов», намечая четыре основные меры для спасения: пресечение выпуска ассигнаций, сокращение расходов, установление лучшего контроля над государственными расходами и введение новых налогов. С такими задачами Государственное казначейство справиться не могло. Поэтому 1 января 1810 г. МФ стало вновь самостоятельным.

Важной мерой в реализации финансового плана Сперанского стал указ 2 февраля 1810 г., согласно которому никакие расходы отныне не могли производиться без согласия министра финансов⁸.

М. М. Сперанский рассматривал преобразование МФ только в связи с реформой всей административной реформы. Предполагалось создание высшего государственного

⁴ ПСЗ. I. Т. XXIX. № 22632.

⁵ Записка Дмитрия Прокофьевича Трошинского... С.87.

⁶ Министерство финансов. 1802-1902. Ч.1. СПб., 1902. (МФ. Ч.1) С.38. Интересно при этом отметить, что государственный казначей с самого начала не приравнивался по значению к министрам. По штатному расписанию он получал жалование наравне с товарищами министров (ПСЗ. I. Т. XLIV. Ч.2. Отд. 3. К № 22620).

⁷ ПСЗ. I. Т. XXIX. № 22609, № 22620.

⁸ ПСЗ. I. Т. XXXI. №24116.

учреждения – Государственного совета, через который должны были проходить все законодательные инициативы министров и который, по первоначальной идее, должен был контролировать их деятельность. По закону 1810 г. на его рассмотрение должны были поступать ежегодные сметы общегосударственных доходов и расходов, способы их уравнивания, назначение новых издержек, чрезвычайные финансовые меры и все дела, по которым часть государственных доходов или имуществ отходила в частные руки⁹. Министр финансов по должности стал его членом с правом законодательной инициативы. Одним из департаментов Совета был Департамент государственной экономии, к ведению которого принадлежали «предметы общей промышленности, наук, торговли, финансов, казначейства и счетов»¹⁰. Департаменты Совета на первых порах, казалось, должны были сделаться контролирующими органами по отношению к министрам, но очень скоро были лишены такой возможности. Уже в 1813 г. в Департаменте государственной экономии прекращается обсуждение росписи доходов и расходов¹¹.

По манифесту 25 июля 1810 г. МФ должно было вести «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»¹².

В этот период МФ стало естественным преемником ликвидированного 17 августа 1810 г. Министерства коммерции, дела которого были поделены между МФ и МВД. 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, ревизия таможен, предложения о переменах в тарифах, дела по транзитной торговле, сношения с начальниками портов по делам внешней торговли, заведование всеми коммерческими зданиями, связанными с этой торговлей. 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

⁹ ПСЗ. I. Т. XXXI. №24064. П.29.

¹⁰ Там же. П.5.

¹¹ Российское законодательство X – XX веков. Т. 6. М., 1988. С.85.

¹² ПСЗ. I. Т. XXXI. № 24507. Нужно отметить, что сам М. М. Сперанский был противником сосредоточения заведования доходами, расходами и проверкой их в одном ведомстве. Разделение управления финансами между МФ, Государственным казначейством и Ревизией государственных счетов (учрежденной 28 января 1811 г.), по

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 крестьян¹³. 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 МФ¹⁴.

В период с 1802 по 1811 гг. связь центрального управления с местными органами была еще слабой, министерству еще явно не доставало рычагов для проведения своей политики на местах. Раскладка и контроль за взиманием земских повинностей лежали на МФ, но употребление их на земские или городские потребности, взимание недоимок было отнесено к ведению Министерства полиции¹⁵. Всё это свидетельствует о недостаточной развитости местных органов МФ.

Усиление роли и самостоятельности МФ и других министерств требовало от верховной власти и усиления контролирующих органов. 28 января 1811 г., по плану Сперанского, во главе с государственным контролером было образовано Главное управление ревизии государственных счетов, к ведению которого относились «поверка и ревизия приходов и расходов всех казенных и общественных сумм и капиталов и надзор за совершившимся движением оных»¹⁶. Главной особенностью этого учреждения была его независимость, подотчетность только императору.

Первый этап развития МФ завершился с «Общим учреждением министерств» и «Учреждением Министерства Финансов», последовавших 25 июня 1811 г. и определивших порядок деятельности министерств, их состав, структуру и т. д.

По «Общему учреждению» каждое министерство получало однообразное устройство. Во главе стоял министр и его товарищ. Аппарат министерства состоял из департаментов во главе с директором и общей канцелярии. Департаменты делились на отделения во главе с начальниками отделений, а отделения – на столы во главе со столоначальниками. Назначение директоров департамента и даже начальников отделений по представлению министра являлось царской прерогативой. Четко проводился принцип единоначалия и подчиненности. Канцелярия министерства осуществляла связь министра с аппаратом.

Вместе с «Общим наказом» были утверждены формы письмоводства. По

мнению Сперанского, позволяло осуществить необходимый контроль за всеми денежными поступлениями и их расходами

¹³ Министерство внутренних дел. 1802 – 1902. Исторический очерк. СПб., 1901. С.26.

¹⁴ ПСЗ. I. Т. XXXI. №24326.

¹⁵ Там же. № 24687. Ст.80.

справедливому замечанию М. А. Приходько, в практической деятельности министров «они сыграли важную роль в качестве средств объединения и установления единообразия в хаотическом состоянии официальных делопроизводственных документов центральных государственных учреждений предшествующего времени»¹⁷.

В отдельных «Учреждениях» определялся состав и компетенция конкретных министерств. По «Учреждению Министерства Финансов»¹⁸ предметами власти министра финансов определялись все доходы государственные, «какого бы рода они не были», все расходы и составление годовой финансовой сметы. Соответственно, министр финансов наблюдал за всеми государственными податями и сборами, за чрезвычайными доходами и должен был заботиться о их преумножении. В сборе податей и сборов и их недоимок МФ зависело от Министерства полиции (потом от Министерства внутренних дел), которое единственное обладало необходимым аппаратом для выполнения столь масштабной задачи по всей империи. Ведению МФ подлежали и земские сборы и повинности, хотя распоряжение этими доходами было вне его компетенции. При этом министр финансов мог представить в Сенат замечания о неоправданности каких-либо расходов по земской смете. Он надзирал за распределением земских сборов, производимых местными дворянскими собраниями, ему приносились жалобы на несправедливость раскладки. Эти права были предоставлены ему из соображения, что неправильно поставленная система земских сборов и их тяжесть для населения может обернуться снижением поступления казенных сборов.

Пункт 164 «Учреждения Министерства финансов» подтверждал принцип, по которому все государственные расходы при их назначении подлежали рассмотрению министра финансов. Пункт 188 еще раз подчеркивал, что «никакое назначение расходов не может иметь места без рассмотрения министра финансов». Устанавливалось правило помесечной проверки со стороны министра финансов кредитов, открываемых по смете другим ведомствам. Но при этом пункт 165 делал исключение для расходов чрезвычайных, что в условиях сложившейся правительственной системы сводило на «нет» положительный эффект описанного принципа.

По утверждении годовой финансовой сметы министр финансов препровождал ее государственному казначею. На министра финансов возлагалась обязанность следить за торговым кредитом, ему поручалось следить за деятельностью банков, чтобы их операции не

¹⁶ ПСЗ. I. Т. XXXI. № 24502.

¹⁷ Приходько М. А. Реформа центральных учреждений государственного управления и создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века // Правоведение. 2000. №5. С.195.

¹⁸ ПСЗ. I. Т. XXXI. №24668.

входили в противоречие с общегосударственным финансовым курсом. Ему подчинялось таможенное управление, на него возлагалось упорядочение деятельности таможен, устранение препятствий для заграничной торговли и борьба с контрабандой.

Он ведал казенными имуществами (лесами, горной частью, казенными угодьями и промыслами), следил за соблюдением порядка в арендуемых казенных имениях, наблюдал за доходностью оброчных статей (земли, мельницы, рыбные ловли и т. п.). Его контролю подлежали и винокуренные заводы. По «Учреждению» казенные заводы, находившиеся в ведении МФ, должны были не приносить казне убытка, поставлять другим ведомствам (в основном военным) необходимые материалы и не стеснять частной инициативы. Частные заводы должны были получать определенную поддержку со стороны МФ в своей деятельности: министр финансов следил за снабжением их необходимыми пособиями, продаже им казенного сырья, ходатайствовал о предоставлении им казенных ссуд или налоговых льгот, служил посредником между частными заводчиками и Военным министерством по вопросу о военных заказах.

Министр финансов должен был заботиться и о приискании людей, необходимых для управления казенным хозяйством, что предполагало в дальнейшем создание в ведении МФ новых специализированных учебных заведений (кроме уже имевшихся в его ведении Горного корпуса и лесных институтов и училищ). Ему было поручено управление казенными крестьянами и наделение их землей. В случае ее недостатка, вместе с Министерством внутренних дел, МФ должно было осуществлять переселенческую политику. Управление казенными крестьянами исходило из целей повышения доходности казенных земель при повышении благосостояния казенных крестьян.

Министр финансов должен был заботиться о поиске и использовании соляных источников и снабжении солью всего государства. Ему было поручено следить за содержанием в порядке монетной системы, поэтому его ведению подлежали Монетные дворы и пробирные палатки на местах, служившие для определения пробы драгоценных металлов и их приема у частных лиц для переделки в монету.

Обязанности, возложенные на министра финансов, определяли структуру его ведомства. По «Учреждению Министерства Финансов» министерство состояло из четырех департаментов (Департамента Государственных имуществ, Департамента горных и соляных дел, Департамента внешней торговли и Департамента разных податей и сборов) и Канцелярии министра.

Департамент государственных имуществ состоял из пяти отделений (20 столов):

Отделения главного ведомства казенных крестьян; Отделения арендных и строительных имений; Отделения корабельных лесов и Отделения судных и тяжёбных дел. Департамент ведал казенными крестьянами и землями (кроме фабричных и заводских), казенными имениями, корабельными и казенными лесами, оброчными статьями, винокуренными заводами и делами, связанными с этими предметами.

Департамент горных и соляных дел, который образовался из Горного и Монетного Департаментов, состоял из пяти отделений: монетного, казенных заводов, частных заводов, добывания солей и минералов и продовольствия солью государства. К его же составу принадлежали Счетное отделение, Чертежная, Лаборатория и, на правах отделения, Горный суд. Департамент имел в своем ведении монетные дворы, медальерное производство, лаборатории, пробирные палатки, все казенные металлические заводы, рудники, частные металлические и минеральные заводы, добычу и реализацию соли, и все, относящееся к вышеперечисленному.

Департамент внешней торговли состоял из двух отделений (6 столов): торговых внешних сношений и таможенного управления. К его общему составу принадлежал счетный стол (общий для обоих отделений). К ведению этого департамента относились все дела, касающиеся внешней торговли и заведования таможнями.

Департамент разных податей и сборов состоял из 3 отделений (9 столов): податей и повинностей, питейных сборов и гербовой бумаги, к его общему составу принадлежал счетный стол. Этот департамент ведал дела по сборам и подати с населения, подорожным, рекрутским, почтовым, канцелярским сборам, земским повинностям, доходам с продажи питей и откупам, заготовлению и реализации гербовой бумаги.

Канцелярия министра, в которую были переданы функции и дела Департамента министра финансов, состояла из пяти отделений (11 столов): 1-е ведало всеми делами и сношениями министерства по департаментам; 2-е – делами и сношениями с Государственным казначейством; 3-е – всеми делами по системе кредита; 4-е или Счетное составляло общие счета и расписания доходам и расходам по ведомствам; 5-е или Отделение финансовых учреждений предназначено было для рассмотрения финансовых проектов и учреждений по частям, составлявшим министерство, и действовало в виде комитета. Последнее отделение состояло под непосредственным ведением министра.

Местными учреждениями МФ являлись казенные палаты (одновременно являющимися местными органами Государственного казначейства и Главного управления ревизии государственных счетов), таможни, обер-форстмейстеры (по лесной части), горные

правления. Важным недостатком «Учреждения» было отсутствие в нем четкого определения взаимоотношений центральных и местных финансовых органов, обязанности последних не рассматривались.

«Учреждение министерств» предоставляло министру огромную власть над подчиненным ему аппаратом. Он назначал чиновников на должности, переводил, повышал, награждал, увольнял, предавал суду. Закон не гарантировал защиту чиновников от произвола¹⁹. Власть министра была частично ограничена Советом при министре, состоявшем из товарища министра, директоров департаментов и особенных членов по назначению императора²⁰. Мнение Совета играло роль при представлении дела на высочайшее усмотрение, и поэтому для каждого министра было очень важно «подобрать» верных ему людей на ключевые должности в министерстве. Задача министра облегчалась тем, что он был председателем Совета и мог приглашать в него «сведущих людей» с правом совещательного голоса. Делопроизводство Совета вела Общая канцелярия МФ.

Реформа 1811 г. стала важнейшим шагом для окончания перестройки управления Россией на ведомственный лад. Отныне, отмечает Н. П. Ерошкин, центральный аппарат министерства с его местными органами составил «единое ведомство со всеми ведомственными административными порядками, составом чиновников, бюджетом, даже ведомственным территориальным делением, не совпадающим часто с общим делением России на губернии и уезды...»²¹.

Реформа 1811 г. 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. В то же время, «Учреждение Министерства Финансов» отличалось и разбросанностью схожих дел по разным частям министерства. Так, косвенными налогами занимались Департамент разных податей и сборов (питейные сборы), Департамент государственных имуществ (казенные винокуренные заводы), Департамент горных и соляных дел (соляная регалия) и Департамент мануфактур и внутренней торговли МВД (табачный сбор и налоги со свеклосахарного производства). Внешняя торговля была разделена с внутренней. Доходные и расходные выкладки МФ были отделены от «живых» денег, которыми ведало Государственное казначейство. Ликвидация такой разобщенности и

¹⁹ Российское законодательство... С.147.

²⁰ ПСЗ. I. Т. XXXI. № 24668. П.25 и 29.

²¹ Ерошкин Н. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты. М., 1981. С.215.

параллелизма в заведовании 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. МФ в своем ведомственном становлении пришлось вести изнуряющую борьбу с губернским начальством. На втором этапе своего развития (1811 – сер. 20-х гг.) министерство добилось только первых успехов.

С начала 1812 г. министр финансов активно участвовал в создании новой административной системы, так как он по распоряжению царя рассматривал многие проекты преобразований, которые требовали финансовой поддержки²².

Это время стало этапом сосредоточения в МФ основных функций управления государственными финансами и экономикой. Во-первых, в 1819 г. из ведения МВД в МФ передается Департамент мануфактур и внутренней торговли в составе двух отделений и счетного стола²³. Первое отделение (мануфактур) вело сбор сведений о мануфактурах, фабриках и заводах, рассматривало прошения об их открытии, предоставляло пособия фабрикантам. Также отделение вело делопроизводство по Комитету снабжения войск сукнами. Второе отделение (внутренней торговли) вело наблюдение за исполнением торгового законодательства, ведало делами гостиным и меняльных дворов, представляло купечество к наградам, занималось торговым мореплаванием, составляло статистические сведения о торговле. Счетное отделение (созданное из счетного стола) вело дела по заготовлению для войск сукон и по суммам, предназначенных подведомственным департаменту местам.

Во-вторых, в 1821 г. произошло окончательное слияние МФ и Государственного казначейства, на чем неоднократно настаивал министр финансов, например, в 1815 г. в записке об устройстве верховных правительств в России²⁴. 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). Распорядительная часть состояла из: Отделения по сбору доходов (2 стола), двух Отделений расходов (по 2 стола), Отделения кредитной системы (3 стола), Отделения пенсий

²² Марней Л. П. Министерская реформа 1802-1811 гг. в оценках современников // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 2000. №1. С. 70.

²³ ПСЗ. I. Т. XXXVI. №27946.

(2 стола). Департаменту были подчинены губернские и уездные казначейства, казенные палаты по казначейским делам и Главное Казначейство (учрежденное одновременно с Департаментом в составе правления, 5 отделений и канцелярии, вместо столичных Казначейств для статных и остаточных сумм), в которое поступали остатки от расходов всех учреждений, штатные и случайные доходы и из которого отпускались средства на содержание центральных учреждений, жалование и т. п.²⁵. На Департамент государственного казначейства возлагалось составление государственных росписей и финансовых отчетов, он осуществлял заведование приходом и расходом государственных денежных средств, переписку по поводу недоимок, перевод 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 нового департамента 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 к экспериментам российского МФ присматривались и на Западе.

На местах развитие получило таможенное управление. В 1811 – 1818 гг. было образовано 16 таможенных округов, начальникам которых подчинялись все таможни и заставы на территории округа²⁶. Более четкую организацию получила таможенная стража. Новый таможенный устав 1819 г. упорядочивал таможенное управление. По нему таможни отныне делились на 4 класса: складочные, главные, декларационные и все остальные.

Серьезные изменения произошли в соляном управлении. По соляному уставу 1818 г. хранение и продажа соли переходили в ведение казенных палат.

Главной проблемой в работе местных органов финансовой администрации оставались их неурегулированные отношения с властью губернской (подчиненной МВД). Первым шагом к выделению казенных палат из ближайшего подчинения губернскому начальству, по

²⁴ Записка неизвестного (графа Д. А. Гурьева) об устройстве верховных правительств в России // Бумаги Комитета 6 декабря 1826 года, касающиеся преобразования высшего государственного управления. В: Сборник императорского Российского исторического общества. Т.90. СПб., 1894. С.79.

²⁵ ПСЗ. I. Т. XXXVII. №28542; №28545.

²⁶ ПСЗ. I. Т. XXXI. №24684.

мнению авторов юбилейного издания 1902 г., стало принятие Питейного устава 1817 г.²⁷, в котором было зафиксировано, что во всех законных делах и распоряжениях казенная палата «имеет власть действовать по собственным определениям своим, не быв обязана испрашивать разрешения от своего или Губернского Начальства»²⁸. Но податное дело оставалось полностью в руках губернских властей. Низкое жалование при больших обязанностях постоянно вызывали нехватку финансовых чиновников на местах²⁹. Так что МФ в течение первой четверти XIX в. «лишь постепенно, шаг за шагом, приобретает возможность непосредственного воздействия на вверенные ему отрасли местного управления»³⁰. Сам центральный аппарат министерства с недоверием относился к коллегам на местах. Характернейшим примером может служить таможенный устав 1819 г., который обилием формализма не только давил всякую инициативу «снизу», но и суживал компетенцию местных органов в вопросах, относившихся к их исключительному ведению.

Преобразования местного финансового управления в царствование Александра I «не были результатом общей системы и не стояли в непосредственной связи с реформами, осуществленными в центре»³¹. Действительно, если центральное управление империей подверглось коренному преобразованию, то система местного управления осталась практически неизменной со времен Екатерины II, что порождало неминуемую коллизию между ними. Центральному управлению приходилось практически «завоевывать» местное управление, подчинять его себе в условиях отсутствия единой административной системы. Это порождало неразбериху в вопросах подчиненности, раздела компетенции, вело с одной стороны к слабости фактического надзора со стороны центрального руководства, а, с другой стороны, обостренному недоверию к местным чиновникам.

Росло число подведомственных МФ учреждений. В 1818 г. в составе МФ была образована Экспедиция заготовления государственных бумаг. 16 апреля 1817 г. в него вошла Комиссия погашения государственных долгов³².

В 1817 г. к банкам, находившимся в ведении МФ присоединился новый Государственный коммерческий банк. Тогда же был учрежден Совет кредитных установлений, который состоял из председателя Государственного совета, государственного контролера, министра финансов и представителей от дворянства и купечества. Его

²⁷ МФ. Ч. I. С. 52.

²⁸ ПСЗ. I. Т. XXXIV. №26764. Ст. 2, 65, 66.

²⁹ См., например, ПСЗ. I. Т. XL. №30426.

³⁰ МФ. Ч. I. С. 53.

³¹ Там же. С. 47.

обязанностями было проверять отчеты государственных кредитных установлений в виде надзора за соответствием их деятельности с их уставами и правилами и предварительно обсуждать законодательные проекты, связанные с кредитными установлениями. Ревизия осуществлялась Ревизионным комитетом из четырех членов Совета по выбору под председательством государственного контролера. Сущность такого порядка заключалась в «изъятии надзора за ходом государственных кредитных операций из общего финансового управления, с поручением этого надзора особому наблюдательному органу, составленного из членов независимых в своих суждениях»³³. Но неосведомленность избранных членов Совета в сложных кредитных делах превращала его решения в простое соглашение между министром финансов и государственным контролером.

Расширение функций МФ неминуемо должно было вести к увеличению числа чиновников. К 1813 г. в центральном аппарате насчитывалось 580 канцелярских служителей. Но разорительная война с Наполеоном требовали экономии во всем, и руководители различных частей МФ жаловались, что у них не только «излишних» чиновников не наблюдается, но и штаты укомплектованы не полностью³⁴. После окончания войны возможности для расширения аппарата возросли.

Уже в 1821 г. в Государственном совете 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 совета в последние годы Министерство финансов «возрастая постепенно, распространило власть свою прямо или косвенно почти на все уже части государственного управления»³⁵. Конечно члены Государственного совета преувеличивали реальные возможности МФ, как и темпы роста его аппарата. Но они точно уловили тенденцию, которая нашла свое воплощение впоследствии (сер. 20-х – сер. 40-х гг.).

Правление Николая I, твердо стоявшего на началах самодержавия и крайней централизации, отличалось особенно динамичным ростом бюрократического аппарата Российской империи. Происходила бюрократизация аппарата, выражавшаяся в глобальном росте междоуведомственной и внутриведомственной переписки, замедлении в решении насущных дел, во все возрастающей роли бюрократической формы в ущерб содержанию.

³² ПСЗ. I. Т. XXXIV. №26791.

³³ Обзор деятельности Министерства финансов в царствование императора Александра III (1881-1894). СПб., 1902. С.8.

³⁴ РГИА. Ф.560. Оп.1. Д.44. Дело о уменьшении чиновников по частям Министерства финансов (1813 г.).

³⁵ Государственный совет. 1801-1901. СПб., 1901. С.33.

Это относилось и к МФ, рост аппарата которого в этот период был обусловлен целым рядом объективных и субъективных причин. Во-первых, он был вызван расширением компетенции министерства, обусловленным экономическим развитием России и ее территориальным расширением. Причем расширение государственного аппарата в начале XIX в. явно отставало от потребностей страны из-за необходимости экономии денежных средств. Но именно невысокий уровень государственных доходов требовал приоритетного усиления финансового ведомства.

К субъективным причинам относится тот факт, что во главе МФ с 1823 по 1844 гг. находился Е. Ф. Канкрин, человек способный и самостоятельный, пользующийся глубоким уважением императора, ставший инициатором целого ряда важных экономических реформ. Другой причиной являлся отказ от передачи части функций по управлению страной, ее экономикой общественным организациям. Хотя именно в это время в состав МФ были включены Мануфактурный и Коммерческий советы, призванные осуществлять связь министерства с предпринимательскими кругами, тем не менее, делить власть с общественными организациями царь не собирался. И, наконец, причиной роста аппарата являлась нерациональная система ведения дел в ведомстве, его бюрократизация.

МФ уже представляло собой громоздкое по построению и все более разрастающееся ведомство, что признавал в своем отчете в 1826 г. сам министр³⁶. Но вместо расчленения МФ на некие самостоятельные единицы Канкрин предпочел пойти по пути упорядочения и рационализации делопроизводства и отчетности. В 1830 г. были введены новые правила отчетности по МФ, способствовавшие налаживанию более эффективной работы финансовых чиновников и усиливавшие контроль над ними со стороны высшего руководства. Инструкции 1831 г. казенным палатам и 1837 г. уездным казначеям служили этой же задаче.

Отказавшись от серьезных преобразований уже существующих органов управления, Канкрин предпочел создание новых в форме канцелярий. Энергичная деятельность нового министра должна была привести к росту значения Канцелярии МФ, координирующей деятельность различных частей финансового ведомства. В то же время некоторые дела, относящиеся к ведению канцелярии, требовали создания новых самостоятельных структур. В целях рассмотрения финансовых проектов и исследования состояния финансовой части в других странах 21 ноября 1824 г. 5-е отделение было преобразовано в Ученый комитет МФ – совещательное учреждение в составе Общей канцелярии. В канцелярии был образован Журнальный стол для ведения журналов входящей и исходящей корреспонденции и

распределения ее по департаментам.

5 декабря 1824 г. произошло преобразование третьего отделения министерской канцелярии в Особенную канцелярию по кредитной части, которая должна была вести дела о государственных кредитных установлениях и дела по внешнему кредиту, вела делопроизводство Совета министра финансов по вопросам кредита, кредитной системы и денежного обращения, а также делопроизводство Совета государственных кредитных установлений. Она вела переписку по реализации и погашению займов, изготовлению облигаций, платежу процентов и т. п., занималась переводом сумм за границу³⁷.

Оставшаяся часть министерской канцелярии получила название Общая канцелярия.

В 1831 г. для производства «секретных дел, которые часто не касаются Министерства Финансов» и «для разных занятий, в облегчение самого Министра Финансов» была образована Собственная канцелярия министра финансов по секретной части. Само ее создание должно было остаться тайной, и средства на ее содержание выделялись негласно из сумм Департамента внешней торговли³⁸. До своего упразднения в 1852 г. Секретная канцелярия занималась вопросами финансового управления Закавказского края и Польши, делами по доносам о контрабанде, по похищению золота, разным злоупотреблениям и упущениям, иностранной перепиской (в т. ч. шпионской) и т. п., то есть всеми оперативными вопросами «деликатного свойства».

Функционирование Секретной канцелярии знаменовало собой повысившуюся роль МФ в системе государственных учреждений во второй четверти XIX в. Повышение этой роли было связано с усилением внимания со стороны высшей власти к вопросам финансов, промышленности и торговли.

Правда, несмотря на усиление своего влияния, министр финансов не смог воспрепятствовать в 1837 г. передаче управления казенными крестьянами в учреждаемое Министерство государственных имуществ. Канкрин выступал активно против этой реформы, хотя он не мог не признавать пагубных последствий от «казначейского» управления казенными крестьянами – факты были на лицо. Это управление никак не вписывалось в основные задачи МФ. Позицию министра определяла исключительно ведомственная ревность, стремление в полном объеме сохранить свои полномочия, свое влияние в государственном управлении. С учреждением Министерства государственных имуществ в

³⁶ МФ. Ч. I. С. 205.

³⁷ ПСЗ. I. Т. XXXIX. № 30139.

³⁸ РГИА. Ф. 561. Оп. 1. Д. 185. Лл. 1-2 об.

него перешел из МФ Департамент государственных имуществ.

Несмотря на эту потерю, при Канкрине произошел значительный рост штатов МФ, и к 1831 г. в нем, только согласно штатному расписанию, насчитывалось 652 канцелярских служащих³⁹. При этом министр финансов постоянно сталкивался с проблемой недостаточности средств, отпускаемых на содержание чиновников. Очень мешали жесткие рамки штатов. Поэтому все больший объем работы приходилось доверять канцелярским чиновникам, но все равно наблюдался постоянный дефицит министерского бюджета. За счет штатных вакансий осуществлялись награждения чиновников. Но этот способ очень скоро себя исчерпал. Требовалось кардинальное расширение штатов министерства.

По положению 3 июля 1836 г. учреждалось 239 чиновников по особым поручениям при министре финансов и по разным частям управления⁴⁰. Институт чиновников для особых поручений использовался вначале министром для усиления заинтересованности наиболее ценных сотрудников в условиях жесткого штатного расписания⁴¹. Правда, в 1845 г. этой возможности министр финансов был лишен⁴².

С середины 30-х гг. начался процесс увеличения числа штатных должностей за счет сокращения канцелярских служащих. В 1837 – 1839 гг. штаты центрального аппарата МФ увеличились более чем на 90 должностей⁴³, и к 1840 г. в нем состояло 696 штатных чиновника⁴⁴. Всего же приписанных к ведомству МФ и его частей было более 17 тыс. человек. При этом следует отметить, что само руководство ведомства не имело точных представлений о численности подчиненных, т. к. при подсчетах постоянно возникали проблемы: учитывать ли канцелярских чиновников, врачей, архитекторов, сторожей и т. п.

В 40-х гг. широко применялась практика учреждения временных отделений и столов, которые впоследствии или ликвидировались, или становились постоянными.

Большой проблемой министерства оставалась слабая связь центрального аппарата с местными органами, недостаточность распространения последних. На заседании Комитета 6 декабря 1826 г. М. А. Багульянский безапелляционно заявил: «Управление казенное в уездах, в городах, в селах столь недостаточно, что можно справедливо утверждать: его нет»⁴⁵.

³⁹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (ПСЗ. II.). Т. VI. №4967.

⁴⁰ ПСЗ. II. Т. XI. Отд. I. №9362.

⁴¹ РГИА. Ф. 560. Оп. 8. Д. 669. Лл. 5-6 об.

⁴² Там же. Лл. 21-21 об.

⁴³ ПСЗ. II. Т. XII. Отд. 2. №10677; №10678; Т. XIII. Отд. I. №12091; №12302; №12487; Т. XIV. Отд. I. №12113; №13348.

⁴⁴ ПСЗ. II. Т. XV. Отд. 3. №14107.

⁴⁵ Бумаги Комитета 6 декабря 1826 года, касающиеся преобразования высшего государственного управления. // Сборник императорского Российского исторического общества. Т. 90. СПб., 1894. С. 214.

При Канкрине была проведена реорганизация местных финансовых органов, направленная на рационализацию управления и приданию им большей независимости от губернской власти.

По инструкции 1831 г. казенные палаты состояли из 6 отделений: хозяйственного, в 1838 г. замененного ревизским; отделения казначейств; лесного; питейных сборов (в 29 губерниях); соляного и контрольного. В некоторых губерниях дела по соляной части велись в питейном отделении, а по лесной – в хозяйственном. Кроме отделений при казенной палате существовали канцелярия и землемеры. Инструкция 1831 г. определила в подробностях состав и структуру казенных палат. Она не внесла ничего особенно нового, но показала, что «казенная палата есть и должна быть прежде всего местным органом финансового управления»⁴⁶.

До 1837 г. хозяйственное отделение в казенной палате было преобладающим. Поэтому после реформы 1837 г., в ходе которой хозяйственные отделения были переданы создающимся палатам государственных имуществ, компетенция казенных палат резко снизилась⁴⁷. Но зато в 1837 г. произошло окончательное утверждение местных органов МФ с опубликованием наказа гражданским губернаторам, по которому вице-губернаторы переводились в губернское правление, а в казенную палату назначался особый председатель, который становился формально третьим по значимости лицом в губернии. Он заседал в целом ряде губернских учреждений: в комитете земских повинностей, в комиссии народного продовольствия, в губернской дорожной комиссии, при освидетельствовании умалишенных; он председательствует в рекрутском присутствии и т. д. Фактически же председатель казенной палаты становится вторым по значению чиновником в губернии, т. к., в отличие от вице-губернатора, подчинялся больше собственному ведомству, чем губернатору, который мог осуществлять наблюдение за его действиями и доводить до сведения министра финансов информацию о нарушениях и неустройстве, но сам ни в каком случае не мог налагать на казенную палату и ее чиновников никаких взысканий. И казенные палаты, и губернаторы отвечали за организацию сбора податей и взыскания недоимок, причем роль последних была преобладающей. Казенные палаты подчинялись губернаторам в проведении торгов и заключении подрядов. Но в остальном казенные палаты были независимы.

Эта независимость, с точки зрения М. М. Шумилова объяснялась несколькими причинами. Во-первых, юридический статус казенных палат сформировался до знаменитого «Наказа» 1837 г., ставившего губернаторов в положение хозяев губерний, и поэтому в тексте

⁴⁶ МФ. Ч.1. С.223.

⁴⁷ Ерошкин Н. П. Местные государственные учреждения дореформенной России (1800 – 1860). М., 1985. С.79.

«Наказа» были автоматически зафиксированы уже существовавшие положения о их взаимоотношениях. Во-вторых, казенные палаты в отличие от других местных учреждений исполняли более специфические функции. В-третьих, в правящих кругах признавался более эффективным порядок, при котором взаимный антагонизм губернаторов и казенных палат и стремление выслужиться способствовали успешному сбору податей. И наконец, в-четвертых, независимости казенных палат способствовали их контрольные функции⁴⁸.

Устав 6 декабря 1827 г. о пенсиях и пособиях и указы 30 августа 1834 г. и 9 января 1835 г. о губернских штатах МФ и других министерств значительно способствовали улучшению материального и служебного положения местных чиновников финансового ведомства. Но недостаток в опытных и образованных чиновниках оставался серьезным барьером для развития местного финансового аппарата. Именно по этой причине Канкрин отказался от винной монополии и перешел на откупную систему.

Настоящим бедствием местного аппарата была излишняя переписка, особенно внутренняя⁴⁹. Перегруженность делами была вызвана также нерациональностью их распределения среди чиновников, о чем писалось в записке председателя Грузино-Имеретинской палаты⁵⁰. По мнению О. В. Моряковой, «работа казенной палаты, так же как и других местных учреждений, не отличалась ни правильной и четкой организацией делопроизводства, ни дисциплиной. ... Казенная палата была одним из самых забюрократизированных местных органов власти»⁵¹.

Наряду с бюрократизацией ведомства серьезнейшей проблемой был невероятный рост разнообразных злоупотреблений. Взятничество и казнокрадство стали нормой жизни для чиновников, получавших часто весьма небольшое жалование. Особо широкий простор для подобной деятельности был у чиновников финансового ведомства⁵². Злоупотреблениям способствовала их полная бесконтрольность. МФ яростно сопротивлялось всем попыткам Государственного контроля поставить его деятельность под реальный надзор.

Взаимоотношения министра финансов с Государственным контролем имели двоякий характер. С одной стороны, он был непосредственно заинтересован в успешности действий Контроля при ревизии других государственных учреждений, так как это защищало интересы

⁴⁸ Шумилов М. М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х годов XIX в. М., 1991. С.115.

⁴⁹ См. Соловьев Я. В. Бюрократизация аппарата министерства финансов Российской империи в правление Николая I // Эхо: Сборник статей по новой и новейшей истории Отечества: вып.2. М., 1999. С.7 – 22.

⁵⁰ РГИА. Ф.561. Оп.1. Д.244. Лл.4-4об.

⁵¹ Морякова О. В. Система местного управления России при Николае I. М., 1998. С.136-137.

⁵² См. Соловьев Я. В. Бюрократизация аппарата МФ... С.16 – 17.

казны, доверенной его попечению. С другой стороны, он всячески противодействовал усилению контроля над деятельностью подведомственных ему учреждений, в первую очередь над кредитной политикой своего ведомства. Именно министр финансов стал одним из серьезнейших противников проекта усиления роли Государственного контроля, заявив, что всякая посторонняя ведомству ревизия будет «более вредна, чем полезна, между тем расходы по устройству отдельного во всех степенях Контроля будут огромны»⁵³. Поэтому когда была создана Кредитная канцелярия, из ревизии Государственного контроля были изъяты ее чрезвычайно важные операции.

В 1829 – 1831 г. Государственный контроль представил на обсуждение финансовому ведомству свой проект подробных правил о проверке казенных палат. Финансовые чиновники выступили против проекта⁵⁴. И хотя в министерстве в 1830 – 1836 гг. была проведена реформа отчетности, но привела она к тому, что местные органы власти МФ были выведены из-под наблюдения Государственного контроля⁵⁵. Отчетность министерства носила чисто номинальный характер, так как отчеты Государственному контролю могли быть представлены через три года после отчетного, а отчеты Государственному совету представлялись по упрощенной форме и «не имели значения вполне точного документа»⁵⁶. Растущий же вал разрешаемых дел превращал проверку в простую формальность, делал ее практически невозможной.

В результате, хотя по реформе 1836 г. Государственный контроль получил важные права оценивать выгодность или невыгодность всех финансовых операций и разрабатывать меры к усовершенствованию счетоводства и отчетности, но фактический контроль, т. е. обозрение на месте текущего счетоводства и внезапное освидетельствование касс, так и не был введен, и опять решающую роль сыграло сопротивление министра финансов.

Одним из свидетельств бюрократизации финансового ведомства являлась и слабая текучесть кадров среди высшего и среднего чиновничества центрального аппарата МФ. С одной стороны, это свидетельствовало о высоком практическом опыте чиновников. С другой, отсутствие притока свежей крови, свежих идей означало застойность, инертность бюрократического аппарата.

В структурной организации министерства было еще много нерационального, затрудняющего выполнение им своих функций. Хотя Департамент мануфактур и внутренней

⁵³ Белявский Ф. Исторический очерк развития Государственного контроля в России. М., 1919. С.19.

⁵⁴ РГИА. Ф.561. Оп.1. Д.63. Лл.68об-69, 89-89об.

⁵⁵ МФ. Ч.1. С.206-207.

⁵⁶ Там же. С.362.

торговли и получил некоторое развитие при Канкрине, но все равно, в существующих рамках, не мог эффективно выполнять роль органа по осуществлению торгово-промышленной политики. Ему поручались дела, совершенно ему несвойственные, отвлекавшие от выполнения главной функции. Например, в 1839 г. ему был передан в ведение Комитет Александринского водяного сообщения по реке Сейм. Министерство активно занималось разнообразными строительными работами, на что отвлекались силы Общей канцелярии и других частей управления. Сохранялось разделение управления внешней и внутренней торговлей. Широкие рамки деятельности Секретной канцелярии, часто подменявшей другие части управления, не способствовали упорядочению в распределении дел внутри ведомства.

Недостатки Канкриновской министерской системы сглаживались интенсивной и авторитетной деятельностью самого министра, крепостным характером всего государственного хозяйства, не требующим от чиновников особой специализации и принятия быстрых решений (необходимое условие их деятельности в условиях постоянной смены рыночной конъюнктуры), и мнимым благополучием всей «николаевской» системы вплоть до Крымской войны. Но уже после отставки Канкрина деятельность МФ приняла бессистемный характер, и выявились все недостатки его структуры и принципов функционирования.

1844 – 1858 гг. стали мрачной эпохой в истории российского финансового ведомства. Никогда, за все время существования, Министерство финансов не испытывало такого падения авторитета и такого бессилия в решении важнейших финансовых и экономических проблем страны как в этот период. Связано это было, во-первых, со сверхбюрократизацией ведомства, произошедшей в предшествующий период; во-вторых, с ухудшением финансовой ситуации в ходе Крымской войны; в-третьих, с неготовностью высшего звена аппарата МФ к проведению необходимых финансово-экономических преобразований; и, в-четвертых, с неспособностью министров финансов Ф. П. Вронченко и П. Ф. Брока реформировать собственное ведомство и защитить его интересы в межведомственной борьбе. Оба они, по отзыву Е. И. Ламанского, «ничего полезного не сделали»⁵⁷.

Самостоятельной программы действия у них не было, и они следовали программе Канкрина, не обладая способностями и авторитетом последнего. Такой подход был бесперспективен в условиях нарастающих кризисных явлений. Можно сказать, что реального министра финансов в России в это время не было. Его роль исполнял скорее сам царь. Именно от Николая I исходили все важнейшие инициативы в области финансового

управления, что, конечно же, не могло привести ни к чему хорошему.

По инерции продолжался рост министерства. Сохранялась тенденция к образованию временных частей управления. Но никакие новые постоянные и временные штаты не позволяли справиться с растущей лавиной переписки и волокиты. Становилось все более ясным, что «приспевает время сделать некоторые шаги в сторону децентрализации»⁵⁸.

В юбилейном издании МВД отмечалось, что 1851 г. «имеет особое значение в жизни бюрократической системы управления»⁵⁹. В этом году произошел перелом в отношении высшей власти к растущей бюрократизации общества. На основании Высочайше утвержденного 28 декабря 1851 г. журнала Департамента Государственной экономии, началось сокращение штатов и расходов по всем ведомствам Империи. Для МФ ситуация осложнялась тем обстоятельством, что это сокращение совпало с болезнью и смертью министра финансов Ф. П. Вронченко. Новый министр П. Ф. Брок был, по отзыву Е. И. Ламанского, человеком, совершенно не знакомым с первым словом финансовой науки⁶⁰. Его авторитет в стране и собственном ведомстве был настолько низким, что один из его современников в письме императору отмечал, что «Россия вообще не чувствует существования в ней министра финансов...»⁶¹. Не менее низким был авторитет его ближайших сотрудников. О товарище министра Н. Н. Норове говорили, что если бы был учрежден орден мужества для гражданских, то первый орден нужно вручить ему за то, что, не зная совершенно финансов, пошел в товарищи министра⁶².

О полной некомпетентности нового финансового руководства свидетельствует факт провала намечавшегося преобразования кассовой системы. Еще в 1852 г. Николай I предполагал перенять французскую систему, по которой все поступающие суммы шли бы в кассы МФ, но П. Ф. Брок полностью завалил дело, и необходимая реформа была проведена только через десятилетие и подготовлена в другом ведомстве⁶³. Таким же провалом закончилась работа Комиссии для рассмотрения гильдейских постановлений и положения о почетных гражданах 1853 – 1856 гг., которая должна была создать новое торговое положение. Разработанный ею проект был подвергнут резкой критике со стороны других

⁵⁷ Из воспоминаний Евгения Ивановича Ламанского (1840-1890 гг.) // Русская старина. Т. 161. №1. С. 83.

⁵⁸ Министерство внутренних дел. 1802 – 1902. Исторический очерк. СПб., 1901. С. 60.

⁵⁹ Министерство внутренних дел... С. 55.

⁶⁰ Из воспоминаний Е. И. Ламанского... Т. 161. №1. С. 85.

⁶¹ По: Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики. Л., 1981. С. 44.

⁶² Вяземский П. А. Полное собрание сочинений. Т. 10. (Старая записная книжка. 1852-1878). СПб., 1886. С. 48.

⁶³ МФ. Ч. 1. С. 596.

ведомств за незначительность⁶⁴.

В конце 40-х – 50-х гг. авторитет МФ в правительственной среде был низок как никогда и по причине отсутствия у него реальной возможности контролировать денежные средства отдельных ведомств. Во-первых, отсутствовала четкая отчетность ведомств в расходовании полученных средств. Во-вторых, со времен Канкрин практиковалась система «экономических капиталов», согласно которой каждое ведомство сэкономленные деньги не возвращало в казначейство, а использовало по своему усмотрению. В-третьих, ведомства могли обратиться за дополнительными средствами, минуя министра финансов. Если к этому прибавить, что фондовая биржа находилась практически в руках барона Штигилица, то возможности МФ можно признать крайне ограниченными. Как отмечает К. А. Скальковский, оно «обратилось в большую канцелярию по текущим финансовым делам»⁶⁵.

Коренное отличие министерства той поры от канкриновского прекрасно иллюстрирует следующая история, рассказанная самим П. Ф. Броком. Однажды во время доклада министра Николай I сказал «Я желал бы сделать то-то и то-то, но не знаю, имеем ли мы для этого достаточные средства?». На это министр ответил, что для исполнения воли его величества деньги всегда найдутся. «Очень рад, Брок, – сказал император, – что я не встречаю в тебе того всегдашнего противоречия, к которому меня приучил Канкрин. Он, бывало, придет ко мне... станет у камина греть себе спину, и что бы я ни говорил, у него всегда один ответ: «Нельзя, ваше величество, никак нельзя»⁶⁶. И это П. Ф. Брок, видимо, рассказывал с гордостью, считая сравнение выгодным для себя.

В ходе реализации принятого в декабре 1851 г. решения по министерству было серьезно сокращено количество штатных должностей, ликвидированы временные отделения⁶⁷. Венцом «разгрома» стало упразднение Секретной канцелярии⁶⁸.

Подверглись сокращению и местные органы министерства: в 1853 г. произошло сокращение штатов казенных палат, питейных и акцизных управлений на 104 должности⁶⁹.

Политика сокращений продолжалась до конца 50-х гг. Но и в дальнейшем многие административные преобразования проводились или, наоборот, не проводились, с целью сокращения расходов на жалование чиновников. Сокращение расходов считал первым

⁶⁴ Архипов И. В. Торговое право России в 40-70-е годы XIX века: проекты модернизации // Правоведение. 2000. №4. С.174-176.

⁶⁵ Скальковский К. А. Наши государственные и общественные деятели. СПб., 1890. С.469.

⁶⁶ Блюх И. С. Финансы России XIX столетия. История-Статистика. Т.1. СПб., 1882. С.242.

⁶⁷ ПСЗ. II. Т. XXVII. Отд. I. №№25981; 25984; 25987; 26000; 26027. Т. XXVII. Отд. I. № 25994

⁶⁸ ПСЗ. II. Т. XXIX. Отд. I. № 26101.

⁶⁹ ПСЗ. II. Т. XXVIII. Отд. I. № 27636.

условием для выхода из финансового кризиса сам император Александр II, о чем он, например, писал своему брату Константину в марте 1857 г.⁷⁰ П. А. Валуев в своем дневнике за 1861 г. раздраженно отметит: «Все занимаются неразрешимой задачей сокращения несократимых расходов»⁷¹.

Одним из результатов сокращений стало возрастание роли канцелярских чиновников. В записке Департамента разных податей и сборов от 23 мая 1859 г. отмечалось, что «в числе канцелярских чиновников некоторые исправляют обязанности штатным должностям подлежащие, как, то: за упразднением при бывших сокращениях штатов должностей журналистов, часть должности оных, как по Отделениям, в каждом, так и общего по Департаменту, отправляется по необходимости благонадежными канцелярскими чиновниками. Сверх того, по недостаточности числа штатных (в частности) по некоторым столам, занятие производством, штатным должностям подлежащим, возлагается на некоторых канцелярских чиновников»⁷². Такое положение дел не могло ²ни сказаться отрицательно на качестве работы. Честолюбивые, образованные чиновники в результате сокращений потеряли возможности для дальнейшего роста или, даже, вообще были выведены за штат. То же переживали и другие министерства, но именно на МФ это сказалось наиболее негативно. Во второй половине XIX в. финансовый чиновник уже не мог эффективно восполнять природной смекалкой и опытом недостаток образования. Усложнявшиеся условия экономической жизни требовали широкого кругозора и глубоких знаний, которые отсутствовали у чиновников николаевской эпохи. Одним из последствий часто непродуманных сокращений 50-х гг. можно назвать грубейшие промахи, совершенные во время проведения денежной реформы М. Х. Рейтерна. О том, как тяжело далось сокращение штатов министерству, свидетельствует тот важный факт, что финансовые реформы начала 60-х гг. разрабатывались в другом ведомстве – Государственном контроле. Авторитет МФ был в этот период весьма низким. В 1859 г. Я. И. Ростовцев в секретной мемории писал, что «в деле выкупа на Министерство финансов нет ни малейшей надежды»⁷³.

В 1856 г. руководству МФ пришлось отбивать настоящую атаку на ведомство, целью которой было выделение из него управления торговлей и промышленностью. Отсталость России в промышленном развитии, которая вскрылась в результате поражения в Крымской

⁷⁰ Переписка императора Александра II и великого князя Константина Николаевича. 1857 – 1861 гг. //Российский Архив. История Отечества в свидетельствах и документах. XVIII – XX вв. Вып. II-III. М., 1992.

⁷¹ Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел (1861 – 1876), в двух томах. М., 1961. Т. I. С. 129.

⁷² РГИА. Ф. 560. Оп. 8. Д. 932. Л. 16.

войне, считалась, в том числе, и последствием недальновидной и неактивной политики МФ в этой сфере. Дальнейшее подчинение промышленной и торговой сферы ведомству, преследующему только узко финансовые цели, многими признавалось нецелесообразным. Кроме того, в Европе, служившей образцом для России в конце 40-х – начале 50-х гг., происходит создание торгово-промышленных ведомств.

Пойти по этому же пути предлагалось в поданной императору в феврале 1856 г. записке действительного статского советника Н. А. Жеребцова «Об устройстве министерств вообще и Министерства финансов в особенности»⁷⁴ и в поданной императору в марте 1856 г. анонимной записке, в которой предлагалось создать Министерство коммерции, объединяющее управление торговли и промышленности⁷⁵.

Но МФ смогло отстоять свои интересы. В докладной записке Ю. А. Гагемейстера «О финансах России», поданной примерно в этот период, приводился следующий убедительный аргумент против создания отдельного торгово-промышленного ведомства. «В государствах, где существует правильное управление, – отмечалось в записке, – задача Министерства финансов заключается единственно в приискании способов для обеспечения и увеличения доходов казны без истощения народа, а попечение о развитии народного богатства вверяется другим министерствам. В России же, где мало еще гармонии и единства между отдельными отраслями управления, где министерства скорее друг другу противодействуют, чем помогают, Министерство финансов должно иметь прямое влияние на развитие народного богатства»⁷⁶. В результате, идея отделения управления торговлей и промышленностью была похоронена под волною критики принципов предполагаемой организации будущего ведомства. Но положение МФ оставалось очень тяжелым.

Итак, до середины XIX в. в своем развитии Министерство финансов прошло через следующие основные стадии:

1. 1802 – 1811 гг. – от создания министерств до министерской реформы 1811 г. – этап становления Министерства финансов в качестве центрального учреждения. Шел постепенный процесс утверждения министерской системы управления, основанной на единоначалии; определялись основы организационной структуры ведомства; происходила четкая и жесткая регламентация деятельности финансовых чиновников по сравнению с

⁷³ По: Долбилов М. Д. Проекты выкупной операции 1857-1861 гг.: к оценке творчества реформаторской команды // Отечественная история, 2000, №2. С.22-23.

⁷⁴ Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века... С.52-53.

⁷⁵ РГИА. Ф.560. Оп.14. Д.292.

⁷⁶ Государственные финансы России накануне реформы 1861 года // Исторический архив. 1956. №2. С.104.

доминирующим развитием финансовой администрации; осуществлялась постепенная централизация функций финансового управления при отсутствии четкого плана и последовательности в проведении преобразований. С самого начала перед МФ ставились не только финансовые, но и экономические задачи. Дальнейшее ведомственное развитие могло пойти двумя путями: или освобождение от функций экономического управления, слияние с Государственным казначейством и фактическое превращение министра финансов в казначея, составляющего государственную роспись, или сосредоточение в министерстве финансовых и экономических функций. Развитие министерства пошло по второму пути. Важным шагом стало учреждение Горного департамента, так как в его организационной структуре воплотился тот идеал сочетания бюрократического и коллегиального элементов, который ляжет в основу реформы 1811 г. В 1810 г. ликвидация Министерства коммерции привела к передаче управления внешней торговлей в МФ, что впоследствии должно было вызвать по аналогии передачу в его ведение и управления торговлей внутренней. Указ 2 февраля 1810 г., согласно которому никакие расходы отныне не могли производиться без согласия министра финансов, укрепил позиции финансового ведомства в общей административной системе Российской империи.

2. 1811 – 1823 гг. – от министерской реформы 1811 г. до назначения Е. Ф. Канкрин министром финансов – этап сосредоточения в ведении МФ основных функций по управлению финансами и экономикой, в первую очередь соединение управления доходами и расходами с казначейской частью (присоединение в 1821 г. Государственного казначейства к МФ); соединение управления торговлей и промышленностью в одном ведомстве (передача в 1819 г. из МВД Департамента внутренней торговли и мануфактур).

3. 1823 – 1844 гг. – период министерства Е. Ф. Канкрин – это период интенсивного расширения и бюрократизации аппарата МФ, происходит укрепление связи между центральными и местными органами финансового управления, придание последним большей независимости от губернаторской власти в результате реформы 1837 г. Выделение управления государственными крестьянами из ведения МФ должно было способствовать его сосредоточению на вопросах управления финансами, что соответствовало общей европейской тенденции разделения финансов и государственного хозяйства, но в условиях слабого развития российской промышленности и торговли сосредоточение управления ими в финансовом ведомстве было обоснованным. Е. Ф. Канкрин много сделал для укрепления своего ведомства как единого органа по управлению финансами и экономикой Российской империи. При этом министерство Канкрин отличалось сверхбюрократизацией аппарата его

ведомства, что выразилось в: 1) усилении централизации в принятии всех решений; 2) резком увеличении деловой переписки; 3) замедленном прохождении и решении дел; 4) секретности, закрытости для общественности многих мероприятий ведомства (существование Секретной канцелярии); 5) слабой подконтрольности и безответственности финансовых чиновников; 6) создании дополнительных временных структур внутри ведомства, деятельность которых постоянно продлевалась. В структурной организации министерства было еще много нерационального, затрудняющего выполнение им своих функций. Эти недостатки сглаживались интенсивной и авторитетной деятельностью Е. Ф. Канкрин, но стали вопиющими при его преемниках.

4. 1844 – 1858 гг. – кризис организационной структуры и способов управления МФ, связанный с несовершенством распределения функций внутри него. Эти годы стали мрачной эпохой в истории российского финансового ведомства. Никогда за все время существования Министерство финансов не испытывало такого падения авторитета и такого бессилия в решении важнейших финансовых и экономических проблем страны как в этот период. Министерство П. Ф. Брока – это один из самых мрачных периодов в истории этого ведомства, характеризуемый большим сокращением аппарата, снижением общего уровня профессионализма после увольнения опытных специалистов канкриновской эпохи, падением авторитета министерства в глазах верховной власти и в правительственной системе в целом, связанным с неспособностью его руководства найти выход из финансового кризиса.

1.2. ПЕРЕСТРОЙКА СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНЦЕ 50-Х – 70-Х ГГ. XIX ВЕКА

Финансовое положение России в конце 50-х гг. было крайне тяжелым. Кроме объективных причин: кризиса крепостнического хозяйства, последствий Крымской войны, кризис был вызван и причинами субъективными: неудовлетворительным состоянием аппарата финансового управления, грубыми ошибками его руководства. «Все финансовые мероприятия того времени были крайне неудачны; каждая новая мера, вследствие отсутствия единства, приводила совсем не к тем результатам, которые предполагались»⁷⁷. Как отмечал Е. И. Ламанский, при том составе руководства МФ, который сложился при Броке, «от ведомства этого нельзя было ждать каких-либо благодетельных начинаний»⁷⁸.

⁷⁷ Блиох И. С. Указ. соч. Т. II. С. 69.

⁷⁸ Из воспоминаний Е. И. Ламанского... Т. 161. №1. С. 86.

Россия проиграла войну прежде всего экономически, будучи не только страной со слабо развитой промышленностью, но и с малоэффективной финансовой системой.

Анализ произошедшего должен был привести к мысли о необходимости реформирования финансового управления. Подготавливаемая отмена крепостного права, меняющая всю систему экономических и правовых отношений в стране, меняющая статус основного налогоплательщика, должна была отразиться на характере деятельности государственного аппарата, в том числе и МФ. Но успешность дальнейшего его функционирования зависела от его способности к внутреннему реформированию, обновлению аппарата и от наличия успешной экономической программы у его руководства. П. Ф. Брок, не соответствовавший этим задачам, в 1858 г. был уволен.

В это роковое время министром финансов становится Александр Максимович Княжевич, «человек добрый, опытный, весьма неглупый, тонкий и хитрый»⁷⁹. Княжевич получил хорошее образование, окончив Казанский университет. С 1811 г. он находился на службе в МФ, где занимал должности директора канцелярии (1831-44), а затем директора Департамента государственного казначейства (1844-54). Будучи одним из ближайших сотрудников Канкрин и даже считаясь его учеником, честный и добросовестный чиновник, он не мог принять действий Брока и вынужден был покинуть министерство. Когда бесталанность последнего окончательно стала очевидной, опытный Княжевич стал естественным его заместителем. Но одного опыта было недостаточно, чтобы быть министром финансов в новое, переломное время. П. В. Долгоруков, сравнивая Княжевича с Канкрином, отмечал отсутствие таланта, энергии и настойчивости у первого⁸⁰. Кроме того, Княжевич занял пост министра уже стариком, разбитым и морально и физически, не верящим в собственные силы (ему было уже 66 лет). И, тем не менее, по сравнению с П. Ф. Броком, это был более удачный глава ведомства.

Перед новым финансовым руководством встали трудные задачи поднятия авторитета финансового ведомства в правительственных кругах, структурного преобразования министерства в целях лучшего распределения компетенции и повышения эффективности действий в условиях намечаемых общегосударственных реформ, расширения влияния министерства на экономическую жизнь России.

Княжевич обновил личный состав министерства, подобрав способных и молодых сотрудников. Л. Е. Шепелев считает, что именно удачным назначением новых людей на важнейшие должности во многом объясняется оживление деятельности МФ⁸¹.

⁷⁹ Долгоруков П. В.. Петербургские очерки. – Памфлеты эмигранта. М., 1992. С.358.

⁸⁰ Долгоруков П. В. Указ. соч. С.358.

⁸¹ Шепелев Л. Е.. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики. Л., 1981. С.49.

При новом министре на дела министерства стал оказывать огромное влияние кружок молодых либеральных экономистов, ядром которого были исполняющий обязанности товарища министра внутренних дел Н. А. Милютин, директор Особенной канцелярии по кредитной части Ю. А. Гагемейстер, управляющий делами Комитета железных дорог и (с июля 1859 г.) член Совета министра финансов М. Х. Рейтерн, чиновник по особым поручениям при управляющем Министерством государственных имуществ Е. И. Ламанский, ректор Киевского университета профессор политической экономии Н. Х. Бунге, редактор журнала Министерства государственных имуществ, служивший до этого в МФ, экономист В. П. Безобразов. Реформаторы были сторонниками манчестерской школы политической экономии, поэтому методологическую базу предстоявшей реформы они разработали в соответствии с основными теоретическими положениями этого направления западной экономической мысли. Экономическое развитие рассматривалось как естественный процесс, не нуждающийся в каком бы то ни было государственном вмешательстве. Основой развития экономики российские либеральные экономисты считали частный интерес, акционирование промышленности, торговли и банков и привлечение иностранного капитала, а одним из основных препятствий на пути экономического развития – систему казенных банков.

Под их влиянием были 10 июня 1859 г. учреждены 4 комиссии: Комиссия по улучшению системы податей и сборов, Комиссия по преобразованию Государственного коммерческого банка, Комиссия по земским банкам и Комиссия по составлению правил для фабрик и заводов. Первые две комиссии сыграли большую роль в развитии МФ.

Комиссия для пересмотра системы податей и сборов просуществовала с 1859 по 1882 гг., практически превратившись в постоянное учреждение МФ. Она была учреждена для изыскания мер к увеличению государственных доходов путем пересмотра существующих налогов и введения новых и состояла из трех отделений: первое занималось рассмотрением земских сборов и окладных государственных податей, второе готовило положение о пошлинах на право торговли и промыслов и устав о гербовом сборе, третье готовило предложения по акцизам с сахара, горной подати и соляному доходу. Председателем комиссии в 1859 – 1862 гг. был Ю. А. Гагемейстер.

Перед новой финансовой администрацией стояли очень сложные проблемы: расстроенная денежная система, слабое развитие платежных сил населения, недостаток капиталов для решения самых насущных задач – создания новой отечественной промышленности и транспортной системы – и многие другие. Росло понимание того, что путем непрерывного сокращения расходов ничего добиться невозможно. На заседании Комитета Финансов от 9 июля 1859 г. говорилось о необходимости развивать

промышленность, строить железные дороги и привлекать иностранные инвестиции⁸². Развитие эти идеи получили в представленной Александру II в ноябре 1860 г. записке Княжевича "О настоящем положении государственных финансов"⁸³. Главной проблемой признавался перекос в торговом балансе: за границу шло больше средств, чем поступало оттуда. Развитие отечественной промышленности и транспорта, усиление добычи полезных ископаемых, повышение таможенных пошлин и ограничение непроизводительных расходов, – вот что предлагал Княжевич.

По сути, речь шла о необходимости ускорить экономическую модернизацию России, но это требовало предварительной модернизации государственных органов, призванных управлять финансами и экономикой. Княжевич прекрасно это понимал, и при нем в министерстве началась большая работа по подготовке ведомственной реформы.

Преобразование готовилось долго. В 1859 – 1863 гг. была проведена новая перепись чиновников, служивших в МФ и учреждениях, ему подведомственных. Как и предыдущие переписи, она страдала неточностями, причины которых были изложены выше. В 1859 г. перепись пришлось проводить дважды, т. к. в первый раз канцелярия министра осталась недовольна разнобразием присланных сведений. Но и после строгого внушения ответы присылались неточные. В ответе Департамента внешней торговли, например, отмечалось, что по штатам Одесского таможенного округа число канцелярских служащих не определено, а выделена на них сумма, поэтому Департамент не имеет сведений об их количестве. Подобные ответы свидетельствуют о слабой связи центральных органов МФ с местными. О полном разноречии сведений свидетельствует и тот факт, что между сведениями, представленными в первых ответах частей министерства и во вторых ответах (между ними прошло один-два месяца), есть следующие различия: Департамент государственного казначейства первый раз представил сведения о 180 штатных и 124 канцелярских чиновниках, а через месяц – о 184 штатных и 129 канцелярских; в Департаменте горных и соляных дел в первый раз насчитали 142 чиновника, а во второй 160; по Особенной Канцелярии по кредитной части в первый раз насчитали 48, а во второй 51 чиновника⁸⁴. Такой разноречивой была вызвана не только текучестью кадров. Многих руководителей ставил в тупик вопрос: относятся ли к числу чиновников врачи, лаборанты, пробирщики, куда зачислять чиновников по особым поручениям и т. п. Во многих департаментах штатные чиновники исполняли обязанности канцелярских, что, вполне вероятно, порождало некоторую сумятицу в отчетности.

⁸² РГИА. Ф.563. Оп.1. Д.9. Л.21-21об.

⁸³ Судьбы России. Доклады и записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.). СПб., 1999. С.70-77.

⁸⁴ РГИА. Ф.560. Оп.8. Д.932.

И все же эта перепись дает нам некоторое представление о состоянии местных органов власти МФ к 1859 г. Приводим эти сведения в виде таблицы, составленной нами:

Таблица 1.

Состав Казенных палат в 1859 г.

1. ПАЛАТА 1)штатные 2)канцелярские чиновники	2. Вообще по Палате	3. О. ⁸⁵ Казначейств	4. Ведомству одного	5. О. Контрольному	6. О. Ревизскому	7. О. Питейных сборов	8. Ведомству одного	9. Соляной части	10. Итого
Архангельская	7 4	10 7	27 13	10 4	4 5	10 5	19 -	8 3	95 41
Астраханская	7 4	11 8	22 21	9 6	5 7	10 9	7 -	10 3	-
Бессарабская	7 6	13 9	33 30	11 10	7 9	9 8	7 4	2 3	89 79
Виленская	7 6	12 12	37 32	12 10	8 8	13 9	17 17	2 -	108 94
Витебская	7 7	15 13	136 -	12 11	8 11	22 -	48 -	-	248 42
Владимирская	7 16	14 13	76 42	13 10	10 12	13 11	15 -	9 -	157 104
Вологодская	7 8	13 12	49 30	12 12	8 8	12 9	21 -	5 2	130 82
Волынская	7 7	14 13	60 60	13 12	10 12	13 9	25 24	-	142 137
Воронежская	7 9	14 11	74 39	14 13	10 16	8 12	16 -	1 -	149 ⁸⁶ 100
Вятская	7 7	12 11	57 42	14 9	11 7	10 11	14 -	7 11	129 98
Гродненская	7 5	14 12	64 25	12 11	8 10	13 9	18 18	8 1	136 90
Екатеринославская	8 7	12 10	44 24	10 10	8 8	13 5	8 7	-	-
Енисейская	6 2	8 4	18 11	8 7	9 8	2 3	15 -	15 3	79 38
Закавказская	19 10	27 20	44 82	14 11	-	6 8	4 1	-	128 ⁸⁷ 143
Иркутская	9 2	8 4	15 3	4 12	О. По управлению гос. имуществами: 26 и 11; Питейно-соляное О: 39 и 16				109 53
Казанская	10 9	12 16	9+66 7+33	13 10	10 10	7 5	-	15	-
Калужская	7 13	14 13	54 37	13 12	8 14	13 11	13 -	7 -	129 100
Киевская	7 5	15 10	71 39	14 11	10 12	10 9	29 24	1 -	156 110
Ковенская	7 7	14 10	47 29	12 11	8 8	13 9	14 11	-	115 85

⁸⁵ Здесь и далее: Отделение.

⁸⁶ Сюда включены 3 чиновника по особым поручениям, архитектор и акцизный надзиратель за продажей табаку.

⁸⁷ В Закавказской палате было Камеральное отделение (9 штатных и 11 канцелярских чиновников).

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
Костромская	7 14	13 16	66 42	12 19	8 14	8 11	23 -	2 10	139 126
Курляндская	9 2	11 7	15 9	9 5	7 7	По делам земских повинностей		7 4	58 34
Курская	7 15	14 16	91 46	13 11	10 20	14 14	18	13 3	-
Лифляндская	11 6	11 7	16 7	10 3	8 7	-	-	-	56 30 ⁸⁸
Минская	7 7	11 10	56 42	13 12	8 9	14 9	18 18	-	127 107
Могилевская	9 7	13 12	70 44	12 10	8 10	10 9	27 24	-	149 116
Московская ⁸⁹	9 15	27 30	102 66	13+13 7+11	12 21	28 16	16 -	10 2	-
Нижегород- ская	7 8	16 17	69 38	14 10	10 10	8 11	17 -	5 5	-
Новгородская	7 5	13 12	52 32	11 8	8 11	11 5	16 -	4 3	132 76
Олонецкая	13 5	9 7	30 28	10 4	6 4	7 7	17 -	4 -	96 55
Оренбургская	7 6	14 16	54 29	13 11	8 11	6 9	17 -	5 -	124 82
Орловская	7 6	14 17	73 39	14 15	10 11	13 10	13 -	-	152 99
Пензенская	7 6	13 18	51 33	13 15	8 13	12 11	11 -	-	117 97
Пермская	7 6	14 19	72 37	14 11	11 12	13 9	30 3	13 2	174 99
Петербургская	10 14	22 38	52 24	20 16	13 19	9 19	34 6	2 1	167 136
Подольская	7 5	16 13	148 -	14 13	10 24	23 -	48 -	-	266 55
Полтавская	7 11	14 15	91 69	14 12	11 12	14 9	30 28	-	181 156
Псковская	7 6	12 11	48 26	11 11	8 8	8 8	12 -	10 1	116 71
Рязанская	11 11	14 18	74 38	14 19	10 23	9 19	15 -	8 -	155 128
Самарская	7 4	14 13	41 25	14 8	10 9	11 7	15 -	2 2	114 68
Саратовская	14 21	12 12	62 29	14 11	9 12	16 9	19 -	39 22	-
Симбирская	7+5 +7	12 14	41 24	12 10	7 21	7 11	15 -	-	106 67
Смоленская	7 10	14 22	66 43	14 12	7 10	12 13	14 -	6 -	140 119
Ставро- польская	7 6	11 13	19 4	9 6	5 11	12 6	10 -	-	73 46
Таврическая	7 10	15 14	42 37	13 6	7 9	13 2	3 3	7+23 1+7	130 89

⁸⁸ В оригинале ошибка в расчетах.⁸⁹ Два контрольных отделения

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
Тамбовская	7 16	14 17	73 41	14 18	10 17	12 13	17 -	3 -	150 122
Тверская	7 6	14 18	73 36	14 14	10 12	11 12	13 -	11 4	153 102 ⁹⁰
Тобольская	9 5	12 8	41 32	10 7	8 9	12 7	28 4	26 9	178 ⁹¹ 109
Томская	7 4	- 10	24 31	10 7	-	9 6	10 -	22 8	104 ⁹² 76
Тульская	7 13	14 14	49 39	14 13	10 10	12 13	14 -	6 -	-
Харьковская	7 8	14 16	64 44	12 10	10 12	13 9	20 4	8 3	141 103
Херсонская	7 5	12 16	32 31	12 9	10 12	10 8	16 9	-	-
Черниговская	7 11	14 18	91 80	14 12	10 12	14 9	30 30	-	180 172
Эстляндская	5 2	7 4	14 5	7 3	8 ⁹³ 3	-	-	-	41 17
Ярославская	7 6	11 13	50 32	13 12	8 16	11 8	12 -	4+2 1+2	118 95

РГИА. Ф.560. Оп.8. Д.932. Лл. 31-161 об.

Всего в 1859 г. в казенных палатах и по их ведомству, исключая Сибирь и Кавказский край, состояло 11118 чиновников, из которых 6584 были штатными, а 4534 канцелярскими. По частям управления они распределялись следующим образом:

Таблица 2.

Количество чиновников Казенных палат по разным частям управления (1859 г.).

	Штатных	Канцелярских	Всего
Вообще по Палатам	366	394	760
Отделения Казначейств	3520	2309	5829
Отделения Контрольные	622	523	1145
Отделения Ревизские	424	567	991
Отделения Питейных сборов	1384	651	2035
Соляная часть	268	90	358

РГИА. Ф.560. Оп.8. Д.932. Лл. 164-165.

Типичным можно признать штатный состав Новгородской палаты:

Таблица 3.

Штатный состав Новгородской казенной палаты

Часть	Состав	Всего
Вообще по Палате	Председатель, ассессор, секретарь, протоколист, расходчик, журналист и архивариус	7

⁹⁰ В оригинале ошибка в расчетах.⁹¹ В палате было отделение по управлению государственным имуществом (32 штатных и 28 канцелярских чиновников).⁹² В палате было отделение по управлению государственным имуществом (8 штатных и 10 канцелярских чиновников).⁹³ При Ревизском отделении стол по питейной и соляной части.

Часть	Состав	Всего
По О. Казначейств	Губернский казначей, 3 столоначальника, 2 помощника столоначальника, бухгалтер, 3 помощника бухгалтера	13
По ведомству оного	10 казначеев, помощник казначея, 11 бухгалтеров, 20 помощников бухгалтера, 10 журналистов	52
По О. Контрольному	Губернский контролер, 4 контролера, бухгалтер, 5 помощников бухгалтера	11
По О. Ревизскому	Советник, 2 столоначальника, 2 помощника столоначальника, 2 бухгалтера, 1 помощник бухгалтера	8
По О. Питейных сборов	Советник, 2 чиновника особых поручений, архитектор, бухгалтер, помощник бухгалтера, контролер, 2 столоначальника, 2 помощника столоначальника	11
По ведомству оного	16 винных приставов	16
По соляной части	Столоначальник и его помощник, 2 соляных пристава	4

РГИА. Ф.560. Оп.8. Д.932. Лл. 54-55.

В начале 60-х гг. местные органы МФ претерпели серьезные преобразования и сокращения, продолжившие сокращения 1853 г. Эти сокращения вызывали глухое сопротивление и на местах, и в центральном аппарате МФ. Когда в 1860 г. министр финансов направил запрос 46 казенным палатам и Департаменту государственного казначейства о возможности сокращения расходов по делопроизводству по земским повинностям, то 20 палат прислали отзыв о необходимости сохранения существующего уровня расходов, 18 – о необходимости их увеличения и только 8 – предложения о незначительном сокращении расходов. Департамент государственного казначейства также потребовал усиления своих средств, что и было сделано⁹⁴.

Была уточнена компетенция различных частей центрального аппарата министерства и составлена «Роспись занятий по Министерству финансов»⁹⁵.

Преобразования 50-х – начала 60-х гг. должны были коснуться, прежде всего, системы взимания податей, кредитной системы и управления торговлей и промышленностью. Поэтому серьезные структурные изменения произошли с соответствующими центральными учреждениями – Департаментом разных податей и сборов, кредитными учреждениями и Департаментом мануфактур и внутренней торговли. Так как многие преобразования, разработанные в управление Княжевича, были проведены или закончены при его преемнике, мы рассмотрим их ниже. Но акцизная и банковская реформы дали результаты еще в начале 60-х гг. XIX в.

Отмена откупов, намечаемое изменение системы взимания соляного дохода и

⁹⁴ РГИА. Ф.1152. Оп.5. Д.175.

издание новых уставов об акцизе с табака и с сахара должны были привести к серьезному преобразованию системы управления косвенными и прямыми налогами и к изменению всей ситуации с распределением обязанностей среди центральных учреждений МФ.

В 1858 г. на отчете одного из губернаторов Александр II сделал отметку, в которой говорилось о необходимости приступить к уничтожению откупной системы. Эта архаичная система, которую впоследствии А. Н. Куломзин назвал гангреной, разъедавшей весь государственный организм Российской империи⁹⁶, вела к многочисленным злоупотреблениям и была крайне невыгодна для казны.

Доход от вводившейся акцизной системы должен был покрывать все возрастающие недоимки в прямом налогообложении. Здесь ситуация складывалась критическая: в 1860 г. сумма недоимок составляла 104 млн. руб. Всего за один год она возросла до 116 млн. руб.⁹⁷ Кроме того, новая система взимания косвенных налогов должна была заменить существовавшую, которая вызывала серьезные нарекания, так как расход на нее составлял более 10% от поступления косвенных налогов⁹⁸.

По всем этим причинам в 1858 г. началась разработка реформы взимания питейных доходов.

Необходимо отметить, что инициатива в проведении реформы исходила не из МФ, что является еще одним свидетельством кризиса этого ведомства в предшествующий период. А. Д. Крылов утверждал, что введение свободной продажи вина (без откупщиков) на Дону, проект которого был подготовлен в Военном министерстве и вызывал открытое противодействие со стороны МФ, лег в основу акцизной реформы. «Если бы не была введена акцизная система на Дону в 1859 году, так блистательно себя оправдавшая, – Россия надолго оставалась бы под растлевающим гнетом откупщиков», – писал он⁹⁹. Но и полностью отрицать какую-либо роль финансового ведомства нельзя: без участия МФ в разработке общеимперского проекта реформы, проведение последней было бы невозможным.

Реформа вызвала сильное сопротивление со стороны откупщиков. Используя острую нужду государства в расширении железнодорожной сети, они разработали план создания агентства для взимания питейных сборов и товарищества для сооружения железных дорог. Обещая строить на часть своих сверхдоходов железные дороги, откупщики указывали, что при введении акцизной системы государству придется

⁹⁵ См. Приложение 1.

⁹⁶ РГИА. Ф.1642. Оп.1. Д.194. Л.40.

⁹⁷ Блиох И. С. Указ. соч. Т. II. С.61.

⁹⁸ Там же. Для сравнения расход на сбор промыслового налога в этот период составлял 3% от дохода (Вестник финансов. 1898. №23. С.633).

увеличить расходы на штат акцизных чиновников и предлагали более «экономную» систему. Многие высокопоставленные чиновники, находившиеся на содержании откупщиков, поддержали их инициативу. Достаточно сказать, что один из винных откупов тайно содержали управляющий делами Комитета министров и директор департамента общих дел Министерства внутренних дел¹⁰⁰. Но, несмотря на гигантское давление, реформа была проведена.

С самого начала одной из возможных целей реформы должно было стать объединение управления всеми акцизами в одном финансовом органе в центре и на местах. Но громоздкие бюрократические механизмы действовали еще крайне неэффективно, сказывались архаичные представления высшей власти о принципах развития бюрократического аппарата. Вместо того, чтобы в условиях подготовки столь серьезной реформы расширить штат Департамента разных податей и сборов или продумать конечный результат внутренних преобразований центрального управления (как делалось впоследствии при С. Ю. Витте), Министерство финансов пошло по традиционному пути: желая снизить нагрузку на эту часть в период подготовки реформы, в 1859 г., из Департамента разных податей и сборов в Департамент мануфактур и внутренней торговли было передано отделение, заведовавшее акцизами с табака и со свеклосахарного производства¹⁰¹. В 1860 г. была введена должность главного инспектора свеклосахарных заводов по акцизной части, при котором состояли 11 инспекторов, технолог и секретарь. Казенные палаты должны были следить за поступлением акциза. В том же году табачное акцизное управление было усилено назначением 26 акцизных надзирателей и 212 стражников по табачному сбору¹⁰², а по закону 4 июля 1861 г. в 25 губерниях оно было разделено на 7 округов. Каждый округ возглавлялся начальником и его помощником и делился на дистанции под ведением акцизных приставов. В других губерниях управление акцизом с табака лежало на казенных палатах.

Казалось бы, эти действия показывают, что цели объединить акцизное управление у МФ не было. Но это не так: уже через год-два после введения питейного акциза было объединено местное управление акцизными сборами, а в 1864 г. и центральное. И если понятна осторожность министерства в объединении местного управления (создаваемые акцизные управления должны были вначале доказать свою эффективность, налогоплательщики должны были постепенно привыкнуть к новой системе, в условиях неминуемого первоначального снижения питейных доходов на момент реформы не

⁹⁹ К истории отмены винных откупов в России (Из записок т. с. А. Д. Крылова). 1858-1862 гг. // Русская старина. 1880. Т. 27. № 3. С. 575; 582-583.

¹⁰⁰ Там же. С. 575.

¹⁰¹ ПСЗ. II. Т. XXXIV. № 35253.

хотелось терять доходы с уже налаженных акцизов на табак и свекличный сахар), то рассредоточение управления акцизами в центральном управлении кажется, на первый взгляд, нелогичным. Но логика была, только логика не рациональной системы управления, а логика архаичная, построенная на отношении к бюрократическому аппарату как к штату царских слуг, каждому из которых можно поручить любое дело, причем дела, сосредоточенные в руках одного «слуги», могут быть совершенно разного свойства, и их распределение зависит от доверия к «слугам» или их загруженности. М. М. Сперанский сделал многое для рационализации бюрократической системы России, но и после его реформ такая логика распределения дел среди министерств и среди их внутренних составляющих сохранилась. В данном случае действовал принцип загруженности. В начале исследуемого периода Департамент разных податей и сборов был чрезвычайно загружен делами, а деятельность Департамента мануфактур и внутренней торговли, наоборот, нельзя было назвать интенсивной. Поэтому в него и передали управление акцизами с табака и сахара. Это позволяло сэкономить некоторые средства, которые потребовались бы для усиления штата Департамента разных податей и сборов, но затруднило на первых порах деятельность местных акцизных органов, оказавшихся в двойном подчинении.

Проведение реформы было затруднено традиционной проблемой – отсутствием в распоряжении государства резерва подготовленных к подобной деятельности людей. Как отмечал Н. С. Терский, нужно было «организовать дело совершенно новое и при этом дело весьма сложное, для которого необходимо было привлечь к участию тысячи людей, и людей вполне благонадежных. Между тем в то время наши правительственные и административные учреждения такими людьми были далеко не богаты, так что выбор их представлял очень большие затруднения, и было легко впасть в ошибку»¹⁰³. О том, насколько серьезной была проблема, свидетельствует следующий факт. Когда за 10 лет до акцизной реформы, в 1848 г., был введен акциз со свеклосахарного производства, надзор за ним пришлось возложить на чиновников уездного казначейства. Но очень скоро стала очевидной полная их неспособность к этому делу, и его пришлось частично возложить на специально откомандированных от МФ на места чиновников, а частично – на самих сахарных заводчиков, под их личную ответственность¹⁰⁴. Если бы такая судьба постигла и питейный акциз, это был бы полный провал.

Напуганный архисложностью стоящей перед ним задачи Княжевич даже

¹⁰² МФ. Ч. I. С. 422.

¹⁰³ Терский Н. С. Питейные сборы и акцизная система в России. (Исторический очерк и настоящее положение. Опыт сравнительного исследования главнейших результатов акцизной системы и ее значение для государства, казны и населения). СПб., 1890. С. 76.

попытался в последний момент отказаться от введения акцизной системы. Но Государственный совет поддержал преобразование, а высокопоставленные чиновники МФ своими умелыми действиями обеспечили его успех. Огромную, неоценимую роль в решении кадровой проблемы акцизной реформы сыграл К. К. Грот, с 1861 г. возглавивший Департамент разных податей и сборов. Только благодаря его целеустремленности и безукоризненной честности акцизное управление оказалось успешным.

Результатом подготовки реформы стали законы 26 октября 1860 г. и 4 июля 1861 г., по которым было учреждено губернское акцизное управление из управляющего, его помощников, ревизоров и канцелярии, а в уездах – подчиненные ему окружные акцизные управления (объединяющие несколько уездов), состоявшие из надзирателя, его помощников и письмоводителя-бухгалтера; окружному надзирателю подчинялись надзиратели участковые. При акцизном управлении состояли надсмотрщики, осуществлявшие непосредственный надзор на заводах. Одновременно с введением акцизных учреждений упразднялись питейные отделения казенных палат.

Губернское акцизное управление было непосредственно подчинено МФ. Губернатор имел только общие полномочия без права вмешательства в хозяйственные распоряжения управления. Таким образом, заведовавшие акцизными сборами учреждения «становятся в положение самостоятельное, непосредственно зависимое от центральной финансовой администрации»¹⁰⁵.

Новая административная система отличалась строгой централизацией, что соответственно вело к максимальной ответственности управляющих акцизными сборами, которые назначали и увольняли всех должностных лиц, кроме помощника управляющего и ревизоров. Никакого коллегиального начала в новой организации не было. В ведомственном издании МФ это оправдывалось тем, что «необходимость надзора требовала сосредоточения в руках управляющего значительной власти над подчиненными»¹⁰⁶. В течение 60-х гг. управляющим акцизными сборами передавались все новые полномочия, которые ранее принадлежали центральному управлению¹⁰⁷.

Но закон 4 июля 1861 г. не определял ни точного числа акцизных управлений, ни их штатов. Министру финансов предоставлялось право определить это в дальнейшем. Акцизные управления вводились не везде. В губерниях, где число заведений по производству и продаже питей было невелико, разрешалось возложить обязанности

¹⁰⁴ МФ. Ч.1. С.318.

¹⁰⁵ МФ. Ч.1. С.417

¹⁰⁶ Там же. С.418.

управляющих акцизными сборами на председателей казенных палат и губернских (а кое-где и окружных) акцизных управлений не создавать. Разreshалось создавать акцизные управления, объединяющие две губернии. М. М. Шумилов считает, что из-за этих допущений вопрос о служебных взаимоотношениях между акцизными управлениями и казенными палатами был решен непоследовательно, т. к. предполагалось их полностью независимое друг от друга существование. М. М. Шумилов связывает это с тем, что такая непоследовательность не очень беспокоила комиссию по составлению «Проекта об акцизе с питей», поскольку «и казенные палаты, и проектируемые управления – это местные учреждения одного и того же ведомства»¹⁰⁸. Представляется, что комиссии пришлось смириться с такой непоследовательностью, т. к. важнейшим требованием ко всем преобразованиям той поры являлось максимальное снижение расходов на содержание аппарата.

К февралю 1862 г. штаты акцизных управлений в основном были составлены. Всего учреждалось 4526 должностных лиц, в т. ч. 3015 должностей надсмотрщиков¹⁰⁹. Но уже вскоре от централизованного определения числа надсмотрщиков отказались, передав это дело управляющим акцизными сборами¹¹⁰, что свидетельствовало о благоприятном изменении отношения центрального руководства МФ к вопросу об уровне самостоятельности местных органов, отказе от присущего первой половине XIX в. недоверия к местной администрации.

Акцизная реформа привела к усилению Департамента разных податей и сборов. В 1861 г. было повышено добавочное жалование его руководству и увеличено число канцелярских чиновников (с 102 до 129)¹¹¹.

Реформу 1861 г. можно признать удачной, установленный в результате ее проведения акцизный надзор превратился в «весьма прочную и сильную организацию»¹¹². Акцизная реформа станет настолько важным событием в истории русских финансов и русской финансовой администрации, что в ведомственных изданиях МФ будет названа одной из Великих реформ. Она, безусловно, привела к усилению авторитета МФ, его возможностей в управлении финансами Российской империи и стала одним из важнейших преобразований в МФ при Княжевиче. Вторым стало преобразование устаревшей кредитной системы.

До 60-х гг. развитие данной части управления сдерживалось предубежденностью

¹⁰⁷ Например, в 1865 г. им было предоставлено право разрешать учреждение табачных фабрик (Указатель правительственных распоряжений по Министерству Финансов за 1865 г. №13. С.183).

¹⁰⁸ Шумилов М. М. Указ. соч. С.218.

¹⁰⁹ Биржевые ведомости. 1862. №42. 25 февраля.

¹¹⁰ Биржевые ведомости. 1862. №136. 29 июня.

¹¹¹ По данным из: РГИА. Ф.560. Оп.21. Д.1. Лл.57-92.

руководителей финансовой политики России (в первую очередь Канкрин) против коммерческого кредита, якобы способного подорвать кредит государственный.

Это мнение, а также неумелые действия министра финансов Брока привели к банковскому кризису. В 1857 г. в государственных банках скопилось вкладов на 150 млн. руб. Не желая платить по ним проценты, Брок снизил процентную ставку на вклады с 4 до 3%. Но это вызвало столь массовый отток капиталов, что к 1859 г. в банках осталось 20 млн. руб., и возникла проблема возвращения средств клиентам.

Кризис был тем серьезнее, что сам государственный кредит был устроен не лучшим образом. В 50-е гг. управление им было рассредоточено по разным ведомствам: Коммерческий и Заемный банки находились в ведении МФ, Сохранные казны при Опекунских советах были подведомственным IV Отделению Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, Приказы общественного призрения, проводившие кредитные операции в губернских городах, были подчинены Министерству внутренних дел. Разделение кредитных учреждений по ведомствам «бесспорно, приводило к отсутствию единства как в общем направлении деятельности банков, так и в отдельных их мероприятиях»¹¹³.

Деятельность Коммерческого банка явно не удовлетворяла нуждам новой торгово-промышленной политики правительства. Как отмечал И. Ф. Гиндин, «централизованный и управляемый дореформенными чиновниками при участии «именитого» купечества Коммерческий банк не мог стать банком настоящего капиталистического кредита, а мог только быть и действительно являлся органом правительственной поддержки крупных купцов»¹¹⁴. Об этом свидетельствуют результаты вексельной операции банка. Если в 1824 г. было учтено векселей на 36 млн. руб., то в 1854 г. – на 23 млн. руб.¹¹⁵. Таким образом, Коммерческий банк «не смог охватить своими операциями сколько-нибудь значительную часть российского предпринимательства» и не смог стать «полноценным распределителем громадных денежных ресурсов населения, хранившихся в его кассе»¹¹⁶.

Сама система управления банка была чисто бюрократическая, и, по воспоминаниям одного из его директоров Е. И. Ламанского, «в канцелярии банка зачастую писались такие распоряжения, которые не были предварительно обсуждаемы в правлении»¹¹⁷.

Кроме того, развитие кредита сдерживалось существованием института

¹¹² Терский Н. С. Указ. соч. С.87.

¹¹³ Из воспоминаний Е. И. Ламанского. Т.162. №4. С.65.

¹¹⁴ Гиндин И. Ф. Государственный банк и экономическая политика царского правительства (1861 – 1892 годы). М., 1960. С.82.

¹¹⁵ МФ. Ч.1. С.215.

¹¹⁶ Морозан В. В. Государственный коммерческий кредит в дореформенной России (конец XVIII в. – 50-е гг. XIX в.) // Нестор. 2000. №2. С.139.

¹¹⁷ Из воспоминаний Е. И. Ламанского. Т.162. №4. С.67.

придворных банкиров и, прежде всего, деятельностью последнего придворного банкира А. Л. Штигилица, который установил на Петербургской бирже (где он в течение 13 лет был председателем биржевого комитета) фактическую монополию. Ни одна серьезная банковская операция не проходила без его участия. Но после смены руководства МФ положение Штигилица пошатнулось. Осенью 1858 г. директором Кредитной канцелярии стал активный сторонник реформирования всей кредитной системы России и форсированного развития промышленности и торговли Ю. А. Гагемейстер, который еще в начале 1856 г. в записке «О финансах России» предложил объединить все существующие кредитные учреждения в ведении МФ¹¹⁸. При нем резко возрастает роль Особенной канцелярии по кредитной части. Правда, первая проведенная МФ без участия Штигилица банковская операция закончилась неудачей¹¹⁹, но это не обескуражило противников банкира.

По инициативе Гагемейстера весной 1859 г. была создана специальная комиссия для обсуждения мер по усовершенствованию банковской и денежной системы в России, в работе которой участвовали будущие министры М. Х. Рейтерн и Н. Х. Бунге. Большую роль играл в готовившемся преобразовании Е. И. Ламанский, который впоследствии так охарактеризовал главные причины преобразования кредитных учреждений: 1) упорядочение денежного хозяйства; 2) облегчение заключения государственных займов; 3) сокращение бывших долгов казначейства кредитным учреждениям; 4) облегчение совершения выкупной операции; 5) усиление связи местных казначейств с Главным через филиалы банка¹²⁰. Ламанский разработал проект создания акционерно-государственного банка, наделенного эмиссионными правами, взяв за основу Банк Франции, с деятельностью которого он ознакомился лично в 1857-58 гг. Его предложения вошли в записку «Соображения к лучшему устройству банковской и денежной системы» (июль 1859 г.), ставшую результатом деятельности комиссии. Предполагалось привлечь частную компанию к составлению основного капитала и к управлению делами банка. Но при рассмотрении проекта в Комитете финансов было признано неудобным придавать новому учреждению акционерный характер. Слишком это было радикально для чиновников-государственников николаевской закалки, заседавших в Комитете.

31 мая 1860 г. последовало учреждение Государственного банка, которому были переданы дела Коммерческого банка. Новый банк должен был осуществлять как коммерческие операции, так и операции, возложенные на него Министерством финансов

¹¹⁸ Государственные финансы России накануне реформы 1861 года. С.121.

¹¹⁹ Ананьич Б. В. Банкирские дома в России 1860-1914 гг. Очерки истории частного предпринимательства. Л., 1991. С.16.

¹²⁰ Из воспоминаний Е. И. Ламанского // Русская старина. Т.164. №12. С.406-410.

(“за счет Государственного казначейства”). Ему была придана важная в новых условиях функция – способствование развитию кредита торгово-промышленных предприятий, но эмиссионных прав банк не получил.

Объемы и виды коммерческих операций, по сравнению с Коммерческим банком, были значительно расширены. Государственный банк учитывал векселя и срочные обязательства, выдавал ссуды и открывал кредиты, покупал и продавал ценные бумаги, драгоценные металлы и иностранную валюту, переводил суммы, принимал вклады и открывал текущие счета.

Важной функцией банка было аккумулирование вкладов населения. Считалось, что «публика не погонится за большим процентом и не отдаст деньги частной конторе, если будет иметь доступ к казенному учреждению», где процент будет хоть и меньший, зато верный, и капитал всегда будет цел¹²¹.

К числу операций, возложенных на банк Министерством финансов, относились размещение государственных ценных бумаг, обслуживание государственного долга, выдача по распоряжению министра финансов неуставных ссуд стратегически важным отраслям промышленности, снабжение денежными средствами ссудных касс, обслуживание выкупных платежей и прием казенных сборов, ликвидация упраздненных казенных банков. До 1887 г. Государственный банк осуществлял ликвидацию счетов дореформенных кредитных учреждений.

Банк находился в ведении министра финансов и под наблюдением Совета по государственным кредитным установлениям. Правление банка состояло из управляющего, его товарищей, 6 директоров и 3 депутатов от Совета¹²². При управляющем учреждался Учетный и ссудный комитет из представителей купеческого сословия, который рассматривал и оценивал предъявляемые к учету векселя. Государственный банк состоял из 6 отделений, во главе которых стояли директора: Отделение для истребования по билетам бывших кредитных установлений, Отделение для учета векселей и ссуд под залог товаров. Отделение для выдачи ссуд под залог кредитных бумаг, Отделение для приема вкладов на хранение и по операции 5% билетов, Трансфертное отделение и Исковое отделение. Кроме того, в банке были главные отделы (касса, бухгалтерия, контроль) во главе с главными кассиром, бухгалтером и контролером. При правлении состояла инспекция контор, которые Государственный банк наследовал у Коммерческого банка. К банку была присоединена Экспедиция государственных кредитных билетов.

¹²¹ Петлин Н. С. Назначение, устройство и очерк деятельности Государственного банка. СПб., 1892. С.44.

¹²² ПСЗ. II. Т. XXXV. Отд. 1. № 35847. ст.109, 126. Управляющий определялся верховной властью, его товарищ – высочайшим приказом по Министерству финансов, директора назначались министром финансов по предоставлению управляющего (Ст.142,156)

Государственный банк заменил старые кредитные учреждения «чересчур неповоротливые для новой, развивающейся экономической жизни»¹²³ – Коммерческий и Заемный банки, Приказы общественного призрения. Сохранные казны были в 1861 г. подчинены МФ, в 1862 г. был прекращен дальнейший прием залогов, но Сохранные казны действовали: Московская до 1888 г., Санкт-Петербургская до 1895 г. На последнюю была возложена задача ликвидации дел Заемного банка. В 1860 г. в ведение МФ вошли и ссудные кассы.

Впоследствии, некоторые экономисты осуждали ликвидацию старых кредитных учреждений, считая, что был нанесен непоправимый ущерб ипотечному кредиту. П. П. Мигулин называл банковскую реформу «крайне необдуманной, неудачно проведенной, нецелесообразной, отразившейся в высшей степени неблагоприятно и на государственном кредите и на всей экономической жизни страны»¹²⁴. Хотя реформа не была достаточно последовательной, и последующее развитие кредитной операции действительно могло быть более успешным, но согласиться с его точкой зрения нельзя. «Косметическим» ремонтом старых кредитных учреждений обойтись было невозможно.

Учреждение Государственного банка означало укрепление позиций финансового ведомства, оно стало важным шагом к усилению его влияния на общую финансовую и экономическую ситуацию в стране.

Но первым управляющим банком был назначен ... барон Штигилиц. Такой неожиданный оборот был связан с целым рядом обстоятельств. Во-первых, Е. И. Ламанский, имевший наибольшие права на эту должность, не мог ее занять, так как «высшее чиновничество России вряд ли стерпело бы нахождение на таком высоком посту человека, проходившего по делу петрашевцев, в николаевскую эпоху ратовавшего за освобождение крестьян, человека новейших европейских идей, в том числе идеи акционерного эмиссионного центрального банка»¹²⁵. Во-вторых, хотя и имеющая несколько скандальный привкус, но все равно высокая в деловой среде авторитетность старого банкира должна была способствовать росту влияния нового учреждения, и Ламанский, понимая это, сам предложил его кандидатуру. В-третьих, такое назначение вело к отказу банкира от задуманного им отъезда из России. Учитывая бывшее его значение, этот отъезд мог негативно сказаться на доверии иностранных кредиторов. В-четвертых, близким приятелем барона был тогда уже претендовавший на пост министра М. Х. Рейтерн. И, наконец, при Штигилице помощником должен был состоять сам Е. И. Ламанский, который фактически и руководил банком с самого начала.

¹²³ Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. М., 1993. С. 251

¹²⁴ Мигулин П. П. Русский государственный кредит (1769-1899). Опыт историко-критического обзора. Т. 1. Харьков, 1899. С. 229.

¹²⁵ Бугров А. В. Очерки по истории Государственного банка Российской империи. М., 2001. С. 161.

Правда Штигилиц воспользовался своим назначением, чтобы перенести все свои заграничные вексельные операции в Государственный банк, и они совершались за счет правительства¹²⁶. Только когда он покинул свой пост, по меткому замечанию К. А. Скальковского, Государственный банк стал истинно «казенным учреждением»¹²⁷.

Государственный банк наследовал многие черты старых кредитных установлений: использование значительных средств на нужды государства, неуставные ссуды, фаворитизм. Его казенное устройство вызывало возражения у кружка либеральных экономистов. Практически сразу после создания банка Ламанский выдвинул проект об изъятии банка из ведения МФ и превращении его в акционерный, по образцу подобных кредитных учреждений на Западе¹²⁸. Эту меру Ламанский считал необходимой для нормализации денежного обращения в стране, так как, пока Государственный банк находится в полном распоряжении государства, нет гарантий, что правительство для своих нужд не продолжит выпуск ничем не обеспеченных кредитных билетов. Акционерное же управление не давало правительству такой возможности. Предложения Ламанского показались радикальными даже для его товарища по кружку либералов-экономистов М. Х. Рейтерна. Многие использовав из проекта Ламанского после прихода к власти, Рейтерн не только не ослабил контроль МФ над банком, но еще более усилил его. Как показала дальнейшая дискуссия вокруг организации банка, многие экономисты видели в казенном характере банка даже преимущество России перед другими странами.

А. В. Бугров отмсчает, что, «несмотря на сохранение зависимости от Министерства финансов и отсутствие эмиссионного права», учитывая четкую разграниченность коммерческих операций и операций за счет казны, ограничение свободы финансового ведомства Советом государственных кредитных установлений, можно считать, что Государственный банк «приобрел черты коммерческого кредитного учреждения»¹²⁹. Однако он признает, что вскоре роль Совета государственных кредитных установлений снизилась и стала номинальной.

Так или иначе, но Государственный банк Российской империи был построен на иных, чем центральные банки Европы основаниях. И. Ф. Гиндин отмечал, что Государственный банк «являлся органом не только денежно-кредитной политики, но и общеэкономической политики царского правительства с характерным для нее широким

¹²⁶ Лизунов П. В. Штигилицы – «некоронованные короли» российских финансов // Вопросы истории. 1999. №10. С.44-45.

¹²⁷ Скальковский К. Наши государственные и общественные деятели. С.49.

¹²⁸ Кауфман И. Обзор проектов, вышедших в 1861-1878 годах по вопросу о преобразовании кредитной денежной системы России. СПб., 1878. С.6.

¹²⁹ Бугров А. В. Очерки по истории Государственного банка... С.158. Эту точку зрения высказывал еще И. Ф. Гиндин (См.: Гиндин И. Ф. Государственный банк... С.118).

государственным вмешательством в хозяйственную жизнь»¹³⁰. В европейских странах центральные банки не просто были отделены от министерства финансов, но даже надзор осуществлялся другими государственными учреждениями¹³¹. С. Н. Петишкина выделила также то отличие, что Государственный банк активно привлекал частные вклады¹³².

Все это свидетельствует о его совершенно особой роли в финансовом управлении страны. Банк стал мощным инструментом в руках министра финансов, и, как мы увидим в дальнейшем, целью финансового руководства во второй половине XIX в. стало сохранение этого инструмента в своем распоряжении.

Значение банка еще более возросло, после того как в его ведение вошли сберегательные кассы по уставу 1862 г.¹³³. В условиях дореформенной эпохи деятельность сберегательных касс, учрежденных в 1841 г., не была интенсивной. Как отмечалось в «Очерке развития и деятельности государственных сберегательных касс» городских вкладчиков было мало, «сельское же население не имело доступа в городские кассы и находилось к тому же в бытовых условиях, не способствующих накоплению сбережений»¹³⁴. К 1860 г. всего насчитывалось 48 сберкасс, они были почти в каждой губернии, но для нужд большой страны этого было недостаточно.

Потребность в увеличении числа кредитных учреждений, обслуживающих население и аккумулирующих его свободные средства, в условиях отсутствия крупных капиталов у городских обществ, вызвала необходимость в общем преобразовании сберегательного дела. Необходимо было усилить правительственный надзор за ним. В 1860 г. сберегательные кассы были переданы в ведение МФ. 16 октября 1862 г. был принят устав сберегательных касс, по которому взамен сберегательных касс при Приказах общественного призрения, учреждались городские сберегательные кассы при уездных казначействах, городских ратушах и думах. Общее управление было возложено на Государственный банк. Таким образом, Устав, «укрепив за сберегательными кассами свойственную им роль хранилищ мелких капиталов..., связал деятельность последних в финансовом отношении с государственным кредитом»¹³⁵.

Проведенная акцизная реформа и преобразование государственного кредита сильно укрепили позиции МФ, способствовали успеху всего начавшегося ведомственного преобразования, что было особенно важно в это тяжелое для него время.

Хотя и частично, но это было заслугой министра. При проведении акцизной

¹³⁰ Гиндин И. Ф. Государственный банк... С.3.

¹³¹ Там же. С.74.

¹³² Петишкина С. Н. Государственный банк дореволюционной России. М., 1993. С.8.

¹³³ ПСЗ. II. Т. XXXVII. Отд. 1. № 38798

¹³⁴ Очерк развития и деятельности государственных сберегательных касс. СПб., 1912. С.4.

¹³⁵ Там же. С.9.

реформы нерешительность Княжевича едва не привела к провалу, но именно при нем в финансовом ведомстве началась подлинная модернизация управления и повеяло духом перемен. Большую роль в осуществлении банковской реформы Ламанский отводил поддержке Княжевича¹³⁶. Он не только принял и сам привел в министерство многих талантливых экономистов-реформаторов, но и сделал все для сохранения за МФ как узкофинансовых, так и экономических функций. Сразу по назначении, Княжевичу пришлось вступить в спор с великим князем Константином Николаевичем, предлагавшим отделить от МФ коммерческую и горную части¹³⁷. Либеральному чиновнику удалось отстоять интересы своего ведомства перед князем-либералом, хотя это вызвало конфликт, сказавшийся на карьере министра. Это не позволяет согласиться с оценкой Княжевича, как одного из самых безличных министров финансов, данной И. Ф. Гиндиным¹³⁸.

Но со многими гигантскими задачами, стоявшими перед МФ, Княжевич, для которого были характерны «полумеры, действия ощупью, нерешительные и робкие»¹³⁹, справиться был не в состоянии. Д. А. Милютин зачислял Княжевича в число министров, которые имели «такой слабый голос в общих вопросах государственных, что трудно было бы определить, к которому из политических направлений каждый из них принадлежит»¹⁴⁰. Становилось все более очевидным, что «деятельность Министерства финансов отставала от требований времени, а возможности Княжевича казались ниже возможностей руководимого им ведомства»¹⁴¹. Его министерство современниками оценивалось как переходное, временное, пока не будет выбрана более инициативная, способная личность. Свою неспособность понимал и сам Княжевич.

Для реализации широкой программы экономических преобразований, как справедливо отмечает Е. Е. Хадонов, «во главе финансового ведомства должен был находиться государственный деятель, который мог бы воспринимать деятельность всего народнохозяйственного комплекса как единое целое, оставаясь при этом выше потребностей текущего момента и злободневных забот»¹⁴².

Таким государственным деятелем казался Михаил Христофорович Рейтерн, который заменил Княжевича на посту министра финансов. Рейтерн происходил из древнего дворянского рода. Окончив Царскосельский лицей, он поступил на службу в Кредитную канцелярию, но вскоре перешел в Министерство юстиции. В 1854 г. он

¹³⁶ Из воспоминаний Е. И. Ламанского. Т.162. №4. С.68; Т.164. №12. С.410.

¹³⁷ Судейкин В. Т. Александр Максимович Княжевич // Русская старина. 1892. Т.76. С.422.

¹³⁸ Гиндин И. Ф. Государственный банк... С.29.

¹³⁹ Долгоруков П. В. Указ. соч. С.359.

¹⁴⁰ Милютин Д. А. Воспоминания. 1860 – 1862. М., 1999. С.46.

¹⁴¹ Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века... С.52.

¹⁴² Хадонов Е. Е. Очерки из истории финансово-экономической политики пореформенной России. М., 1997. С.17

поступил в морское ведомство под начальство великого князя Константина Николаевича и стал его ближайшим сотрудником по хозяйственной части. По инициативе великого князя Рейтерн становится участником многих комитетов, совершает заграничную командировку с целью изучения счетоводства в морских ведомствах других стран. По возвращении, в 1858 г. он был пожалован в статс-секретари и назначен управляющим Комитета железных дорог. В 1859 г. Константин Николаевич, стараясь провести на все важнейшие государственные посты своих людей, добивается назначения Рейтерна членом Совета министра финансов, а в 1860 г. – управляющим Комитета финансов. В январе 1862 г. Рейтерн стал председателем Комиссии по пересмотру системы податей и сборов, затем, после отставки Княжевича, управляющим Министерством финансов и был утвержден в министерской должности в декабре того же года. Новый министр имел большой багаж теоретических и практических знаний, которые были подкреплены во время предыдущей службы разнообразными зарубежными командировками¹⁴³.

Отношение к Рейтерну современников было противоречивым. Его политический противник П. А. Валуев напишет в 1861 г. по-французски в своем дневнике: «Рейтерн решительно тупой человек»¹⁴⁴, а в 1876 г.: «Есть и ум, и знания, но он все-таки нас довел до положения египетского хедива»¹⁴⁵. А. А. Половцов считал, что Рейтерн «был человек весьма почтенный, но далеко не блестящий. Во всяком вопросе он непременно доходил до конца, вырабатывал себе убеждение и оставался ему верен в своих действиях, но никогда нельзя было ожидать от него тонких соображений или предугадывания, предчувствования...»¹⁴⁶. Но при этом, почти единодушно, отмечалась столь важная черта, как честность министра.

Рейтерн был первым министром финансов, которому предстояло действовать в новых условиях пореформенной России. Его задача вначале облегчалась несколько преувеличенными надеждами верховной власти на оздоровление российской экономики в результате правильно проведенных реформ. О некотором идеализме, свойственном высшим сферам в тот период, свидетельствует Д. А. Милютин: «Нам казалось тогда, что и по финансовой части мы вступаем в новую эру возрождения, мы ждали блестящих результатов от разнообразных преобразований ... по всем частям государственного хозяйства»¹⁴⁷. Но, с другой стороны, тем сильнее должна была стать ответственность нового министра финансов за первые неудачи.

¹⁴³ Куломзин А. Н., Рейтерн-Нолькен В. Г. М. Х. Рейтерн. Биографический очерк. С приложениями из посмертных записок М. Х. Рейтерна. СПб., 1910. С.8.

¹⁴⁴ Дневник П. А. Валуева. С.135.

¹⁴⁵ Дневник П. А. Валуева. Т.2. С.367.

¹⁴⁶ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. В двух томах. Т.2. М., 1966. С.310.

¹⁴⁷ Милютин Д. А. Воспоминания. 1860 – 1862. М., 1999. С.453.

Проводимые великие реформы, усиливающаяся роль торгово-промышленного капитала, ведущая к осознанию верховной властью независимости некоторых законов экономического развития от политической воли, требовали перевода работы финансового ведомства на качественно новый проблемный уровень.

Финансовая политика Рейтерна на первом этапе его министерства (1862-1866 гг.), по верному замечанию Е. Е. Хадонова, «не оказалась на уровне требований времени»¹⁴⁸. Целый ряд обстоятельств как объективного, так и субъективного характера привел Россию к острому финансовому кризису. Государственный долг к 1866 г. возрос до 1694 млн. руб. Деятельность министра финансов и его ведомства подвергались суровой критике, Рейтерн ощущал себя ею затравленным¹⁴⁹. Чтобы восстановить свой авторитет, министр к сентябрю 1866 г. подготовил программную записку, в которой задачами деятельности финансового управления назвал: 1) устранение неразменных бумажных денег; 2) улучшение торгового баланса за счет увеличения экспорта и сокращения импорта; 3) создание широкой сети железных дорог, причем дело это должно было быть предоставлено частной инициативе; 4) сокращение сметных расходов и уничтожение сверхсметных.

Программа эта предусматривала усиление роли государства в управлении экономикой и, в первую очередь, усиление власти министра финансов. В ней Рейтерн вступил в противоречие с некоторыми положениями экономического либерализма. Но, отступая в некоторых моментах от чистого манчестерского идеала, Рейтерн делал это ради сохранения общего либерального экономического курса. В результате, объединив, по справедливому мнению Джекоба Киппа, ценности либеральной экономики с бюрократическими ценностями¹⁵⁰, Рейтерн стал первым среди министров финансов, кто подчеркнул приоритетное значение экономической модернизации России. Он остался у власти и начал реализовывать свою программу.

В преддверии важнейших финансовых преобразований новому министру, прежде всего, было необходимо подготовить к переменам центральный и местный аппарат финансовой администрации. Поэтому Рейтерн продолжил начатую предшественником подготовку к реформе финансового управления, которое теперь, после отмены крепостного права, было поставлено «лицом к лицу с многомиллионным населением плательщиков государственных податей»¹⁵¹.

МФ принимало активное участие в выкупной операции, которая вначале была

¹⁴⁸ Хадонов Е. Е. Указ. соч. С.19

¹⁴⁹ Куломзин А. Н., Рейтерн-Нолькен В. Г. М. Х. Рейтерн. Биографический очерк... С.64.

¹⁵⁰ Kipp J. W. M. Kr. Reutern on the Russian state and economy: A liberal bureaucrat during the Crimean era, 1854-60 // The Journal of modern history. Chicago, 1975. Vol. 47. №3. P.457.

возложена на С.-Петербургскую сохрannую казну при ближайшем ведении министра финансов¹⁵². Но позже при ней открылось Главное выкупное учреждение, которое должно было выдавать разрешения на получение ссуд по выкупным сделкам, распоряжаться выпуском и доставлением в губернские выкупные учреждения 5% банковских билетов и разбирать затруднения, возникавшие при применении Положения о выкупе. 2 августа 1862 г. Главное выкупное учреждение было переведено в непосредственное ведение МФ¹⁵³. На местах заведование выкупной операцией было возложено на губернское по крестьянским делам присутствие, в котором участвовали председатели казенных палат. На сами казенные палаты возлагалась только ревизия денежных отчетов губернских присутствий. Таким образом, создавалась ситуация, при которой Главное выкупное учреждение находилось в ведении министра финансов, а на местах выкупное дело было возложено на органы, не принадлежащие к составу МФ. Поэтому уже в 1864 г. казенным палатам было поручено наблюдение за взиманием с крестьян выкупных платежей и ведение отчетности по этому предмету. Крестьянские учреждения могли теперь лишь рассматривать и утверждать сделки о выкупе и представлять их в Главное выкупное учреждение для получения разрешения на выдачу ссуд.

Главное выкупное учреждение было подконтрольно Совету государственных кредитных установлений. В его состав входили представитель МВД и два депутата от дворянства.

Статус у этого учреждения был временным – до заключения последней выкупной сделки. что негативно сказывалось на его работе, так как породило стремление чиновников растянуть дело и, соответственно, свою службу. Как вспоминал один из чиновников Главного выкупного учреждения А. В. Эвальд, каждый чиновник должен был в течение дня подготовить три доклада по выкупным сделкам и ... не больше. Попытка А. В. Эвальда увеличить производительность своей работы натолкнулись на прямое неодобрение со стороны начальства¹⁵⁴. Кроме того, на эффективности работы сказывался конфликт между молодыми, «прогрессивно» настроенными чиновниками канцелярии и председателем М. К. фон Цеймерном, который, по оценкам своих сотрудников, не одобрял «разорительных» для дворянства условий реформы¹⁵⁵.

В 1863 – 1866 гг. были проведены важные финансовые преобразования, целью которых была дальнейшая систематизация и централизация государственного хозяйства.

¹⁵¹ МФ. Ч. I. С. 403.

¹⁵² ПСЗ. II. Т. XXXVI. Отд. I. № 36659.

¹⁵³ ПСЗ. II. Т. XXXVII. № 38537.

¹⁵⁴ Воспоминания А. В. Эвальда // Исторический вестник. 1902. № 11. С. 457-458.

¹⁵⁵ Воспоминания А. В. Эвальда. С. 457-458; Воспоминания П. А. Кускова // Исторический вестник. 1910 № 12. С. 918-936.

Заслуга Рейтерна в их проведении была скромной: главная подготовка была проведена государственным контролером В. А. Татариновым. В основу новой системы легли «Правила о составлении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений», принятые 22 мая 1862 г., и новые кассовые правила, принятые в июне 1863 г.

Все распоряжение средствами казны сосредоточивалось в руках министра финансов, действия которого подлежали учету и надзору Государственного контроля. Вводилось единство кассы, т. е. были уничтожены самостоятельные кассы и казначейства отдельных ведомств, все деньги шли теперь через кассу МФ. Его кассы делились на расходные и доходные. К доходным кассам были отнесены губернские и уездные казначейства, кассы специальных сборщиков, почтовых контор и таможен. К расходным кассам были отнесены Главное казначейство, касса Комиссии погашения государственных долгов, губернские казначейства с расходными отделениями (существовали в нескольких губерниях). Доходные кассы принимали государственные доходы, вели по ним полное счетоводство и представляли отчетность Государственному контролю. Но при этом они продолжали производить и некоторые расходы по поручению расходных касс, а последние могли принимать доходы для дальнейшей передачи в доходные кассы. Такая разделенная система оказалась малоэффективной и вела к постоянной путанице в отчетах. Поэтому позже, в 1879 г., разделение касс было отменено.

В ходе реформы во всех губернских городах уездные казначейства были преобразованы в губернские, был учрежден ряд расходных отделений и были усилены штаты уездных казначейств.

Хотя эти реформы были подготовлены в основном вне МФ, но в их результате «министр финансов был сделан хозяином русских финансов, впервые в русской истории»¹⁵⁶.

Исполнение всех ассигнований из касс МФ находилось под наблюдением преобразованного Государственного контроля (на местах действовали особые контрольные палаты). Государственный контролер ежегодно должен был составлять общий финансовый отчет по выполнению финансовых смет. Такой же отчет представлял и министр финансов, при этом его отчеты и государственного контролера расходились, что объяснялось различными точками отсчета выполнения: МФ – от отпуска, Контроль – от бухгалтерского оформления этого отпуска¹⁵⁷. Все сверхсметные представления

¹⁵⁶ Von Laue, Theodor H. Sergei Witte and the industrialization of Russia. New York-London, 1963. P.8.

¹⁵⁷ МФ. Ч.1. С.407.

министров и главноуправляющих должны были проходить через министра финансов¹⁵⁸.

До 1862 г. бюджет, его размер и положение, доходность налогов и монополий казны, – «все это составляло предмет государственной непроницаемой тайны»¹⁵⁹. Теперь государственная роспись доходов и расходов подлежала опубликованию, а деятельность МФ ставилась не только под правительственный, но и под общественный контроль.

Новое учреждение Государственного контроля сильно отразилось на штатах МФ, лишившегося всех особых контрольных частей¹⁶⁰. Из штата Департамента внешней торговли были исключены 24 должности контролеров и их помощников¹⁶¹, в Департаменте государственного казначейства было ликвидировано 3-е бухгалтерское отделение, в Департаменте неокладных сборов было упразднено счетное отделение¹⁶².

После введения акцизной системы для многих представителей высшего руководства МФ стала ясной необходимость разделения управления прямыми и косвенными налогами. И хотя высказывались критические замечания по поводу целесообразности такого разделения (определяемого как искусственное и бюрократическое по своей сущности), но с созданием акцизных окружных управлений, независимых от казенных палат, оно стало неизбежным. В Департамент разных податей и сборов поступали разные записки с предложениями о реформе, изучался опыт других стран. Интересна записка, переправленная директору Департамента К. К. Гроту статс-секретарем Гagemейстером 27 ноября 1861 г. и составленная неким А. де Роберети по впечатлениям от изучения системы сбора косвенных налогов в Европе. Автор записки особое внимание уделил прусской системе, которую и предложил перенять. Главное, что привлекло его в ней, это объединение акцизных и таможенных сборов в ведении провинциального директора сборов. По мнению автора записки, это облегчало прусскому МФ надзор за всеми подведомственными ему управлениями в провинции, уменьшало переписку и сокращало расходы на управление, что было наиболее значимым¹⁶³.

Обсуждение велось в Комиссии по изменению системы податей и сборов. Параллельно работала созданная в 1862 г. комиссия для составления новых правил о питейных сборах под руководством А. П. Заболоцкого-Десятовского. Объединение акцизного и таможенного управления на местах было признано невозможным, от реформы только-только созданной местной акцизной администрации решили отказаться. Но зато было принято принципиальное решение разделить центральное налоговое

¹⁵⁸ ПСЗ. II. Т. XXXVII. Отд. I. № 38304.

¹⁵⁹ НИОР РГБ. Музейное собрание. Ф.178. Карт.9803. Ед.3. Л.2.

¹⁶⁰ ПСЗ. II. Т. XXXIX. Отд. I. № 41289.

¹⁶¹ Департамент таможенных сборов. 1811 – 1911. СПб., 1911. С.19.

¹⁶² Краткий очерк 50-летия акцизной системы взимания налога с крепких напитков и 50-летия деятельности учреждений, заведывающих неокладными сборами. СПб., 1913. С.170.

управление.

1 декабря 1862 г. Рейтерн подает императору записку о разрешении внести в Государственный совет представление о преобразовании некоторых учреждений МФ¹⁶⁴. По ней в 1863 г. из 1-го отделения Департамента разных податей и сборов и управления земскими повинностями при Департаменте государственного казначейства был образован Департамент окладных сборов для заведования подушной и оброчной податями, налогами с недвижимого имущества в городах, земскими повинностями, ревизскою частью и сбором за свидетельства на право торговли. Во вновь образованный департамент из Департамента государственного казначейства были переданы все дела по наблюдению за поступлением податей и взысканием податных недоимок¹⁶⁵. Департамент должен был производить народные переписи, перевод из оклада в оклад, выдачу паспортов и видов на жительство, заведовал рекрутской частью. Таким образом, объединено было управление прямыми налогами. Всего Департамент окладных сборов состоял из 5 отделений.

Из остальной части Департамента разных податей и сборов (заведование акцизами с питей, гербовыми, крепостными, канцелярскими и прочими неокладными сборами), к которой присоединялась соляная часть Департамента горных и соляных дел, был образован Департамент неокладных сборов¹⁶⁶.

Первое время деятельность Департамента окладных сборов «не может быть признана ни особенно сложною, ни обширною», поэтому его штата в 46 служащих было вполне достаточно¹⁶⁷. С учреждением земств его деятельность в отношении земских повинностей еще более сократилась и раздвоилась: по 33 губерниям, где существовали земства, на нем осталась лишь обязанность составлять сметы и раскладки государственного земского сбора, а в остальных губерниях сохранился прежний порядок, по которому в Департаменте составлялись сметы и раскладки всех земских повинностей¹⁶⁸.

Это привело к возобновлению спора о целесообразности распределения управления акцизами и податями в разных центральных и местных учреждениях. Но возросшая роль МФ в выкупной операции, а также сопротивление акцизных чиновников и руководства Департамента неокладных сборов делала объединение затруднительным. В последующие годы круг деятельности Департамента окладных сборов начинает расширяться. По положению 18 января 1866 г. в нем сосредоточивается высшее

¹⁶³ РГИА. Ф.560. Оп.21. Д.1. Лл.175-178об.

¹⁶⁴ РГИА. Ф.560. Оп.38. Д.149.

¹⁶⁵ ПСЗ. II. Т. XXXVIII. № 39487. Ст.3.

¹⁶⁶ Там же. Ст.6.

¹⁶⁷ Департамент окладных сборов. 1863 – 1913. СПб., 1913. С.37-38.

¹⁶⁸ Там же. С. 43.

заведование делами о налогах с государственных крестьян, которое перешло в МФ из ведения Министерства государственных имуществ. Это не только «заняло» делом имевшийся штат, но и потребовало его расширения на 4 должности. 1 июня 1867 г. из Департамента государственного казначейства было передано все делопроизводство о приеме, зачислении в оклад, взыскании и отсрочке выкупных платежей с бывших помещичьих и удельных крестьян¹⁶⁹. В 1869 г. с объединением финансового управления Царства Польского и России личный состав департамента был увеличен на 6 штатных чиновников. Кроме того, было усилено число канцелярских чиновников¹⁷⁰.

С упразднением по закону 10 декабря 1874 г. отдельного существования государственного земского сбора прекратилось составление особых смет и раскладок по государственным земским повинностям, и департамент стал заведовать делами по государственному поземельному налогу.

Всего с 1870 по 1880 гг. расходы на аппарат департамента возросли на 16,2%¹⁷¹.

Главной проблемой прямого налогообложения оставались постоянно растущие недоимки. Из года в год Государственным контролем фиксировались такие упущения, как не зачисление в оклад душ, подлежащих обложению податями, неверное исчисление самих окладов, неправильный перенос недоимок от одного года к другому и т. п.¹⁷². Отсутствие в распоряжении МФ на местах органов по сбору податей, из-за чего это дело было возложено на полицию, с неохотой работающую на чужое ведомство; порочная практика списывания недоимок по разным торжественным случаям, что приводило к сознательному отказу от платежа податей даже у достаточно состоятельных налогоплательщиков; отсутствие правильной статистики, вызывавшее ошибочное и нерациональное обложение, – все это вело к росту недоимок. Но главной причиной было разорение русской деревни.

Кризис прямого налогообложения привел к тому, что уже с начала 60-х гг. правительство делает ставку на усиление косвенного налогообложения, акцизные сборы должны были покрывать недоимки по прямым налогам. В период с 1866 по 1870 гг. только питейный доход возрос на 34,5%¹⁷³. На фоне постоянных недоборов прямых налогов, косвенные собирались с 10–15% перевыполнением. Поэтому Департамент неокладных сборов с самого начала стал играть важную роль в ведомстве и последовательно расширял свою деятельность и свой штат.

Его первоначальный штат включал: директора, 2-х вице-директоров, 3-х

¹⁶⁹ Там же. С. 52.

¹⁷⁰ Департамент окладных сборов С. 58.

¹⁷¹ См. Приложение 18.

¹⁷² Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1872 год. СПб., 1873. С. 11.

начальников отделений, 4-х чиновников в качестве ревизоров, 4-х делопроизводителей, 8-х контролеров, 2-х бухгалтеров, 8-х столоначальников, журналиста, 3-х счетных чиновников, 31 помощника столоначальника, делопроизводителя, контролера, бухгалтера и журналиста, всего 69 должностей и 5 отделений¹⁷⁴. I-е отделение ведало делами по питейному, II-е – по соляному, III-е – по гербовому сбору, IV-е – заведовало счетной частью, Временное заведовало окончанием дел по откупной системе¹⁷⁵. В 1862 г. при департаменте была учреждена Экспедиция для поверки спиртометров¹⁷⁶, переименованная в 1871 г. в Поверочную экспедицию для акцизных снарядов. В 1864 г. в Департамент неокладных сборов было передано из Департамента мануфактур и внутренней торговли заведение сборами с табака и со свеклосахарного песка со всей империи¹⁷⁷. Штат департамента увеличился до 75 должностей (было создано постоянное V-е отделение), а его средства до 116823 руб.¹⁷⁸.

Деятельность департамента беспрерывно возрастала и требовала все больше информации с мест. В 1866 г. было предложено учредить из чиновников департамента без добавочного жалования Статистическую редакцию для сбора сведений о числе винокуренных, пивоваренных заводов, свеклосахарных, табачных фабрик, мест продажи питей и табаку, о размере производства, о количестве поступающего в казну акцизного дохода и т. д. В представлении отмечалось, что «без полных и надлежащим образом разработанных статистических данных почти невозможно составить правильное заключение ни о достоинствах, ни о недостатках существующих акцизных правил»¹⁷⁹.

В 1867 г. счетное отделение, в связи с учреждением Государственного контроля, было упразднено, и три бухгалтерских стола были подчинены непосредственно одному из вице-директоров¹⁸⁰. По новому расписанию 1868 г. в департаменте значилось 58 должностей. Но уже вскоре штат вернулся к прежнему состоянию, правда, одна должность вице-директора была упразднена. В 1871 г. из-за ликвидации особого Центрального управления акцизными сборами Царства Польского и усложнения отчетности по поступлению доходов от табака в департаменте три бухгалтерских стола вновь были подчинены особому начальнику отделения, а сама бухгалтерия была

¹⁷³ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1871 год. СПб., 1872. С.12.

¹⁷⁴ Обзор деятельности Министерства финансов в царствование императора Александра III (1881 – 1894). СПб., 1902. С. 74.

¹⁷⁵ Краткий очерк 50-летия акцизной системы взимания налога с крепких напитков и 50-летия деятельности учреждений, заведовавшего неокладными сборами. СПб., 1913. С.167.

¹⁷⁶ Там же. С.168.

¹⁷⁷ Обзор деятельности МФ... С.76.

¹⁷⁸ ПСЗ. II. Т. XXXVIII. Отд. 1. № 39487; Т. XXXIX. Отд. 2. № 41380. При этом Временное отделение было сокращено на 2 стола из четырех.

¹⁷⁹ РГИА. Ф.574. Оп.6. Д.132. Л.1-1об.

¹⁸⁰ Краткий очерк 50-летия акцизной системы... С.170.

переименована в счетное отделение¹⁸¹. Всего в 1871 г. в департаменте насчитывалось (с Гербовым казначейством, Экспедицией для проверки акцизных снарядов и временным столом) 80 чиновников¹⁸². Рост вывоза русского спирта за границу вызвал необходимость учреждения в 1876 г. при департаменте 11 должностей чиновников для надзора за вызовом за границу предметов, обложенных акцизом. Они находились при таможенных, обладая такими же правами как младшие ревизоры департамента¹⁸³.

Но при всем при этом рост расходов на содержание этого департамента в 70-е гг. был самым незначительным по сравнению с другими частями министерства – 2,8%¹⁸⁴.

Департамент государственного казначейства, в котором были вначале сосредоточены все дела по земским повинностям, был обременен работой и состоял уже из 18 отделений (!). В 1863 г. проблема была решена за счет создания нового Департамента окладных сборов, куда и перешло заведование земскими повинностями. В 1864 г. в Департаменте государственного казначейства (вместе с Главным казначейством) состояли 143 чиновника, а в 1871 г. – уже 201¹⁸⁵.

При этом в 70-х гг. серьезных преобразований департамент не претерпел, только в 1879 г. в его ведение был передан из Кредитной канцелярии Монетный двор. Расходы на содержание департамента увеличились на 26,1%¹⁸⁶.

В 50-60-е гг. меняется отношение высшей власти к промышленности и ее нуждам. Раньше в росте промышленности видели угрозу для социальной стабильности в стране. «Буйный фабричный рабочий заслонял в глазах министра финансов императора Николая все огромные технические преимущества фабрики»¹⁸⁷. Поощрялась поэтому промышленность кустарная, более «благонадежная». Крымская война излечила российское самодержавие от этой болезни. Теперь развитие промышленности становилось задачей огромной значимости, важнейшим условием сохранения независимости страны и поднятия пошатнувшегося международного авторитета.

Поэтому очень важно было решить вопрос о том, на каких основаниях будет строиться управление этой отраслью хозяйства.

Выше уже упоминалось о попытках вывода управления промышленностью и торговлей из ведения МФ и их провале. Л. Е. Шепелев совершенно справедливо отмечает,

¹⁸¹ Там же. С.171-172.

¹⁸² Общий состав Министерства финансов на 1 сентября 1871 г. СПб., 1871. Ст. 245-249.

¹⁸³ Указатель правительственных распоряжений по Министерству Финансов за 1876 г. №16. С.334-335; Краткий очерк 50-летия акцизной системы... С.175.

¹⁸⁴ См. Приложение 18.

¹⁸⁵ Общий состав МФ на 1 сентября 1871 г... Ст.77-86; МФ... Ч.1. С.355.

¹⁸⁶ См. Приложение 18.

¹⁸⁷ Туган-Барановский М. И. Избранное. Русская фабрика в прошлом и настоящем. Историческое развитие русской фабрики в XIX веке. М., 1997. С.489.

что «всякое изменение подведомственности управления промышленностью и торговлей было в ущерб интересам Министерства финансов, так как создавало новую соперничающую линию в правительственной политике»¹⁸⁸. Поэтому для финансового руководства принципиально важным было повышение эффективности своей деятельности в этой сфере. Внутри ведомства зреет идея о необходимости объединения управления торговлей и промышленностью.

Вопрос заключался в том, в какой части министерства и в какой форме провести объединение. Проект директора Департамента внешней торговли кн. Д. А. Оболенского предусматривал объединение управления внешней и внутренней торговлей в этом департаменте. По сути, это был план возрождения Министерства коммерции, пока в составе МФ.

Против этого плана выступил директор Департамента мануфактур и внутренней торговли А. И. Бутовский, предложивший соединить управление всей торговлей и промышленностью в его департаменте. Весной 1864 г. руководство МФ стало склоняться именно к этому плану. Ф. Г. Тернер считал, что проект Оболенского был провален из-за мягкости его характера¹⁸⁹. Нужно учитывать и то, что Оболенский считался креатурой великого князя Константина Николаевича, сторонника выделения торгово-промышленного управления из ведения МФ, и лицом, несколько чуждым основной части аппарата финансового ведомства. Реализация его плана могла привести к восстановлению самостоятельного торгового министерства, что совсем не устраивало руководство МФ.

В мае 1864 г. из Департамента окладных сборов в Департамент мануфактур и внутренней торговли было передано все делопроизводство, относящееся к выдаче торговых свидетельств и билетов и к поступающему за них сбору¹⁹⁰. А осенью того же года было принято принципиально важное решение о соединении в этом департаменте всех дел, относящихся к торговле. Необходимо было спешить, так как в августе на Нижегородской ярмарке прозвучало требование купцов создать Министерство торговли и земледелия с участием выборных от купечества.

Главной целью преобразования в представлении министра финансов в Государственный совет называлось не создание единого органа управления торговлей и промышленностью, а преодоление неудобств, связанных с разделением управления внешней и внутренней торговли, что имело несколько иной смысловой оттенок. В представлении говорилось: «Разделение между двумя управлениями заведования

¹⁸⁸ Шепелев Л. Е.. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века... С.15.

¹⁸⁹ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. СПб., 1910. Т.1. С.229. «Оболенский способен был увлекаться данной мыслью, - пишет Тернер, - но не имел за тем достаточно твердости характера, чтобы ее отстаивать как следует».

делами, касающимися внутренней и внешней торговли не имеет правильного основания по теснейшей связи сих двух родов торговли между собой»¹⁹¹.

26 октября 1864 г. в Департаменте мануфактур и внутренней торговли, переименованном в Департамент торговли и мануфактур, сосредоточиваются все дела, относящиеся к торговле¹⁹². Из Особенной Канцелярии по кредитной части в этот департамент передаются дела по части проектов железных дорог, а из Департамента внешней торговли – отделение внешних торговых отношений и дела по заведованию биржевыми учреждениями и по надзору за браком товаров. В самом Департаменте внешней торговли остались дела по таможенному и карантинному управлению, и он был переименован в Департамент таможенных сборов¹⁹³.

Департамент торговли и мануфактур отныне состоял из четырех отделений и канцелярии¹⁹⁴.

1-е Мануфактурное отделение включало 2 стола. К его ведению относилось: делопроизводство по Мануфактурному совету; привилегии; дела по промышленному законодательству; дела об устройстве фабрик и заводов; заведование Санкт-Петербургским технологическим институтом, Строгановским училищем технического рисования в Москве и другими техническими учебными заведениями; мануфактурная статистика; дела о браке товаров; мануфактурные выставки; применение тарифа; дела о фабричных клеймах, рисунках, моделях и т. д.

2-е Торговое отделение состояло из 3 столов и ведало распоряжениями по части питейного сбора; выдачей свидетельств и билетов; делами о почетном гражданстве; вопросами по торговому уставу; делами по Коммерческому совету; акционерными компаниями, торговыми товариществами и фирмами; ярмарками; биржами; торговой статистикой; коммерческими учебными заведениями и т. д.

3-е отделение Внешних Торговых Сношений, состоящее из 2 столов, ведало сношениями с консулами и заграничными агентами; торговыми трактатами; тарифными вопросами; делами по части торгового мореплавания и судостроения; учебными заведениями по мореходной части; мореходной и судостроительной статистикой.

4-е отделение (3 стола) было Счетным.

Почему же был избран именно такой путь реформирования? Для объяснения этого необходимо обозначить более четко задачи, стоящие перед руководством МФ. Главной же задачей было сохранение управления торговлей и промышленностью в ведении МФ.

¹⁹⁰ ПСЗ. II. Т. XXXIX. Отд. 1. № 40852.

¹⁹¹ РГИА. Ф.1152. Оп.6. Д.479. Л.12.

¹⁹² ПСЗ. II. Т. XXXIX. Отд.2. № 41374.

¹⁹³ Департамент таможенных сборов... С.14.

Поэтому объединение необходимо было провести так, чтобы оно не привело к отделению образуемого учреждения от министерства. Принципиальное значение здесь играл личностный фактор. Выбор был не между двумя системами управления торгово-промышленной сферой, а между директором Департамента внешней торговли кн. Д. А. Оболенским и директором Департамента мануфактур и внутренней торговли А. И. Бутовским. Первый был крестурой убежденного сторонника раздела МФ великого князя Константина Николаевича, человеком чужим в МФ, перешедшим в это ведомство только в 1863 г. Другое дело А. И. Бутовский – экономист, неразрывно связанный с МФ, последователь манчестерской школы, отрицавшей государственное вмешательство в народное хозяйство. От него можно было не ожидать поползновений к сепаратизму.

Расчет оказался верным. На протяжении последующего двадцатилетия деятельность Департамента не отличалась активностью, при том, что А. И. Бутовский сохранял свой пост до 1879 г. Штат департамента в 30 человек был мизерным даже для времени всеобщей экономии. Л. Е. Шепелев совершенно справедливо считает, что эти факты свидетельствуют о нежелании Рейтерна активизировать деятельность департамента¹⁹⁵. Более того, в 1866 г. поднимался вопрос о еще большем сокращении штата, и А. И. Бутовскому пришлось отметить, что «число служащих в Департаменте лиц ограничено самою крайнею необходимостью, и всякое дальнейшее сокращение в личном составе могло бы отозваться неблагоприятно на самом производстве дел»¹⁹⁶. Такой подход к делу привел к тому, что даже жизненно важные преобразования, особенно в области торгового и промышленного законодательства, тормозились именно в Департаменте торговли и мануфактур. Так в 70-е гг. XIX в. департамент явно провалил разработку нового торгового устава¹⁹⁷.

Исходя из этого, можно сделать следующий вывод: главной задачей в преобразовании управления торговлей и промышленностью для руководства МФ было охранение своих узко эгоистичных ведомственных интересов, а не способствование дальнейшему экономическому развитию страны. Хотя делопроизводство департамента в связи с увеличением числа промышленных заведений постепенно возрастало, но это практически не отражалось на его средствах.

Сосредоточение управления торговлей в Департаменте торговли и мануфактур имело своим следствием передачу в него в 1869 г. из горного ведомства заведования

¹⁹⁴ РГИА. Ф.20. Оп.1. Д.1а. Л.15-15об.

¹⁹⁵ Шепелев Л. Е.. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века... С.83.

¹⁹⁶ РГИА. Ф.20. Оп.1. Д.1а. Л.135об.

¹⁹⁷ Архипов И. В. Торговое право России в 40-70-е годы XIX века: проекты модернизации // Правоведение. 2000. №4. С.178-180.

весами и мерами и образцового депо¹⁹⁸, что являлось вполне логичным шагом, учитывая их значение в торговом деле.

С 1870 по 1880 гг. расходы на содержание департамента возросли на 12,9%¹⁹⁹.

7 июня 1872 г. были реформированы совещательные учреждения при Департаменте торговли и мануфактур – вместо Коммерческого и Мануфактурного Советов был учрежден новый Совет торговли и мануфактур под председательством товарища министра из 24 членов, избираемых министром и утверждаемых императором²⁰⁰.

Деятельность старых совещательных учреждений, особенно Коммерческого совета, подвергалась с начала 60-х гг. резкой и заслуженной критике²⁰¹. Отмечалась бездеятельность отделений Коммерческого совета, говорилось, что существуют они только номинально. «Никого и ничего они не касались до сих пор и их никто не касался», – писали «Биржевые ведомости»²⁰². Отмечалось, что за 36 лет существования было открыто всего только одно отделение Совета – в Ростове-на-Дону.

В «Биржевых ведомостях» прозвучали предложения о реорганизации совета. Предлагалось: 1) увеличить штат канцелярий Совета и отделений; 2) увеличить число отделений; 3) ввести их публичную отчетность; 4) придать Совету и отделениям кроме совещательных и некоторые распорядительные функции; 5) разрешить им напрямую переписываться с правительственными учреждениями; 6) усилить выборное начало, ввести представительство не от гильдий, а от отраслей; 7) проводить постоянные общие заседания Коммерческого и Мануфактурного совета²⁰³.

Последнее предложение вошло в первый проект реформы, подготовленный еще в 1866 г., но не получивший одобрения. Причин намечаемого объединения было несколько.

Во-первых, неудача деятельности мануфактурных комитетов, во главе которых стояли незаинтересованные в успехе дела губернаторы. По самому роду своих занятий мануфактурные комитеты были связаны с МФ, но заведовало всем делом должностное лицо, подчиненное МВД. Члены комитетов были разбросаны по уездам, поэтому совещания проходили в лучшем случае в половинном составе. Между прочим, МВД выступало вообще за то, чтобы передать полномочия комитетов земствам и городскому самоуправлению. Но МФ выступило против, заявив, что при растущих обязанностях земств «едва ли можно рассчитывать на всестороннее рассмотрение ими экономических

¹⁹⁸ ПСЗ. II. Т. XLIV. Отд. I. № 46626.

¹⁹⁹ См. Приложение 18.

²⁰⁰ ПСЗ. II. Т. XLVII. Отд. I. № 50957.

²⁰¹ См., например, Биржевые ведомости. 1862. №34. 26 марта; 1865. №№33, 137.

²⁰² Биржевые ведомости. 1865. №33. 11 февраля.

²⁰³ Биржевые ведомости. 1865. №№141 и 144. 1 и 4 июля.

вопросов, часто не ведущее к непосредственным мероприятиям»²⁰⁴.

Во-вторых, после образования биржевых комитетов уменьшилось число занятий Коммерческого Совета.

В-третьих, как справедливо отмечалось в представлении МФ в Государственный Совет, «интересы торговли так тесно связаны с промышленными, что между ними едва ли можно провести черту правильного разграничения»²⁰⁵.

В-четвертых, развитие торговли и промышленности после Великих реформ должно было привести к изменению самой цели существования совещательных учреждений. Образование советов связано было с инициативой, исходящей от государства, и оправдывалось его интересами. Теперь проявлялась и инициатива деловых кругов, желавших влиять на государство в своих интересах. Съезд фабрикантов в Петербурге в 1870 г. выступил за расширение совещательных учреждений. При этом было предложено формировать объединенный Совет полностью на выборном начале. Но здесь интересы фабрикантов сталкивались с интересами руководства МФ, целью которого, наоборот, была ликвидация даже того выборного элемента, который существовал в Советах с момента их образования. В этом проявлялось различие задач министерства как ведомства, объединяющего управление финансами и торговлей и промышленностью, с преобладающей ролью первой задачи. Совещательные учреждения легко могли превратиться в органы критики политики МФ, что финансовая администрация хотела предотвратить. Поэтому МФ выступало за полное исключение выборного начала в совещательных учреждениях, оправдывая это возможной нерадивостью выборных членов²⁰⁶. При этом следует учитывать и влияние на этот вопрос МВД, Л. Е. Шепелев считает, что М. Х. Рейтерн при отмене выборного начала поддался влиянию министра внутренних дел А. Е. Тимашева²⁰⁷.

Таким образом, выборное начало в организации этого совещательного учреждения было отвергнуто. Совет был лишен административных обязанностей (сбора статистических сведений, заведование промышленными выставками и т. д.). Управление его делами было возложено на директора Департамента торговли и мануфактур.

Эти преобразования способствовали усилению власти министра финансов с одной стороны, и отстранению министерского аппарата от общественных организаций, от предпринимательских кругов с другой, что негативно сказывалось на возможностях МФ оперативно реагировать на изменения в общественной жизни России, а значит и

²⁰⁴ РГИА. Ф.1149. Оп.8. Д.30. Л.29.

²⁰⁵ Там же. Л.25об.

²⁰⁶ РГИА. Ф.1149. Оп.8. Д.30. Л.29.

возможности влиять на экономическую ситуацию в стране. Необходимо отметить, что М. Х. Рейтерн не думал вообще отказаться от учета мнения торгово-промышленных кругов. Он считал, что отраслевые съезды могут обеспечить представительство интересов промышленников. Критика, которая могла прозвучать в адрес МФ на этих съездах, была значительно менее опасна для финансового ведомства, так как участники съезда вообще не обладали никакими административными рычагами, их мнение не должно было учитываться даже номинально. Это понимали и сами промышленники, и из их среды в конце 70-х-80-х гг. звучали постоянные призывы к реорганизации совещательных учреждений при МФ, к возрождению выборного начала в их формировании. Но до 90-х гг. их призывы оставались без ответа.

В условиях объективного снижения роли личностного фактора в общественной жизни страны, в ведомственном развитии МФ наметилась явная обратная тенденция. Чем меньше возможностей имели общественные круги влиять на деятельность министерства, тем больше экономическая ситуация в стране зависела от личности министра финансов. Совет Торговли и Мануфактур не смог стать органом, действительно представляющим интересы торговли и промышленности. Он не пользовался ни авторитетом в среде самих торговцев и промышленников, ни влиянием в правительственных сферах. Отсюда неизбежно следовала чрезвычайно низкая эффективность его деятельности. «Трудно указать хоть на один существенный вопрос по торговле и промышленности, — писал Л. Н. Нисселович, — который бы получил свое разрешение по инициативе или при содействии Совета Мануфактур и Торговли или местных комитетов. В действительности вся деятельность Совета ограничивается рассмотрением прошений о выдаче привилегий — и только!»²⁰⁸. Полностью завися от МФ, Совет и его московское отделение больше походили на одну из министерских канцелярий, были лишь вспомогательными органами правительственных учреждений.

Одновременно расширяются права министра финансов по управлению торгово-промышленной сферой. В 1870 г. министр финансов стал последней инстанцией в деле предоставления привилегий по представлению Мануфактурного Совета. До этого такой инстанцией был Государственный Совет²⁰⁹. В 1873 г. министр получил право допускать присоединение к акционерным обществам новых учредителей и исключать старых²¹⁰.

В начале 70-х гг. вновь возникли планы отделения управления торговлей и промышленностью от управления финансами. Связано это было с кризисом в

²⁰⁷ Шепелев Л. Е. Совещательные учреждения по делам промышленности и торговли в России XIX – начала XX вв. // Санкт-Петербургское научное общество историков и архивистов. Ежегодник. СПб., 1997. С.92.

²⁰⁸ Нисселович Л. Н. О торгово-промышленных представительных учреждениях. СПб., 1882. С.12.

²⁰⁹ Указатель правительственных распоряжений по МФ. 1870. №16.

Министерстве государственных имуществ, задачи и функции которого после Великих реформ сократились и стали довольно неопределенными. В 1870 г. товарищем министра государственных имуществ стал Д. А. Оболенский, предложивший создать нечто вроде Министерства народного хозяйства. Это было явным посягательством на интересы финансового ведомства. Рейтерн решил нанести упреждающий удар и в 1871 г. представил царю записку с предложением все виды государственных имуществ передать в соответствующее Министерство, а в МФ оставить «промышленность торговую», присоединив к ней сельскую промышленность²¹¹.

Л. Е. Шепелев считает, что в предложении о передаче сельскохозяйственной сферы экономики в ведение МФ «нашло несомненное отражение понимание и необходимости координированного руководства промышленностью, торговлей и сельским хозяйством, и влияния сельскохозяйственного производства на народное хозяйство страны в целом, и зависимости всех экономических мер содействию развитию сельского хозяйства от ассигнований, во многом определявшихся финансовым ведомством»²¹². С этим мнением сложно спорить. Но, представляется, что понимание о необходимости координации руководства торговлей, промышленностью и сельским хозяйством отнюдь не вело к серьезному намерению объединить управление ими с финансовым управлением. Рейтерн должен был понимать всю невозможность подобного варианта. Существовавшее на тот момент и обвиняемое в гигантизме МФ показалось бы карликом по сравнению с проектируемым чудовищем. Управление сельскохозяйственной сферой потребовало бы передачи в МФ части местных органов МВД, пересмотра функций этого ведомства, подняло бы вопрос о полномочиях и подчиненности губернаторов (на что бы последнее никогда не согласилось). МФ в этом случае должно было или поглотить МВД (при выделении Министерства полиции), или долго и неэффективно делить с ним компетенцию, определять сферы влияния. Рейтерн должен был это понимать нереальность этого. Есть другой вариант – управление сельской промышленностью со стороны МФ было бы эфемерным, все нити оставались бы в руках МВД. Но это бы неизбежно привело бы к критике финансового ведомства и возобновлению вопроса об образовании Министерства народного хозяйства.

Каким же целям тогда служила записка Рейтерна? Цели эти прекрасно понял П. А. Валуев, ставший министром государственных имуществ в 1872 г. Рейтерн много запрашивал, чтобы впоследствии иметь возможность уступать. Он стремился сохранить управление торговлей и промышленностью в своих руках, отказавшись от горной части и

²¹⁰ Указатель правительственных распоряжений по МФ. 1873. №33.

²¹¹ Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века... С.121-122.

претензий на управление сельским хозяйством. Освобождение от управления горной частью, которое приносило только заботы и неприятности, можно назвать заветной мечтой министра финансов.

Уже в начале 60-х гг. МФ подвергалось резкой критике в связи с низкой эффективностью управления горной и соляной частями. Особенное недовольство проявляли морское и военное ведомство из-за низких результатов выполнения военных заказов. В 1858 - 1861 гг. из морского ведомства выходят один за другим проекты выделения горной части в отдельное ведомство. В заседании Департамента экономии Государственного совета 10 декабря 1862 г. говорилось о том, что отношение расходов к доходам «служит единственным мерилom достаточности или недостаточности выгод, получаемых казною от предпринимаемых операций»²¹³. Расходы МФ по горной и соляной части были признаны неумеренно высокими. Было предложено сократить расходы на личный состав и в первую очередь уничтожить архаичный Штаб горных инженеров. Предлагалось сократить и учебную часть, т. к., например, в горном институте на 167 учащихся оказалось 147 должностных лиц²¹⁴.

В результате, 15 апреля 1863 г. произошло преобразование Департамента горных и соляных дел в Горный департамент. Одновременно были упразднены штаб Корпуса горных инженеров, Горный Аудиторат. Инспекторская, техническая и учебная части были переданы в Горный департамент. Происходил переход от военной к гражданской организации управления. В 1867 г. гражданское устройство принимает Корпус горных инженеров.

Началось сокращение центральных и местных частей горного управления. В 1865 г. было упразднено Московское горное управление²¹⁵. Введение общественного управления горнозаводским населением привел к упразднению целого ряда должностей. В 1868 г. был ликвидирован 2-й департамент Уральского горного правления²¹⁶.

В 1865 г. в связи с назначением герцога Н. М. Лейхтенбергского, любимца императора Александра II, членом Горного совета и Горного ученого комитета вновь возникают слухи о предстоящем создании независимого горного ведомства²¹⁷. Возможно только морганический брак герцога, заключенный в 1868 г. и вызвавший гнев царя, помешал этим планам. В любом случае, освобождение от управления этой хлопотной частью действительно стало бы облегчением для министра финансов. Кроме сложностей

²¹² Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века... С.123.

²¹³ РГИА. Ф.1160. Оп.2. Д.200. Лл. 223-223об.

²¹⁴ РГИА. Ф.1160. Оп.2. Д.200. Л.238.

²¹⁵ Указатель правительственных распоряжений по Министерству финансов (далее МФ) за 1865 г. №27. С.464-465.

²¹⁶ Указатель... за 1868 г. №25. С.465.

управления обширным горным хозяйством, решения огромного комплекса проблем, косвенно связанных с производством, руководство МФ сталкивалось с необходимостью разрешать многочисленные конфликты между горнозаводчиками, золотопромышленниками и солепромышленниками, а, как отмечал П. В. Долгоруков, «в подобных случаях из двух тяжущихся сторон одна непременно бывает недовольна решением дела»²¹⁸. И хотя у чиновников здесь были широкие возможности половить рыбку в мутной воде, но и опасность быть застигнутым за этим делом была выше из-за сравнительно высоких возможностей спорящих сторон. Горная часть стала настоящей головной болью для министра финансов. Начиная с 1866 г. в отчетах государственного контролера постоянно появлялись критические замечания в адрес казенного управления горными заводами и предложения передать их в частные руки²¹⁹. Рейтерн и его окружение были согласны с последним предложением, хотя и радикальный проект передать все казенные заводы в частные руки не встретил у них одобрения, так как «деятельность их не может быть оценена финансовыми только соображениями»²²⁰. Приватизация казенных заводов затруднялась сопротивлением со стороны старых кадров горного управления и отсутствием в России предпринимателей, способных рискнуть своим капиталом в кризисной отрасли. Мало было опытных дельцов и специалистов. Наконец, по частным производителям сильно ударил переход к наемному труду. Только в 1871 г. последовала передача части уральских заводов в частные руки²²¹.

И П. А. Валуев отнюдь не лукавил, когда в своем дневнике назвал передачу из МФ в Министерство государственных имуществ управления горной частью уступкой Рейтерну²²². Многие современники отмечали, что горная часть после отставки Канкринна стала тягостна для министров финансов и находилась в запустенье. Ни Вронченко, ни Брок, ни Княжевич не интересовались ею. Когда же министром стал Рейтерн, то взаимоотношения между ближайшим окружением министра и Горным департаментом стали чуть ли не враждебными. Чиновник Горного департамента К. А. Скальковский писал о Рейтерне, что «горною частью он вовсе не интересовался, предоставив ее директору департамента». Более того, по мнению К. А. Скальковского, для русского горного дела «Рейтерн скорее был вреден, потому что допустил постройку сети железных

²¹⁷ Скальковский К. Воспоминания молодости (по морю житейскому). 1843-1869. СПб., 1906. С.235.

²¹⁸ Долгоруков П. В. Указ. соч. С.363.

²¹⁹ См. например: Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1866 год. СПб., 1867. С.46-47; Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1872 год. СПб., 1873. С.50-55.

²²⁰ НИОР РГБ. Ф.169. Карт.43. ед.9. Замечания на записку [Перезно Николая] о государственной росписи на 1866 г., с приложениями. 23 декабря 1866 г. Печатн. Л.170б-18.

²²¹ Указатель правительственных распоряжений по МФ. 1871. №49. С.818-820.

²²² Дневник П. А. Валуева. Т.2. С.290.

дорог из беспощадных металлов»²²³. Проводимая фритредерская политика раздражала многих в Горном департаменте. Чиновники и горные инженеры выражали свое недовольство уже в открытую, осмеливаясь вступать в полемику с министром. Поэтому для Рейтерна вывод горной части из-под управления МФ стал настоящим облегчением.

Правда в учрежденной по поводу передачи комиссии говорилось о возможности оставить в ведении МФ Отделение частных золотых промыслов. Объяснялась такая мера близостью этой части к монетному производству, оставляемому в ведении МФ. Возможно, здесь были и какие-то иные, личные цели чиновников МФ. Так или иначе, но от этой мысли решили отказаться, т. к. в МФ пришлось бы оставить значительную часть личного состава горных инженеров для технического надзора, в результате чего «горное управление утратило бы единство»²²⁴.

1 января 1874 г. горное ведомство было предано в Министерство государственных имуществ²²⁵. В ведомстве МФ были оставлены части монетная и пробирная, монетное отделение Горного департамента, С.-Петербургский Монетный двор, пробирные палатки и Екатеринбургский монетный двор (закрит в 1875 г.). Вначале они состояли при Кредитной канцелярии, а с 1879 г. при Департаменте государственного казначейства²²⁶.

Передача управления внешней торговлей в Департамент мануфактур и торговли привели к преобразованию Департамента внешней торговли. Вместо него 26 октября 1864 г. был образован Департамент таможенных сборов. К его ведению относились разработка таможенного законодательства, заведование устройством таможенных учреждений, надзор за их деятельностью, дела о контрабанде и другим нарушениям таможенных правил. Департамент состоял из 5 отделений: законодательного, таможенного, конфискационного, судного и счетного.

Важнейшим положением манчестерской экономической школы, последователи которой определяли всю политику финансового ведомства в 60-е гг., был отказ от таможенного протекционизма. В 1867 г. был разработан, и вступил в действие с 1869 г. новый тариф, практически закреплявший фритредерские принципы. Таможенные пошлины на вывоз были большей частью отменены, таможенные пошлины на ввоз значительно понижены. В результате применения нового тарифа, благодаря резкому росту привоза, таможенные доходы возрастают с 1869 по 1874 гг. на 50%²²⁷. Местные таможенные учреждения были преобразованы, но на организации Департамента таможенных сборов это фактически не сказалось, и с 1864 г., с момента его образования,

²²³ Скальковский К. Воспоминания молодости... С.167.

²²⁴ РГИА. Ф.560. Оп.21. Д.251. Лл.20-22об.

²²⁵ ПСЗ. II. Т. XLVIII. № 52910.

²²⁶ ПСЗ. II. Т. LIV. Отд. 2. № 59876.

до начала 80-х гг. никаких серьезных изменений в его структуре не последовало. Расходы на его содержание с 1870 по 1880 гг. увеличились всего на 4,6%²²⁸.

В 60-е – 70-е гг. возрастают функции Кредитной канцелярии. Еще в 1861 г. ее состав был усилен на 6 чиновников²²⁹. В 1866 г. из отделения Государственного Банка по заграничным операциям казенных мест при ней было образовано отделение для этих же операций²³⁰. Такое решение позволяло экономить на комиссионных, которые раньше предоставлялись в пользу банка.

Усилению роли канцелярии способствовал биржевой крах 1869 г. 60-е гг. были «золотым» временем для большого числа биржевых спекулянтов. Акционерная «горячка» выбросила на биржу большое количество ценных бумаг, определением котировки которых занималась группа маклеров, известная как «демутовская биржа» (от названия ресторана «Демут», где они собирались). С ними приходилось считаться и самому МФ, от них зависел курс акций. Крах 1869 г. разорил большую часть крупных биржевых игроков. Был поднят вопрос о создании новых правил ограничения биржевых спекуляций. И, хотя перемены были не очень значительными, но авторитет Кредитной канцелярии упрочился.

В 1871 г. в Кредитной канцелярии состоял 41 штатный чиновник²³¹. Функции ее непрерывно возрастают. В 1874 г. в нее были переданы монетная и пробирная части, в ее составе было образовано Монетное отделение, которое ведало вопросами монетно-денежного обращения. В ведении нового отделения находился Монетный двор (но в 1879 г. он был передан в ведение Департамента государственного казначейства). С 1879 г. в канцелярии сосредотачиваются все финансовые дела по железным дорогам²³².

Всего, с 1870 по 1880 гг. расходы на содержание канцелярии возросли на 22,9% – один из самых высоких показателей в МФ²³³.

В середине 60-х – 70-х годах продолжалась дискуссия по вопросу о подчиненности Министерству финансов Государственного банка. После отставки барона Штигилица с поста управляющего формально относительно самостоятельный Государственный банк, по замечанию И. Ф. Гиндина, «представлял собой фактически департамент Министерства финансов, которым непосредственно, как и другими отраслями государственного хозяйства, руководил министр финансов»²³⁴.

²²⁷ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1875 год. СПб., 1876. С.29.

²²⁸ См. Приложение 18.

²²⁹ ПСЗ. II. Т. XXXVI. Отд. 2. № 37203.

²³⁰ ПСЗ. II. Т. XLI. Отд. 2. № 44032.

²³¹ Общий состав МФ на 1 сентября 1871 г... Ст. 15-18.

²³² ПСЗ. II. Т. LIV. Отд. 1. № 59876.

²³³ См. Приложение 18.

²³⁴ Гиндин И. Ф. Неуставные ссуды Государственного банка и экономическая политика царского правительства // Исторические записки. Т.35. М., 1950. С.88.

Хотя по уставу 1860 г. банку придавалось, казалось бы, коллегиальное управление, но на самом деле «в уставе права и обязанности этой коллегии, в виду зависимости отдельных ее членов от одного лица – управляющего банком, а последнего от министра финансов, поставлены таким образом, что вместо коллегиального [банк] является учреждением единоличным»²³⁵. Без подписи управляющего не имело силы ни одно решение правления. Директора банка, входящие в правление, возглавляли отделения банка и были обязаны докладывать управляющему. Доклады же управляющих другими частями банка – главного кассира, главного контролера и главного бухгалтера – делались лично управляющему без участия правления. Таким образом, управляющий держал все нити управления в своих руках. Поэтому, состоя в ближайшем ведении министра финансов, «банк вряд ли имеет возможность отказать ему в его требованиях»²³⁶.

Е. И. Ламанский, назначенный в 1866 г. новым управляющим банка, продолжал считать такое его устройство ненормальным и вплоть до своей отставки в 1881 г. выступал за его реорганизацию и преобразование в акционерный. Против этого высказался ряд экономистов. В 1868 г. профессор А. Вагнер предупреждал, что учреждение акционерного банка немедленно увеличит расходы по восстановлению денежной единицы. Акционерное управление, не ориентируясь на государственные интересы, а, интересуясь исключительно прибылью, будет активно ловить золотую рыбку в мутной воде, используя ресурсы банка²³⁷. И. И. Кауфман в 1874 г. не только поддержал точку зрения на этот вопрос А. Вагнера, но и добавил еще аргументы против преобразования Государственного банка. По его мнению, ограничение власти правительства в деле бумажно-денежных выпусков (что предполагалось проектом Ламанского) не может быть задачей акционерной компании. Обладающей монопольным правом на выпуск денежных средств компании «совсем не безвыгодно, при первом удобном случае, согласиться на желание правительства сделать выпуск неразменных бумажных денег: лишь бы и ей предоставлена была доля в этом выпуске»²³⁸. В 1892 г. бывший директор банка Н. С. Петлин также высказался против акционирования, хотя и считал необходимым придать банку в большей степени коллегиальной характер²³⁹.

Несмотря на эти аргументы, для большинства либералов преобразование Государственного банка продолжало считаться важным пунктом их экономической программы. В 1878 г. за преобразование выступил будущий министр финансов Н. Х. Бунге. Но отказаться от обладания таким мощным инструментом финансовой

²³⁵ Петлин Н. С. Указ. соч. С.80.

²³⁶ Там же. С.81.

²³⁷ Кауфман И. Указ. соч. С.14.

²³⁸ Кауфман И. Указ. соч. С.27.

политики ни МФ, ни высшая власть не могли. Вложения банка в государственные и гарантированные бумаги (фактическое финансирование государства) постоянно росли:

Таблица 4.

*Вложения Государственного банка в государственные и гарантированные бумаги
в сравнении с общим объемом коммерческих операций*

Год	Все коммерческие операции (млн. руб.)	Вложения в государственные и гарантированные бумаги
1861	39	7,6
1865	34,7	13,6
1870	66,2	42,1
1875	93,1	34,3
1880	166,4	128,3

По: Гиндин И. Ф. Государственный банк и экономическая политика царского правительства (1861 – 1892 гг.). М., 1960. С.92-93.

Но, отвергнув идею придать банку акционерный характер, Рейтерн, понимая необходимость более активного его участия в регулировании денежного обращения, поддержал мысль Ламанского о придании банку некоторых эмиссионных прав. В 1863 г. банк получил право производить эмиссии кредитных билетов «для подкрепления касс» с условием, что при первой возможности денежная масса будет изыматься. Правда, при таком порядке правления скорее не банк, а министр получил это право эмиссии.

В 60 – 70-е гг. развивается и расширяется филиальная сеть банка. Сразу после образования банка Ламанский посетил Московскую контору. Найдя здесь дела в совершенном беспорядке, он самовольно определил устройство конторы, копирующее в целом устройство центрального банка. Во главе конторы стояло правление, председателем которого был управляющий конторы. Кроме него, в правление входили 4 директора, трое из них отвечали за операции: разменную, вексельную и по вкладам. При правлении состоял учетный и ссудный комитет из управляющего, директоров и 8 выборных от купечества²⁴⁰. Это устройство послужило образцом (примерным, а не обязательным) для устройства других контор. Но семи контор, доставшихся Государственному банку «по наследству» от Коммерческого банка, было явно недостаточно для выполнения широких задач, поставленных уставом 1860 г. Поэтому уже 20 декабря 1863 г. последовал указ об открытии отделений Государственного банка, которые рассматривались как более простая по сравнению с конторами форма провинциальных учреждений²⁴¹. Отделения банка стали

²³⁹ Петлин Н. С. Указ. соч. С.80-82.

²⁴⁰ Бугров А. В. Московская контора Государственного банка Российской империи. М., 1999. С.16-17.

²⁴¹ Бугров А. В. Очерки по истории Государственного банка... С.165.

служить посредниками между центральной частью МФ и уездными казначействами.

В 1865 г. в конторы и отделения банка были переданы неоконченные дела и средства Приказов общественного призрения²⁴².

С. Н. Петишкина отмечает, что первый период деятельности банка (до 90-х гг.) отличался «особенно большой централизацией его управления»²⁴³. Конторы стояли под непосредственным контролем центрального Правления и доставляли ему семидневные, месячные и годовые ведомости о своих оборотах. Все открываемые в филиалах кредиты, даже самые маленькие, должны были утверждаться в нем. Это чрезвычайно сковывало деятельность филиалов, негативно сказывалось на всей кредитной операции.

С середины 60-х гг. усиливается деятельность Государственного банка по надзору за сберегательным делом. Ю. А. Петров отмечает, что при Рейтерне сберегательные кассы стали рассматриваться как важный элемент государственного кредита, при этом его воззрения опережали европейский опыт²⁴⁴. Министр рассчитывал, что кассы «сделаются не только хранилищем сбережений рабочего класса, но и банками всего населения, проживающего вне столиц и главных портовых центров»²⁴⁵. Но соответствующий проект принят не был, что затормозило развитие сберегательного дела.

Уже с 1863 г., т. е. с самого введения в действие устава сберегательных касс, не оправдались надежды на общественную их поддержку, городские общества вскоре стали обращаться с ходатайствами в МФ о передаче касс в ведение контор и отделений Государственного банка. Успех такой передачи заставил министра финансов обратиться за разрешением открыть кассы при всех филиалах Государственного банка, и 27 марта 1864 г. разрешение было получено. В результате, к середине 70-х гг. сберегательные кассы при городских обществах практически исчезли²⁴⁶. К 1880 г. существовало 76 касс, из них 50 при филиалах банка²⁴⁷, что было чрезвычайно мало.

В 50 – 70-е гг., в связи с освобождением министра финансов от некоторых несвойственных ему функций, ростом самостоятельности в работе отдельных частей МФ внутриведомственное значение Общей канцелярии несколько снизилось.

Но изменение общественно-политической обстановки в этот период привело к усилению внимания к некоторым прежним функциям канцелярии и развитием новых, связанных с внешними контактами министерства.

Рост интереса к научному исследованию различных финансово-экономических

²⁴² Указатель правительственных распоряжений по МФ за 1865 г. №24. С.412.

²⁴³ Петишкина С. Н. Указ. соч. С.10.

²⁴⁴ Петров Ю. А., Калмыков С. В. Сберегательное дело в России: Вехи истории. М., 1995. С.23, 24.

²⁴⁵ Петров Ю. А., Калмыков С. В. Сберегательное дело в России. С.23.

²⁴⁶ Очерк развития и деятельности государственных сберегательных касс... С.10-11.

²⁴⁷ Там же. С.12.

вопросов в условиях перерождения всей хозяйственной системы привел в 1861 г. к усилению состава Ученого комитета при канцелярии. Кроме того, с 1862 г. комитет участвовал в рассмотрении государственной росписи и финансовых смет ведомств.

Необходимость в усилении контактов с общественностью, соответствующем общему духу гласности 60-х гг., требовали издания периодического печатного органа МФ. С 1865 г. на Общей канцелярии лежала забота о составлении и выпуске «Указателя правительственных распоряжений по Министерству финансов»²⁴⁸. «Указатель» стал важнейшим инструментом для связи между центральными и местными учреждениями МФ. В нем печатались сведения об изменениях в личном составе, указы о награждении, назначении и увольнении чиновников МФ, циркуляры министра финансов и департаментов, разъяснения новых законодательных актов и инструкций по министерству. До 1868 г. выпускался ежемесячный «Сборник сведений и материалов по Министерству финансов», с 1868 г. – «Ежегодник Министерства финансов», в котором публиковалась экономическая статистика России.

В 1866 г. произошла структурная перестройка канцелярии. Вместо отделений вводились делопроизводства, что оправдывалось разнообразием функций канцелярии. 1-е делопроизводство, инспекторское вело дела по личному составу; 2-е – дела о назначении пенсий и пособий; 3-е делопроизводство вело дела по представлениям департаментов в Совет министра финансов; 4-е делопроизводство было хозяйственным и счетным, оно вело дела Строительной комиссии МФ; 5-е делопроизводство – дела по высочайшим указам и повелениям, не относящимся к компетенции конкретных частей МФ, учет поступающих и решенных дел по МФ в целом, секретное делопроизводство, переписку с агентами за границей.

Серьезные изменения в законодательной базе, ведущие к ее усложнению, необходимость в грамотной работе с законопроектами, поступающими на заключение в МФ, в правовой оценке намечаемых финансовых преобразований, расширение деловых договорных контактов министерства с частными лицами потребовали привлечения к работе в министерство опытных юристов и создания в составе Общей канцелярии особой юрисконсультской части.

Работы, связанные с выпуском «Указателя» и других изданий, привели к усилению средств канцелярии. По новому штату 1879 г. в канцелярии определялось 16 чинов: директор, старший делопроизводитель, секретарь при министре, 6 делопроизводителей, 4 их помощника, секретарь Ученого Комитета, начальник архива и чиновник для особых

поручений²⁴⁹. Всего, в 70-е гг. расходы на канцелярию возросли на 20,3%²⁵⁰.

В 1866 г. в связи с проводимыми после подавления польского восстания реформами в составе МФ на правах канцелярии был образован Отдел по финансам Царства Польского²⁵¹, который вел делопроизводство и переписку по финансовой части с местными управлениями в Польше. Отдел должен был передать постепенно все дела другим частям МФ. После выполнения этой задачи Отдел в 1884 г. был ликвидирован²⁵².

Великие реформы оказали огромное воздействие на функции и структуру местных органов МФ.

В 60-е гг. резко возрастает делопроизводство казначейств. После освобождения крепостных крестьян на казначейства было возложено множество дополнительных обязанностей: прием и хранение крестьянских платежей по выкупу, выдача процентов по выкупным свидетельствам, доставление губернскому присутствию, казенной палате и полиции ведомостей о поступивших выкупных платежах и недоимкам, прием оброчных платежей (в западных и юго-западных губерниях) и т. д. В 2 раза возросло число доходных статей, т. к. теперь платежи вносились не только помещиками, но и сельскими обществами. В 1866 г. денежный оборот только Омского окружного казначейства (далеко не самого крупного) составил 7669707 руб.²⁵³.

К 1864 г. в 514 казначействах числилось 2802 штатных чиновника²⁵⁴, которые не справлялись с растущей лавиной дел. Главной проблемой было низкое жалование, не вознаграждающее за каторжный и ответственный труд. Губернский казначей в год получал 572 рубля, уездный – 450 руб. В представлении МФ говорилось, что содержание, производимое чиновникам казначейства «даже не дает им средств к самой скромной жизни», в результате «лучшие чиновники уездных казначейств оставляют службу в оных и переходят в другие ведомства, кои их более обеспечивают»²⁵⁵. Приводился пример казначейства в Ростове-на-Дону, которое опустело после открытия здесь конторы Государственного банка. Предлагалось в 2 раза прибавить жалование и ввести 368 новых должностей, что и было утверждено Государственным советом²⁵⁶.

Серьезные преобразования, ведущие к некоторому сокращению функций,

²⁴⁸ Периодические издания Министерства финансов. 1865-1915. Пг., 1915. С.7. В 1883 г. «Указатель» получил второе название: «Вестник финансов, промышленности и торговли». С 1885 г. «Вестник» стал отдельным изданием.

²⁴⁹ Обзор деятельности МФ... С.1.

²⁵⁰ См. Приложение 18.

²⁵¹ ПСЗ. II. Т. XLI. Отд. I. № 43218.

²⁵² ПСЗ. III. Т. IV. №2635.

²⁵³ Омское казначейство: прошлое и настоящее. Омск, 1995. С.14.

²⁵⁴ РГИА. Ф.1152. Оп.6. Д.324. Л.18.

²⁵⁵ РГИА. Ф.1152. Оп.6. Д.324. Лл.21-21об

²⁵⁶ Там же. Л. 27.

претерпевают казенные палаты. 14 мая 1862 г. последовала отмена казенной монополии на соль по причине больших расходов на ее добычу. Чистая прибыль казны при казенной добыче составляла 18,8 коп. за пуд, при частной добыче и обложении соли акцизом – 26,75 коп. Отмена казенной монополии привела к постепенному закрытию с 1863 г. соляных отделений казенных палат. В 1864 г. в связи с реформой Государственного контроля в казенных палатах были ликвидированы контрольные отделения²⁵⁷.

Но одновременно увеличивается делопроизводство палат по другим направлениям. Крестьянская реформа приводит к росту дел по перечислению из одного сословия в другое, из уезда в уезд, из губернии в губернию. С 1862 г. на казенные палаты был возложен контроль за торговлей, а с 1864 г. – за взиманием выкупных платежей.

Серьезные изменения в компетенции казенных палат были связаны с земской реформой 1864 г. МФ было лишено права контроля за составлением смет земских повинностей. Еще в 1861 г. в записке управляющего земскими повинностями Б. Е. Прутченко прозвучало предложение выделить все дела по земским повинностям из ведения казенных палат²⁵⁸. По положению 1864 г. отныне к ведению губернских земских собраний относились вопросы рассмотрения и утверждения губернских земских смет и раскладок денежных и натуральных повинностей, составление земской росписи²⁵⁹. Таким образом, «пределы ведомства местных финансовых учреждений были ограничены в пользу органов самоуправления»²⁶⁰. Такое положение не удовлетворяло представителей финансового ведомства, и их взаимоотношения с земствами нельзя назвать безоблачными. МФ последовательно отклоняло проекты, предлагавшие передачу земствам дополнительных функций финансового управления. Например, предложение передать земствам ведение учета плательщиков подушной подати вызвало у МФ «тревогу», что силы налогоплательщиков будут подорваны из-за ... слишком тщательного учета²⁶¹. С самого начала своей деятельности, нуждаясь в средствах, земские учреждения, воспользовавшись расплывчатыми формулировками закона, начали облагать промышленность и торговлю увеличенными сборами. В ответ, министр финансов добился принятия закона 21 ноября 1866 г., по которому земства могли облагать только

²⁵⁷ ПСЗ. II. Т. XXXIX. Отд. I. № 41289.

²⁵⁸ Материалы об устройстве управления земскими повинностями. Записка г. управляющего земскими повинностями Б. Е. Прутченко. СПб., 1861. С.38. // Труды Комиссии высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов. Т.IV. Земские повинности. Часть I. СПб., 1866.

²⁵⁹ ПСЗ. II. Т. XXXIX. Отд. I. № 40457. Ст.68. Разделение земских повинностей на государственные и губернские произошло в 1851 г. В ведение земств перешли последние, а земские государственные повинности - содержание почтовых станций на больших трактах, постройка и содержание главных шоссейных дорог, содержание земской полиции, воинская повинность - остались в ведении центральных органов.

²⁶⁰ МФ. Ч.1. С.427.

²⁶¹ НИОР РГБ. Ф.169. Карт.43. ед.9. Л.3-Зоб.

недвижимую собственность фабрик и заводов и торговые и промысловые свидетельства. По мнению А. А. Корнилова, это стеснение земских прав и отнятие у земства важного источника земских средств «весьма разочаровало многих и в значительной степени повлияло на упадок земской деятельности»²⁶². Парадокс заключался в том, что удар по земствам нанесло «прогрессивное» ведомство. Это объясняется тем, что МФ выступало с позиций своих ведомственных интересов, а «прогрессивность» или «реакционность» лишь являлись их отражением.

Несмотря на некоторое сужение функций губернских казенных палат и уездных казначейств после организации акцизных управлений, роль, которую палаты играли в системе местного государственного аппарата, не уменьшилась, так как возросло их участие в кредитной сфере управления. На них было возложено делопроизводство по кредитным операциям упраздненных приказов общественного призрения. 30 ноября 1865 г. был утвержден закон «Об учреждении губернских казначейств и расходных отделений и преобразовании уездных казначейств». На его основании в губерниях были созданы новые учреждения – губернские казначейства казенных палат. Они занимались приемом, выдачей и хранением денежных сумм, контролем над поступлением государственных доходов. 8 декабря министр финансов утвердил расписание должностей по казначействам²⁶³. Губернские казначейства делились на три разряда, уездные на 4 разряда плюс соединенные с расходными отделениями²⁶⁴.

По Положению 18 января 1866 г. произошла передача из палат государственных имуществ в казенные палаты дела о податях и сборах с государственных крестьян. Палаты государственных имуществ обязывались доставлять ежегодно казенным палатам для исчисления податей и сборов все сведения из инвентарных, оценочных и окладных книг.

Произошедшие изменения настолько серьезно изменили компетенцию и организационную структуру казенных палат, что был поставлен вопрос о необходимости их коренного переустройства. Были предложены три основных пути преобразования. Во-первых, внутренняя перестройка палат с целью усиления рациональности в ее деятельности. Во-вторых, ликвидация казенных палат как таковых, с распределением их функций между остальными местными губернскими учреждениями²⁶⁵. В-третьих, соединение управления казенными палатами с акцизным управлением.

Второй путь казался слишком радикальным, и Министерство финансов никогда бы не согласилось лишиться столь важных местных органов. Третий путь получил

²⁶² Корнилов А. А. Указ. соч. С.314.

²⁶³ Указатель правительственных распоряжений по МФ за 1865 г. №51. С.912.

²⁶⁴ См. Приложение 2.

²⁶⁵ Шумилов М. М. Указ. соч. С.119-120.

достаточно широкую поддержку.

Акцизное управление в это время только становилось на ноги и определяло круг своих обязанностей. 31 января 1862 г. управляющий МФ утвердил «Расписание числа губернских акцизных управлений и должностных в них лиц», по которому в 52 губерниях и областях вводилось 48 акцизных управлений. В Архангельской, Олонецкой и Астраханской областях управление акцизными сборами было возложено на председателей казенных палат.

С 1862 г. для заведования соляным делом при губернских акцизных управлениях состояли соляные приставы и надзиратели. В 1863 г. в них были переданы дела упраздненных местных табачно-акцизных окружных управлений. В 1865 г. – акциз с сахара. Таким образом, акцизные управления объединили управление несколькими косвенными налогами: питейного акциза, акцизов с соли, с табака и свекличного сахара. Интересно отметить тот факт, что объединение произошло в тот период, когда МФ скептически оценивало возможности питейного дохода, прогнозируя их снижение, и, наоборот, оптимистично смотрело на возможности табачного и сахарного доходов²⁶⁶.

Но полного объединения управления косвенными сборами не произошло и в это время. Дела по недоимкам с акцизов оставались в ведении казенных палат, что не было оправдано. В 1865 г. в одном из циркуляров министра финансов говорилось о том, что предпринимаемые казенными палатами меры по взиманию недоимок «оказываются, большей частью, безуспешными»²⁶⁷. Кроме того, старый состав казенных палат и казначейств был более подвержен злоупотреблениям. Часто в обход закона сахарозаводчикам, несмотря на недоимки, предоставлялись новые промысловые свидетельства. Но только в 1874 г. рассмотрение дел по нарушениям табачного и свеклосахарного уставов было передано из казенных палат в акцизные управления.

Первые годы новая акцизная система испытывала сильное давление со стороны бывших откупщиков. Департаменту неокладных сборов приходилось постоянно опровергать слухи о неудаче акцизной реформы и планах восстановления откупов²⁶⁸.

Почти сразу после начала деятельности акцизных управлений стал подниматься вопрос об их слиянии с казенными палатами. Инициаторами здесь выступали губернаторы, которых раздражало существование в губерниях учреждений, независимых от их власти. М. М. Шумилов приводит в пример деятельность новгородского

²⁶⁶ Эти взгляды, в частности, высказывались в замечаниях на записку Н. Перезно о государственной росписи на 1866 г., представленных императору (НИОР РГБ. Ф.169. Карт.43. Ед.9. Л.9об, 10об-13).

²⁶⁷ Указатель правительственных распоряжений по МФ за 1865 г. №7. С.88.

²⁶⁸ См., например, Указатель... за 1865 г. №49. С.851.

губернатора Э. В. Лерхе, который возбуждал этот вопрос с 1866 по 1882 гг.²⁶⁹. Идея эта получила поддержку и у председателей казенных палат, т. к. подчинение им акцизного дела могло обещать значительное повышение жалования и возможностей для получения иных наград. Кроме того, в начале деятельности акцизных управлений круг решаемых ими вопросов был невелик. Казенные же палаты задыхались от обилия нерешенных дел. Мнение о необходимости объединения поддерживалось и таким авторитетом, как государственный контролер В. А. Татаринов.

Противниками объединения выступали министр финансов, большая часть центрального руководства МФ и, естественно, управляющие акцизными сборами. Должности эти были очень доходными, недаром считалось, что отставка министра финансов А. М. Княжевича была связана со спором вокруг раздела этих должностей, в котором приняли участие племянники министра²⁷⁰. Потеря должности для управляющих акцизными сборами была неприемлема и по карьерным и по финансовым соображениям.

Но у сторонников объединения был безотказный для царствования Александра II довод: возможность сокращения расходов на чиновников. Поэтому просто отмахнуться от их призывов было невозможно. Руководство МФ пошло иным путем, – объединяя и ликвидируя некоторые акцизные управления, сохранить систему в целом. Так оно поступило в губерниях с небольшим количеством поднадзорных предприятий и заведений, ликвидировав там окружные управления. Избранный путь, с точки зрения М. М. Шумилова, позволял «во-первых, удешевляя содержание аппарата, успокаивал в какой-то мере сторонников их упразднения, а во-вторых, не требовал структурных изменений в центральных учреждениях ведомства»²⁷¹.

Также руководство МФ пошло на эксперименты по соединению в нескольких губерниях (Нижегородской, Самарской и Эстляндской) управления акцизными сборами и управления казенной палатой. М. М. Шумилов считает это уловкой со стороны Рейтерна призванной прикрыть нежелание ликвидировать самостоятельные акцизные управления²⁷². Интересно отметить, что при объединении казенные палаты попадали под управление управляющих акцизными сборами, а не наоборот.

А пока шел эксперимент, стал реализовываться первый путь преобразования местного финансового управления, который предполагал внутреннюю перестройку казенных палат. По реформе 23 мая 1866 г. казенные палаты теперь имели лишь три

²⁶⁹ Шумилов М. М. Указ. соч. С.137-138.

²⁷⁰ Долгоруков П. В. Указ. соч. С.480-481; Дневник П. А. Валуева. Т.1. С.141.

²⁷¹ Шумилов М. М. Указ. соч. С.140.

²⁷² Там же. С.138.

отделения: казначейств, ревизское и канцелярии²⁷³. Реформа зафиксировала тот факт, что, лишившись хозяйственных и контрольных функций, казенные палаты «сделались фискальными распорядительными учреждениями, заведовавшими кассами Министерства финансов и наблюдавшими, в административном порядке, за поступлением государственных доходов и производством государственных расходов»²⁷⁴, т. е. местные органы МФ наконец-то сосредоточили свою деятельность на вопросах, действительно соответствующих его задачам. Всё это сопровождалось усилением внутри казенной палаты власти председателя, который стал называться управляющим, и из коллегиального казенная палата сделалась «окончательно бюрократическим» учреждением²⁷⁵. Вместо ассессоров вводились должности старших и младших чиновников особых поручений для надзора за торговлей, пробирной частью, для свидетельства уездных казначейств. В общем присутствии теперь разрешались только незначительные дела (уничтожение гербовой бумаги, торги на подряды и т. п.), причем у всех членов присутствия, кроме управляющего, был совещательный голос.

Был упразднен надзор прокуратуры за делами палаты. Ее независимость от губернатора существенно усилилась²⁷⁶.

Но и после преобразования деятельность казенных палат вызывала серьезные нарекания. Характерен разгромный циркуляр министра финансов от 31 декабря 1866 г., в котором говорилось:

«Замечено:

1) что после вступления просьб в палаты надлежащие распоряжения делаются очень медленно, а некоторые дела без всяких уважений остаются долгое время не разрешенными;

2) что из дел, поступивших в одно время, некоторые, совершенно при одинаковых условиях, остаются без движения по несколько месяцев, а другие оканчиваются в несколько дней, и что вообще при решении дел не соблюдается очереди поступления их;

3) что по некоторым делам требуются справки или совсем не нужные, или такие, которые находятся в самих палатах;

4) что некоторые дела причисляются к оконченным, тогда как по ним затребованы только сведения, а, следовательно, они принадлежат к числу нерешенных;

5) что палаты не имеют должного наблюдения за исполнением своих требований другими присутственными местами, чрез это дела, в особенности о перечислениях,

²⁷³ ПСЗ. II. Т. XLI. Отд. I. № 43336. На содержание казенных палат было предназначено 1256210 руб..

²⁷⁴ МФ. Ч. I. С. 429-430.

²⁷⁵ Там же. С. 430.

остаются без всякого движения весьма продолжительное время;

б) что перечисления и исключения податных сословий в окладных книгах делается несвоевременно»²⁷⁷.

Обширное цитирование циркуляра здесь оправдывается тем, что в нем перечислены все основные бюрократические болезни казенной палаты. Естественно, что циркуляр заканчивался требованием ликвидировать эти недостатки. Но, как большинство подобных распоряжений, неподкрепленное серьезными преобразованиями, этот циркуляр ситуацию не переломил, делопроизводство казенных палат качественно не улучшилось.

Вопрос о соединении управления акцизными сборами и казенной палатой поднимался и после реформы 1866 г., в том числе и некоторыми высшими чинами МФ, так как такое объединение могло привести к сосредоточению всего казенного финансового управления в одних органах, которые будут подчиняться руководящим распоряжениям МФ. Это позволило бы усилить власть центрального аппарата над местными учреждениями и вывести последние из-под надзора губернаторов. Видимо такую задачу ставил директор Департамента неокладных сборов К. К. Грот.

В 1868 г. МФ отправило запрос о результатах эксперимента по соединению управления. Ответы были противоречивыми²⁷⁸. Управляющие акцизными сборами Архангельской и Рязанской губерний признали объединение удобным. Эстляндский управляющий признал его возможным только для своей губернии. Управляющий Олонецкой губернии считал возможным соединение должностей управляющего сборами и председателя казенной палаты, а также их канцелярий, но признал абсолютно недопустимым соединение управления уездными казначействами и акцизными участками²⁷⁹. Управляющий Самарскими акцизными сборами предложил сделать из отделения казначейств казенной палаты и губернского казначейства отдельное губернское учреждение, что позволит соединить акцизное управление с казенной палатой²⁸⁰.

Нижегородский управляющий высказывал мнение, что «польза слияния обеих должностей (управляющего акцизными сборами и казенной палатой – Я. С.) представляет крайне незначительный процент в сравнении с теми неудобствами, к которым подобная реформа неминуемо приведет». Причинами этого управляющий называл разный характер делопроизводства (ускоренный в акцизном управлении и «более основательный» в казенной палате), различное свойство самих занятий и необходимость приравнять

²⁷⁶ Зырянов П. Н. Социальная структура местного управления капиталистической России (1861-1914 гг.) // Исторические записки. Т. 107. М., 1982. С. 287.

²⁷⁷ Сборник циркуляров Министерства финансов казенным палатам, казначействам и податным инспекторам за 1865 – 1894 гг. / Сост. Н. А. Дмитриев. Вып. I. Киев, 1902. С. 350.

²⁷⁸ РГИА. Ф. 574. Оп. 6. Д. 144.

²⁷⁹ РГИА. Ф. 574. Оп. 6. Д. 144. Лл. 10-17, 18. 47 об. 52.

жалование чиновников казенной палаты к жалованию акцизных чиновников, что привело бы к росту расходов²⁸¹. Далее следовало интересное предложение о передаче из Министерства государственных имуществ в ведение МФ казенных оброчных статей.

Директор Департамента неокладных сборов К. К. Грот предложил нижегородскому управляющему более четко оформить свои предложения. В результате был составлен проект создания губернского финансового управления²⁸². В его состав должны были входить распорядительное отделение и отделение по сбору пошлин, налогов и вообще доходов. Они должны были поделить дела казначейского отделения казенной палаты. Дела ревизского отделения должны были быть переданы губернскому правлению и земствам. Распорядительное отделение губернского финансового управления должно было вести государственными расходами, счетоводством и отчетностью по приходу и расходу сумм, личным составом и делами по производству торгов. Отделение по сборам – всеми государственными доходами в губернии. Губернскому финансовому управлению подчинялись уездные, выполнявшие обязанности уездных казначейств и окружных акцизных управлений. При уездных управлениях должны были состоять участковые надзиратели или чиновники особых поручений.

Но осторожный управляющий подчеркивал, что все эти предложения относятся только к Нижегородской губернии.

Результатом сношений с управляющими на местах стала докладная записка К. К. Грота от 13 июля 1869 г., в которой отмечалось, что главные недостатки местных финансовых учреждений «заключаются в их разрозненности, недостатке связи между ними, в отсутствии исполнительных агентов по всем частям финансового управления и в неравномерном распределении обязанностей и вознаграждения за труды между различными финансовыми учреждениями»²⁸³. Предлагалось учредить комиссию для разработки проекта создания единого финансового управления в губерниях и уездах. Но проект это не встретил сочувствия у других представителей высшего руководства и, возможно, у министра финансов. В 1869 г. К. К. Грот покинул пост директора Департамента неокладных сборов.

Вопрос о соединении управления акцизными сборами и казенной палатой поднимался и после. Но чем меньшее значение приобретал фактор сокращения расходов на содержание аппарата, тем меньше аргументов оставалось у сторонников объединения. В дальнейшем круг обязанностей и акцизных управлений, и казенных палат непрерывно

²⁸⁰ Там же. Лл.141-142.

²⁸¹ Л.23об.

²⁸² РГИА. Ф.574. Оп.6. Д.144. Лл.81-103.

²⁸³ РГИА. Ф.574. Оп.6. Д.144. Л.133об.

увеличивался, что делало объединение все более невероятным.

В 70-е гг. повышается роль казенной палаты как учреждения, ответственного за правильное взимание податей. С 1872 г. управляющему казенной палатой было дано право участвовать в разрешении губернскими присутствиями по крестьянским делам всех податных вопросов.

Возрастают и обязанности акцизных управлений. С принятием нового табачного устава 1871 г. усиливается надзор за табачным производством, учреждаются должности табачных контролеров, вводятся отдельные контрольные книги для цехов и кладовых предприятий и т. д.

30 мая 1878 г. последовала новая реорганизация казенных палат²⁸⁴. Они делились отныне на три отделения: в I-м было сосредоточено распорядительное делопроизводство по управлению кассами и по пенсиям; ко II-му были причислены ревизское делопроизводство, ведение окладных и поземельных книг, составление окладных листов и дела по наблюдению за правильным производством торговли и промыслов; на III-е было возложено переданное из казначейств бухгалтерское счетоводство по государственным расходам и доходам и по выкупной операции.

Последовало принятие новых штатов казенных палат, губернских и уездных казначейств²⁸⁵. Сумма выделяемая на их содержание была увеличена на 1284386 рубля²⁸⁶. 4 казенных палаты (Санкт-Петербургская, Московская, Варшавская и Иркутская) имели расширенный состав. Губернские казначейства были разбиты на 4 разряда, в зависимости от числа штатных чиновников и сумм, отпускаемых на канцелярских чиновников. Ряд губернских казначейств считались вне разрядов: столичные, Варшавское, Иркутское и Ташкентское. Уездные казначейства были разбиты на 3 разряда и находящиеся вне разряда. Всего в 1878 г. существовало 66 казенных палат, 66 губернских казначейств и 580 уездных и местных казначейств. На их содержание отныне тратилось 6496963 руб.

В записке управляющего Санкт-Петербургской казенной палатой об этой реформе говорилось, что она «вполне достигла той цели, к которой она стремилась, а именно: с одной стороны единства и более правильного ведения бухгалтерского счетоводства, а с другой – упрощения обязанностей Казначейств»²⁸⁷.

Инструкция казначействам, утвержденная министром финансов по соглашению с государственным контролером 21 июня 1878 г., более четко определяла обязанности

²⁸⁴ ПСЗ. II. Т. LII. № 58595. Расходы на казенные палаты были увеличены на 1284386 руб..

²⁸⁵ См. Приложение 3.

²⁸⁶ Указатель правительственных распоряжений по МФ за 1878 г. №29. С.766.

²⁸⁷ РГИА. Ф. 565. Оп.3. Д.8100. Л.11.

Главного казначейства, губернских и уездных казначейств²⁸⁸.

К ведению Главного казначейства было отнесено: производство уплат по расходам высших государственных учреждений и центральных управлений; выдача пенсий всем находящимся в Петербурге пенсионерам; прием государственных доходов, которые взимались посредством вычетов из отпускаемых им самим сумм, или поступающих по оборотным ассигновкам; прием, хранение и отпуск сумм специальных средств и депозитов высших государственных учреждений и центральных управлений.

На казначейства возлагалось: 1) прием всех государственных доходов от плательщиков; 2) прием от касс специальных сборщиков всех государственных доходов, взимаемых означенными кассами, за исключением поступающих в таможенные учреждения пошлин в золотой валюте; 3) производство из государственных доходов денежных выдач кредиторам казны и отчисление, при производстве платежей, сумм, поступающих в виде начетов и оборотных доходов; 4) безотлагательная передача уездными казначействами в местные губернские казначейства (если только нет особого назначения) остающихся, за расходами, государственных доходов; 5) безотлагательная передача губернскими казначействами остающихся, за расходами, государственных доходов в Государственный банк, его конторы и отделения, на текущий с Государственным казначейством счет; 6) передача губернскими и уездными казначействами, по предписаниям казенных палат, сумм государственных доходов в другие казначейства и кассы специальных сборщиков, для подкрепления фонда; 7) прием и хранение специальных средств и партикулярных сумм (депозитов) различных учреждений, находящихся в том городе или уезде, и производство из означенных сумм денежных выдач кредиторам казны, по распоряжению мест заведующих этими суммами; 8) прием и высылка специальных средств и депозитов высших правительственных местных и центральных учреждений; 9) прием, хранение и расходование сумм общественных и сословных, и депозитов тех мест и учреждений, сверх поименованных в п.7, о которых последует особое распоряжение МФ; 10) выдача торговых свидетельств и билетов, свидетельств на продажу табаку, паспортов крестьянам и подорожных; 11) продажа всякого рода гербовой бумаги, гербовых марок, бандеролей, бланков свидетельств и патентов по питейному сбору, свеклосахарному производству и другие обязанности по уставу о питейном сборе, свеклосахарном производстве и об акцизе с табаку; 12) ведение всем обращающимся в казначействах денежным и материальным капиталам счетов; 13) предоставление установленных периодических сведений казенной

²⁸⁸ Инструкция казначействам. Утверждена г. министром финансов, по соглашению с г. государственным контролером, 21 июня 1878 г. СПб., 1878.

палате и другим учреждениям; 14) предоставление местной казенной палате документов и книг, по сбору государственных доходов и производству государственных расходов, и местной контрольной палате документ, отчетности, по приходу и расходу сумм специальных и партикулярных.

В изданной в том же году инструкции казенным палатам рассматривались вопросы их отношений с казначействами²⁸⁹.

В 1869 г. после издания нового таможенного тарифа была реорганизована система местного таможенного управления. По новым штатам таможенные учреждения делились на главные складочные таможни, таможни 1. 2 и 3 класса, таможенные заставы и переходные пункты. Выполнение задач по борьбе с контрабандой постоянно требовало усиления пограничной стражи. В распоряжении министра финансов находились уже значительные воинские силы, а с 1872 г. и флот – была создана таможенная крейсерская флотилия. В 1872 г. штаты таможенных учреждений были увеличены на 107 должностей²⁹⁰. В 1876 г. последовало очередное увеличение числа таможенных учреждений²⁹¹. За 70-е гг. рост расходов на их содержание составил 40,3%²⁹².

Всего за 70-е гг. расходы на местное финансовое управление (без филиалов Государственного банка и без пограничной стражи) возросли лишь на 11%, что следует признать незначительным увеличением²⁹³.

Во взаимоотношениях финансовых органов с местными властями еще много было произвола и конфликтов из-за недостаточного разграничения компетенции. Особенно это касалось отдаленных местностей. Ф. Г. Тернер в своих воспоминаниях рассказал об истории ташкентского управляющего казенной палатой Идарове. Генерал-губернатор потребовал от него незаконного отпуска денег, а когда управляющий отказал, пригрозил ему расстрелом. Идарову пришлось подчиниться, а МФ оставило дело без последствий. И хотя впоследствии Рейтерн «отомстил», отказав в просьбе местных властей открыть в Ташкенте контору Государственного банка²⁹⁴, но факт подобного произвола свидетельствует о ведомственной слабости во взаимоотношениях с местными «хозяевами» (губернаторами и генерал-губернаторами).

В 60-е гг. в МФ была проведена важная реформа делопроизводства, которая позволила решить проблему перегруженности ведомственных архивов. Значимость этой

²⁸⁹ Инструкция казенным палатам по управлению кассами Министерства финансов, счетоводству и отчетности. Утверждена г. министром финансов по соглашению с г. государственным контролером, 21 июня 1878 г. СПб., 1878.

²⁹⁰ Указатель правительственных распоряжений по МФ за 1872 г. №29. С.565-567.

²⁹¹ Указатель правительственных распоряжений по МФ за 1876 г. №38. С.850.

²⁹² См. Приложение 18.

²⁹³ Там же.

²⁹⁴ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. Т.1. С.77.

реформы обуславливалась многочисленными затруднениями в работе финансовых органов и при проведении ревизий, связанными с невозможностью хранить огромное количество старых дел в полном порядке. Дело доходило до того, что архивариусы избавлялись от лишних дел тайно, каждый как мог. При ревизии Казанской казенной палаты выяснилось, что местный архивариус продавал старые дела на вес²⁹⁵. Можно предположить, что не только корыстные мотивы двигали им, – перегруженный архив превращался в головную боль для его начальника. 9 июня 1864 г. последовало утверждение Положения Комитета министров о правилах хранения и уничтожения решенных дел по МФ, позволившее разгрузить архивы и лучше наладить работу различных частей финансового управления. Все бумаги делились на три разряда: предназначенные для вечного хранения; сроком хранения от 10 до 20 лет; немедленно уничтожающиеся после окончания²⁹⁶.

Слабым оставался контроль над деятельностью местных финансовых учреждений. Государственный контролер постоянно жаловался министру финансов на несвоевременную доставку в контрольные палаты сведений от акцизных управлений и казначейств²⁹⁷. В циркуляре Департамента государственного казначейства от 29 ноября 1867 г. отмечалось, что «некоторые казенные палаты не считают себя обязанными уведомлять ревизионные учреждения о распоряжении по исправлению обнаруженных ими при внезапных свидетельствах казначейств упущений»²⁹⁸. В акцизном управлении контроль был несовершенным из-за того, что чиновники Государственного контроля не могли, не участвуя в фактической поверке винокурения, следить за исполнением правил винокурения²⁹⁹. Только с 1 января 1873 г. стали действовать новые ревизионные правила, согласно которым они стали присутствовать при измерении заводской посуды, при установке контрольных снарядов и при ревизии заводов чиновниками акцизных управлений. В результате, число нарушений резко пошло вниз³⁰⁰.

После начала Великих реформ, когда «направление экономической политики приобрело для царского правительства решающее значение в общеполитическом плане»³⁰¹, положение МФ и его главы в правительственной системе стало меняться. Возрастающую роль финансового ведомства и особый характер сферы его деятельности был вынужден признать даже «ведомственный» противник – министр внутренних дел П. А. Валуев. В докладной записке императору Александру II от 22 сентября 1861 г. он

²⁹⁵ НИОР РГБ. Ф.31. IV. 4. Л.38об-40.

²⁹⁶ Указатель правительственных распоряжений по МФ за 1865 г. №11. С.152.

²⁹⁷ Указатель правительственных распоряжений по МФ. 1870. №19. 1872. №27; 1875. №6.

²⁹⁸ Сборник циркуляров МФ... Вып.1. Киев, 1902. С.676.

²⁹⁹ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1868 год. СПб., 1869. С.12-13.

³⁰⁰ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1873 год. СПб., 1874. С.16.

предупреждал: «...одного росчерка пера Вашего величества достаточно, чтобы отменить весь Свод законов империи; но никакое высочайшее повеление не может ... ни поднять, ни понизить курса государственных фондов на С.-Петербургской бирже»³⁰².

При Рейтерне МФ приобрело большое влияние по линии управления путями сообщений. Непростые отношения установились между финансовым и железнодорожным ведомством с самого начала существования последнего. Строительство железных дорог и поддержание их работы легло тяжелым бременем на российскую казну. Естественно, что министр финансов, отвечающий за сбалансированность бюджета, старался всячески облегчить это бремя, а министр путей сообщения требовал все больше и больше средств. Уже в 1862 г. министр финансов Рейтерн мечтал о подчинении ведомства путей сообщений, подчеркивая, что недостатки этого управления будут сохраняться, пока во главе его не встанет человек, с ним никак несвязанный.

Спор разгорелся вокруг вопроса: какое строительство железных дорог эффективнее – казенное или частное. Главноуправляющий (с 1865 г. министр) путей сообщения П. П. Мельников выступал за казенное строительство, а Рейтерн предлагал предоставить это дело частным капиталистам, которые привлекут русские и иностранные капиталы за счет частных займов, что не подорвет государственный кредит. Правительство же только гарантирует доходность ценных бумаг железнодорожных обществ. Точка зрения Рейтерна победила, в немалой степени благодаря неспособности П. П. Мельникова представить министру финансов хотя бы примерную стоимость версты при казенной постройке³⁰³. Такая нерешительность серьезно ослабила его позицию.

Когда Рейтерн предложил в феврале 1867 г. продать Николаевскую дорогу, чтобы средства от этой продажи пошли в специальный железнодорожный фонд, создаваемый для финансовой поддержки железнодорожного строительства, П. П. Мельников выступил резко против продажи и представил царю контрдоклад, но борьбу опять проиграл.

Предложенный министром финансов порядок предоставления концессий на строительство железных дорог должен был серьезно усилить роль МФ в железнодорожном деле. Теперь желающие должны были подавать прошение министру финансов, тот определял, кто достоин участвовать в конкурсе, и подавал на Высочайшее утверждение список лиц, с обозначением тех, кого он полагал возможным допускать до конкурса. После чего окончательное решение оставалось за Комитетом министров. Таким образом, министр путей сообщения практически отстранялся от принятия решения. Чиновник МПС А. И. Дельви́г отмечал: «Министр финансов, по неимению правил для

³⁰¹ Гиндин И. Ф. Государственный банк... С.136.

³⁰² Судьбы России. С.104. В тексте явная описка – вместо «росчерка» в тексте «почерка».

выбора тех лиц, которых он мог бы не допустить до конкуренции, действовал в этом совершенно произвольно; он даже не был обязан при этом выборе спросить мнение министра путей сообщения»³⁰⁴.

После отставки П. П. Мельникова влияние министра финансов в железнодорожном деле еще более упрочилось. Новый министр путей сообщения В. А. Бобринский заключил своеобразный союз с ним, и годы его министерства – 1869 – 1871 гг. «были кратким временем, когда между министрами путей сообщения и финансов установилось полное согласие во взглядах на основные вопросы железнодорожной политики»³⁰⁵. Правда, в 1870 г. порядок выдачи концессий на строительство железных дорог был изменен, и ответственность министра путей сообщения была увеличена. Рейтерн вначале пытался сопротивляться введению этого нового порядка, но затем уступил. А. И. Дельвиг уже тогда заявил своему министру, что новый способ предоставления концессии, при котором министр путей сообщения выбирал строителя дороги, а от министра финансов зависело определение условий, формы и времени выпуска железнодорожных бумаг, определяющее влияние главы финансового ведомства не отстранялось, зато ответственность снижалась, так что Рейтерн мог быть даже доволен новым порядком³⁰⁶.

Новый министр путей сообщения с 1871 г. А. П. Бобринский, не желавший мириться с усилившимся влиянием МФ и названный А. Н. Куломзиным самым серьезным противником министра финансов³⁰⁷, попытался изменить старый порядок учреждения железнодорожных обществ, при котором правительство обращалось не к акционерам, а к посредникам-учредителям. Но попытка провести концессию по новым условиям закончилась полным провалом и отставкой А. П. Бобринского. В результате, позиции министра финансов в концессионном деле только упрочились.

Руководство железнодорожным делом для МФ становится все более принципиальным. После мирового кризиса 1873-75 гг. приток иностранных капиталов резко сократился. В эти годы железные дороги «фактически являлись единственным каналом для привлечения иностранного золота в Россию»³⁰⁸.

Но хотя влияние финансового ведомства возрастало, уважение к профессионализму в финансовой области не сразу установилось у высшей власти и в обществе. Вот как характерно прокомментировал назначение С. А. Грейга товарищем министра финансов Ф. И. Тютчев: «Странное дело, конногвардейскому офицеру поручают

³⁰³ Дельвиг А. И. Мои воспоминания. В 4-х т. Т. III. М., 1913. С. 210.

³⁰⁴ Дельвиг А. И. Указ. соч. Т. IV. С. 246.

³⁰⁵ Министры и наркомы путей сообщения. М., 1995. С. 46.

³⁰⁶ Дельвиг А. И. Указ. соч. Т. IV. С. 277.

³⁰⁷ НИОР РГБ. Музейное собрание. Ф. 178. Карт. 9803. Ед. 4. Л. 66-66об.

³⁰⁸ Предпринимательство и предприниматели России. От истоков до начала XX века. М., 1997.

финансы; публика, конечно, удивлена, но в меру, не особенно сильно; попробуйте же Рейтерна сделать командиром конногвардейского полка, все с ума сойдут, поднимется такой вопль, как будто Россия потрясена в своих основаниях...»³⁰⁹. Затяжной финансовый кризис усугублялся легкомысленным отношением Александра II к поддержанию финансовой стабильности. Продолжаются случаи распоряжения царя казначейскими средствами как своим личным достоянием. И после реформы отчетности 1862-1867 гг. все министры все равно продолжали через личные доклады у императора испрашивать дополнительные расходы. Согласие министра финансов иногда не только не спрашивалось, но были случаи, когда он даже не знал об очередной выдаче. Например, в 1867 г. министр внутренних дел по секретному поручению царя истратил из средств своего министерства 1 млн. 260 тыс. руб., и министр финансов ничего об этом не знал³¹⁰. В результате сверхсметных ассигнований, «превращавших составление и исполнение росписи государственных расходов и доходов в какую-то бессмысленную игру с неожиданными сюрпризами»³¹¹, не только страдало бюджетное равновесие, но и подвергался сомнению авторитет министра финансов. Поэтому, в отличие от последующего этапа, министры финансов, занимавшие этот пост в конце 50-х – 70-х гг. (даже Рейтерн) не обладали широкими возможностями для осуществления самостоятельной политики.

Как справедливо отмечал Д. А. Милютин, главным камнем преткновения для МФ в борьбе за смету выступало военное ведомство³¹², которое разработало свой безотказный метод борьбы: оно специально занижало свои запросы, а потом, в течение года, выдвигало дополнительные требования, в результате, перерасход вскрывался только в конце года. По этой причине МФ не могло справиться со все возрастающими военными расходами. В 1861 г. они составили 139,5 млн. руб., а в 1871 г. – 180,4 млн. руб.³¹³.

Подобное положение становилось непереносимым, и, устав от бесконечных сюрпризов Военного ведомства, министр финансов в 1873 г. согласился на компромисс. По новым правилам о сметах по Военному и Морскому министерствам им предоставлялась большая свобода в распоряжении предоставленным кредитом, но утверждался принцип категорического отказа от его дальнейшего увеличения. Благодаря этому во всеподданнейшем докладе по росписи 1875 г. министр финансов смог утверждать, что «финансовое положение государства ежегодно улучшается» и будет улучшаться при условии строгого соблюдения указаний о всемерном сокращении

³⁰⁹ Воспоминания Е. М. Феоктистова. За кулисами политики и литературы (1848-1896). Л., 1929.

³¹⁰ Дневник П. А. Валуева. Т.2. С.206.

³¹¹ Московские ведомости. 1892. №244. 3 сентября.

³¹² Дневник Д. А. Милютина. Т.III. М., 1950. С.280..

сверхсметных расходов³¹⁴.

Но новые сметные правила для военных с усилением экспансии России в Средней Азии и в результате войны 1877-78 гг. оказались малоэффективными. МФ пришлось предпринимать титанические усилия по сокращению разных расходов. Эта политика могла серьезно повредить развитию страны, что в 1879 г. указывал в своей записке С. А. Грейг, предлагая учредить высшую комиссию для сокращения расходов³¹⁵.

В условиях отсутствия объединенного и ответственного правительства министр финансов не мог опереться и на поддержку трезвомыслящих коллег. Финансовые вопросы продолжали обсуждаться в Комитете финансов и Государственном совете, часто при обсуждении важных вопросов, например устава Государственного банка 1860 г., создавалось объединенное присутствие Комитета финансов и Департамента государственной экономии. Но в 60-е гг. компетенция этих органов власти в финансовой сфере изменилась. Реформа отчетности 1862 г. привела к отстранению Комитета финансов от рассмотрения смет под предлогом, что в него входят министры, которые станут судьями для собственных требований. Зато усилилась роль Департамента государственной экономии, в котором теперь рассматривались государственные росписи доходов и расходов. Деятельность Комитета финансов ограничивается в основном вопросами денежного обращения и государственного кредита. К его ведению относилось предложение и рассмотрение мер по покрытию чрезвычайных расходов (новые займы, повышение налогов и т. п.), подготовка проектов изменения налогообложения (уставы, положения о сборах и акцизах), рассмотрение международных торговых договоров и т. д., в зависимости, от требований момента.

Комитет финансов использовался министрами финансов для рассмотрения тех законодательных проектов, в благополучном прохождении которых через Государственный совет они были не уверены. Назначение членов комитета сильно зависело от министра финансов, и так как многие из них одновременно были членами Департамента экономии, это давало министру дополнительные возможности.

В 1878 г. в результате кризиса, вызванного русско-турецкой войной, вынужден был уйти в отставку М. Х. Рейтерн. Отставка стала неизбежной уже после его докладной записки 1876 г. о неподготовленности России к войне. Описание совещания по этой записке, произошедшее 4 октября 1876 г., оставил нам Д. А. Милютин³¹⁶. Император сказал о том, что согласно записке совершившиеся в его годы царствования великие

³¹³ Блиох И. С. Указ. соч. С.195.

³¹⁴ Указатель правительственных распоряжений по МФ. 1875. №3.

³¹⁵ Блиох И. С. Указ. соч. С.255-256.

³¹⁶ Дневник Д. А. Милютин. В 4-х т. Т. II. М., 1949. С.93.

реформы испортили положение России, так что в случае войны последствия ее будут гораздо тяжелее, чем были бы до этих реформ 20 лет назад. На возражения Рейтерна Александр II сказал, что он вызвал его не для того, чтобы узнать его мнение, следует начать войну или нет, а чтобы изыскать средства к покрытию тех издержек, которые вызовет война. Таким образом, проявилось неудовольствие царя по поводу итогов финансовых реформ в России. Большую часть своего царствования царю приходилось ограничивать свои желания из-за недостатка финансовых средств. Естественно, что за 20 лет, прошедших с момента воцарения, он ожидал перемен к лучшему. Новая восточная война должна была смыть позор Крымской войны, поэтому отставка Рейтерна, в глазах царя отныне полностью дискредитированного, стала вопросом времени и если не последовала сразу, то только по причине полного отсутствия личности, способной занять в столь сложное время такой ответственный пост.

Отставка Рейтерна и стала окончательным крушением в России либерально-фритредерской концепции, которую он и его окружение олицетворяли. Пришедшая с Запада, она была там подвергнута критике и пересмотру после начавшегося в 1873 г. мирового экономического кризиса. В России она, с одной стороны, способствовала акционерному учредительству и росту предпринимательской инициативы, с другой стороны, тормозила развитие отечественной промышленности в условиях иностранной конкуренции. Росло понимание того, что «большая часть принципов политической экономии имеет лишь условное, относительное значение, а отнюдь не общее и абсолютное, как толковали тогда многие из экономистов в Англии»³¹⁷. Сам Рейтерн вынужден был в конце своего министерства предпринять ряд шагов, противоречивших учению манчестерской школы.

Оценка его деятельности на посту министра финансов вызывала противоречивые суждения. Либералы оценивали ее очень высоко, ставя ему в заслугу рост железнодорожного строительства, создание акционерных обществ, развитие коммерческой банковской системы и общее развитие предпринимательства. Российские консерваторы считали министерство Рейтерна «темными временами» в истории русского народного хозяйства и замечали, что железные дороги строились очень дорого и за счет казны наживались многочисленные концессионеры, что большая часть созданных акционерных обществ оказались «дутыми», что частные банки так и не стали до конца аккумуляторами средств для индустриализации, а большей частью занимались спекуляциями ценными бумагами и т. п. Разброс оценок от восторженной до такой: «Из всех бывших у нас министров финансов ни один не наделал столько самых грубых

³¹⁷ Воспоминания И. И. Янжула о прожитом и виденном в 1864-1909 гг. Вып. I. СПб., 1910. С. 171.

финансовых ошибок, не решался так легкомысленно или бессмысленно на дерзкие и не всегда бескорыстные предприятия и не причинил России столько вреда, сколько Рейтерн»³¹⁸. Беспристрастной оценки деятельности Рейтерна не может получить и сегодня – из-за обилия исторических параллелей, злободневности темы о роли российского предпринимательства в жизни страны³¹⁹.

Министерство преемника Рейтерна С. А. Грейга (1878 – 1880) было кратковременным, тусклым и в истории финансового ведомства большой роли не сыграло. Современники критически отзывались о личности нового министра. «Грейг всегда держит сторону Рейтерна, принимая с комической самонадеянностью вид знатока в финансовом деле»³²⁰. Грейг – человек, «не прошедший серьезной школы и, быть может, слишком самонадеянный»³²¹. «Грейг, при всей своей талантливости, весьма легкомысленен, пробавляется гладкими фразами, считает, что все знает, хотя все знает поверхностно»³²². «В финансах он был чрезвычайно слаб, вообще это был один из наиболее слабых министров финансов в России»³²³.

Таким образом, когда России грозила финансовая катастрофа после войны, когда бюджеты сводились с огромными дефицитами, на посту министра финансов оказался человек без собственной программы, человек, профессиональный багаж которого «настолько не соответствовал эпохе хронического финансового и политического кризиса, что его непригодность для службы была очевидной для современников и тем более для историков»³²⁴. Вскоре верховная власть убедилась в его неспособности. Для исправления положения к Грейгу в 1880 г. был назначен товарищем ученый-экономист Н. Х. Бунге, а через несколько месяцев С. А. Грейг был уволен, став первым среди бывших министров финансов после отставки не назначенным членом Комитета финансов. Новым министром стал А. А. Абаза, министерство которого открывало новый этап в истории МФ.

Подводя итоги, необходимо подчеркнуть, что 50-е – 70-е гг. были периодом стабилизации для МФ. После гипертрофированного роста ведомства в 30 – 40-е гг. произошло значительное сокращение аппарата. Великие реформы 60 – 70-х гг. серьезно отразились на функциях, структуре и составе министерства. Однако личностные качества министров финансов 50 – 70-х гг. не позволили МФ активно участвовать в

³¹⁸ Записки Александра Ивановича Кошелева // Всемирный вестник. 1906. №8. С.135.

³¹⁹ Современный исследователь-экономист С. Д. Мартынов, например, считает, что как министр финансов Рейтерн, несмотря на ряд достижений, в итоге потерпел поражение (Мартынов С. Д. Государство и экономика: система Витте. СПб., 2002. С.41).

³²⁰ Дневник Д. А. Милютин. Т. II. С.152.

³²¹ Картавцев Е. Э. Николай Христианович Бунге // Вестник Европы. 1897. №5. С.29.

³²² Дневник академика В. П. Безобразова // Русская старина. 1912. Т.149. №1. С.65.

³²³ Витте С. Ю. Воспоминания. Т. I. Таллинн-М., 1994. С.172.

³²⁴ Чернуха В. Г. Модель карьеры государственного деятеля на стыке эпох: Самуил Алексеевич Грейг // Проблемы всеобщей истории. Сборник статей в честь А. А. Фурсенко. СПб., 2000. С.322.

преобразованиях. Серьезные финансовые реформы были проведены людьми, стоявшими вне его аппарата. Л. Е. Шепелев совершенно справедливо отмечал, что «Министерство финансов при Рейтерне почти не развивалось»³²⁵. Принципиальные для организационной структуры министерства преобразования были следствием реформ, начатых еще при Княжевиче (хотя и нельзя отрицать определенную роль Рейтерна в их проведении).

50 – 70-е гг. в истории Министерства финансов – это этап его «внутреннего» реформирования, этап преобразования его различных частей, неминуемый в новой общественной обстановке. Это преобразование, приведшее к более четкому определению компетенции как отдельных частей, так и министерства в целом, позволил МФ в дальнейшем, осуществив перегруппировку сил, активно и эффективно влиять на развитие экономики России.

1.3. РАСШИРЕНИЕ ФУНКЦИЙ МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ В 80-Х – НАЧАЛЕ 90-Х ГГ. XIX ВЕКА

80-е – начало 90-х гг. XIX в. стали этапом нового роста компетенции Министерства финансов и его аппарата, этапом его превращения в «министерство народного (государственного) хозяйства». Это этап, на котором МФ в условиях общего реакционного правительственного курса становится практически единственным ведомством с реформаторским «запасом». Во главе его один за другим встают энергичные и знающие министры – А. А. Абаза, Н. Х. Бунге, И. А. Вышнеградский – влияние которых в государственном аппарате неуклонно растет.

Сравнение экономической и финансовой политики 60 – 70-х гг. и 80-х гг. XIX в. до сих пор остается одним из дискуссионных вопросов. В дореволюционной консервативной публицистике сложилась традиция признания министерства Абазы и Бунге продолжением «либеральной эпохи» русских финансов, а министерство Вышнеградского провозглашалось началом «истинно национальной» финансовой политики. В либеральной публицистике единства взглядов на этот вопрос не было. Часть либералов вслед за консерваторами проводили четкую границу между двумя министерствами, только меняя знаки: «плюс» на «минус» и наоборот. Но другие, чаще всего желая унижить Вышнеградского фактом отсутствия у него собственной экономической программы, считали, что тот слепо следовал курсом своего предшественника³²⁶.

В советский период также не было единства в оценке этих двух периодов. В труде

³²⁵ Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века... С.77.

³²⁶ Мигулин П. П. Русский государственный кредит (1769-1899). Опыт историко-критического обзора. Т. II. Харьков. 1900. С.568.

П. И. Ляшенко подчеркивается зависимость экономической политики от политического курса самодержавия, и подчеркивается, что с установлением реакционного режима Александра III «общее направление экономической политики резко изменяется»³²⁷. Пребывание же либерала Бунге на министерском посту ничего не меняет, так как «намеченная им программа финансово-экономических мероприятий оказалась невыполненной, часть ее была прямо извращена»³²⁸, да и сам министр не был безусловным сторонником манчестерской школы.

Оригинальна точка зрения И. Ф. Гиндина, полагавшего, что политика МФ 80-х гг. XIX в. являлась продолжением политики 60 – 70-х гг., главной особенностью которой было рассмотрение экономических вопросов через призму финансовых интересов. В доказательство этого он приводил тот факт, что Н. Х. Бунге, выступая против поддержки убыточных предприятий, став министром финансов, продолжил политику их поддержки³²⁹. То есть И. Ф. Гиндин, не отрицая последовательность курса Бунге курсу предшественников, поднимал вопрос о том, был ли курс Рейтерна истинно либеральным. «Конкретная экономическая обстановка вызывала те различия в экономической политике, которые связывали в буржуазной литературе с именами ее конкретных носителей – Рейтерна, Бунге, Вышнеградского. ...личные позиции министров финансов, вроде влияния буржуазно-либеральных экономистов на Рейтерна или литературных фритредерских выступлений Бунге, имели явно второстепенное значение»³³⁰.

Отсутствие принципиальных отличий отмечалось Л. Е. Шепелевым³³¹.

В современной историографии постепенно устанавливается компромиссная точка зрения, особенно ярко выраженная в трудах В. Л. Степанова³³². С одной стороны, подчеркивается безусловно либеральная основа деятельности Бунге и ее определенная преемственность либеральному курсу предшественников. С другой стороны, отмечается отход Бунге от фритредерских учений, его положительное отношение к возможности государства вмешиваться в экономическую жизнь.

Так или иначе, но в нашей работе рассматривается в первую очередь развитие не экономической политики, а финансового ведомства (при этом влияние первого на второе несомненно). И, исходя из этого, отметим, что с приходом на министерский пост Абазы начинается качественно новый период в истории русских финансов и финансового

³²⁷ Ляшенко П. И. История народного хозяйства СССР. Т. II. Капитализм. М., 1952. С. 179.

³²⁸ Там же. С. 180.

³²⁹ Гиндин И. Ф. К вопросу об экономической политике царского правительства в 60-80-х годах XIX века // Вопросы истории. 1959. №5. С. 71.

³³⁰ Гиндин И. Ф. Государственный банк. С. 73.

³³¹ Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века... С. 150.

³³² Степанов В. Л. Н. Х. Бунге: Судьба реформатора. М., 1998; Степанов В. Л. Иван Алексеевич Вышнеградский // Отечественная история. 1993. №4. С. 99-115.

ведомства, и составной частью этого периода стало и министерство Вышнеградского.

Абаза, Бунге и Вышнеградский, конечно, имели разные политические позиции. Абаза и Бунге – либералы по убеждениям – своей важнейшей задачей считали повышение благосостояния населения. Снижение обременительного налогового бремени через реформирование налоговой системы должно было привести к росту платежеспособности русского крестьянства и развитию отечественной промышленности. «Правильная полатная система, – отмечал Бунге в своих «Загробных заметках», – основывается на таком сочетании прямых и косвенных налогов, которым достигается весьма важная цель – распределение податной тяжести, возможно соответственное с доходами частных лиц, служащими для удовлетворения как их личным, так и общественным потребностям»³³³. Он считал недопустимым для государства извлекать дополнительные доходы за счет благосостояния и здоровья населения (имелся в виду питейный доход).

Иной была позиция Вышнеградского, который главной своей задачей видел увеличение государственных доходов через монополии на вино и табак, новую железнодорожную политику, направленную на изменение железнодорожных тарифов и передачу частных железных дорог в казенное управление для сгущения убыточности этой отрасли. Повышение налогового бремени на население было составной частью его политики по укреплению государственного бюджета. «Лучше стране примириться с несколькими новыми налогами, чем с дефицитами в обыкновенных бюджетах и с неизбежными последствиями этих дефицитов», – писали «Московские ведомости» в поддержку позиции Вышнеградского³³⁴.

По мнению В. Л. Степанова, если Бунге понимал процесс экономического развития как пропорциональный рост всех клеток народнохозяйственного организма, то Вышнеградский не обладал перспективным видением и широтой подхода к решению экономических задач³³⁵.

Различными были позиции министров и по вопросу о судьбе аппарата финансового управления. Бунге считал, что в условиях бюджетного дефицита важным условием для сокращения расходов является «преобразование административных как местных губернских, так и некоторых центральных учреждений, слияние в одно целое однородных и, наконец, более правильную организацию штата служащих»³³⁶. Это мнение Бунге распространял и на подведомственное ему министерство и старался не допускать чрезмерного разбухания его аппарата (При этом необходимо отметить, что процесс роста

³³³ Судьбы России. С.256.

³³⁴ Московские ведомости. 1887. №250. 11 сентября.

³³⁵ Степанов В. Л. Н. Х. Бунге... С.240.

³³⁶ Халонов Е. Е. Указ. соч. С.61.

министерского аппарата при Бунге продолжался, т. к. его можно было замедлить, но нельзя было остановить).

Вышнеградский же, осознававший необходимость усиления роли МФ в государственном управлении для успешной реализации стоявших перед ним задач, считал желательным увеличение аппарата финансового управления и подчеркивал, что в области управления самым главным на данном этапе является сосредоточение властных полномочий в одном центре. Он считал, что «следовало бы избегать учреждения новых ответственных ведомств, так как умножение таковых может только увеличивать возникающие вследствие этого трения», а для более правильного разграничения экономической жизни «было бы вполне достаточно ограничиться *сосредоточением в соответствующих ведомствах однородных или тесно связанных между собой частей управления* (выделено мною. – Я. С.)»³³⁷. Соответственно, рост аппарата МФ им осознавался как необходимость, и замедлять этот процесс Вышнеградский не собирался.

Различным было отношение министров к проблеме контроля над местными учреждениями МФ. Если Бунге считал, что «нельзя хорошо управлять такой, как наша, громадною страной, вмешиваясь в мелочные вопросы местной жизни»³³⁸, и соответственно стремился предоставить местным финансовым учреждениям максимум самостоятельности, то Вышнеградский, поражавший современников своим стремлением вмешиваться во все самые мелочные дела, стремился контролировать всех и вся.

Но, несмотря на все различия в воззрениях этих государственных деятелей, их министерства должны быть отнесены к одному этапу в развитии финансового ведомства. И связано это не только с тем фактом, что они были министрами финансов в царствование Александра III. Финансовые итоги царствования были замечательны. В этом, безусловно, большая заслуга самого царя, который, прекрасно понимая свою неспособность разобраться в сложной сфере государственных финансов, предоставлял министрам финансов большую свободу, испытывая даже нечто похожее на пиетет по отношению к настоящим профессионалам. Он не стеснялся спрашивать у них то, что не понимал, и всегда был доволен объяснением. «Министр внутренних дел может быть и понимает, что докладывает, но я его не понимаю, – говорил царь, – министр путей сообщения ни сам не понимает, ни я его не понимаю; министр финансов хорошо понимает сам, понимаю его и я»³³⁹. Александр III явно был согласен с высказанным государственным секретарем А. А. Половцовым мнением, что министр финансов единственный из всех министров вносил в

³³⁷ Там же. С. 77.

³³⁸ Картавцев Е. Э. Указ. соч. С. 13.

³³⁹ Ковалевский В. И. Воспоминания // Русское прошлое. Историко-документальный альманах. 1991. №2. С. 42.

Государственный совет серьезные дела³⁴⁰. Это предоставляло министру финансов широкие возможности. Именно в этот период закрепляется его статус, как одного из двух (наряду с министром внутренних дел) реальных управителей Россией.

Уникальным является министерство Бунге – во главе одного из важнейших ведомств в условиях правительственной реакции стоял единственный министр-либерал, пусть и всегда склонный к компромиссам. «Исключительный министр в исключительных условиях»³⁴¹. И хотя в 1886 г. консерваторам удалось отправить его в отставку, но сам факт нахождения во главе финансового ведомства в течение 5 лет министра, политические взгляды которого расходились со взглядами самого императора, свидетельствует об особом положении МФ в структуре государственного аппарата России, о том, что, отвергнув политические планы либеральных бюрократов, «монархия была вынуждена пойти на реализацию их предложений, касающихся оздоровления экономики и финансов»³⁴². Таким образом, верховная власть приходит постепенно к мысли об идеологической независимости сферы финансов, о необходимости иметь во главе финансового ведомства профессионала, политические взгляды которого могут и отличаться от взглядов самой верховной власти и который может происходить не из бюрократической, а из ученой или предпринимательской среды.

Уже Александр Агеевич Абаза совмещал государственную и предпринимательскую деятельность. Но перед назначением на министерский пост он прошел несколько ступеней по бюрократической лестнице. Вступив в 1857 г. в придворную службу, он затем в 1865 г. стал членом Совета министра финансов, в 1871 г. занял должность государственного контролера, а с 1874 г. был председателем Департамента государственной экономии. Это позволило ему прекрасно ознакомиться с деятельностью Министерства финансов.

Министерство Абазы было недолговечным, после гибели Александра II его отставка стала неминуемой, но и после нее этот «человек с редким, совершенно выходящим из ряда вон здравым смыслом, с большими несомненными способностями»³⁴³ играл большую роль в осуществлении финансовой политики; вернувшись на пост председателя Департамента государственной экономии, он помогал своим преемникам проводить необходимые законопроекты и проваливать неудобные.

Что касается Николая Христиановича Бунге, то он стал первым министром финансов из небюрократической среды. Бунге сделал ученую карьеру, долгое время

³⁴⁰ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. В двух томах. Т.1. М., 1966. С.196.

³⁴¹ Воропонов Ф. Ф. Крестьянский банк и его начало. – Из личных воспоминаний // Вестник Европы. 1905. №12. С.535.

³⁴² Степанов В. Л. Н. Х. Бунге... С.117.

исполнял должность ректора Киевского университета, прославился своими научными трудами в области экономики, а не достигнутыми успехами в практической управленческой деятельности (хотя он имел краткий, но удачный опыт управления Киевской конторой Государственного банка). Назначение его в июне 1880 г. товарищем министра финансов, а затем, министром, вызвало споры среди высшей петербургской бюрократии, считавшей, что во главе ведомства не может стоять человек, не имеющий административного опыта. Однако Бунге доказал своей деятельностью обратное и этим открыл дорогу для своих преемников на министерском посту.

Иван Алексеевич Вышнеградский стал первым министром финансов, который занял этот пост именно благодаря своим успехам в частной предпринимательской сфере. Его назначение было связано с представлениями господствовавшей тогда катковской клики, что во главе МФ должен стоять практический делец, а не чиновник или ученый теоретик. Индустриальное развитие страны предъявляло к главе финансово-промышленного ведомства новые требования: наличие широкого делового опыта. «Катковцы» противопоставили ненавистному либералу Бунге Вышнеградского – «единственного человека, который настолько обладает сведениями, способностями и опытностью, что в состоянии спасти нас от разгрома»³⁴⁴.

Вышнеградский, как и Бунге, был ученым – специалистом по математике и механике, в 1875–78 гг. был директором Петербургского технологического университета. Но в 70-е гг. он одновременно занимался и предпринимательством, проявив в этом деле большие таланты. Он был членом правления различных частных обществ, в том числе Общества Юго-Западных железных дорог. К 1887 г. он нажил миллионное состояние. На министерском посту ему приходилось туго, так как причастность министра финансов к предпринимательству была для России беспрецедентна и, по замечанию Л. Е. Шепелева, «казалась не этичной сама по себе»³⁴⁵. «Назначают гешефтмахера на самый важный пост... Нет человека, который бы не был возмущен назначением Вышнеградского...», – писал в своем дневнике В. П. Безобразов³⁴⁶. Распространялись слухи о нечистоплотности нового министра. Многие из этих слухов были достоверны. Известно, что за время пребывания на должности министра финансов он минимум удвоил свое состояние. И только поддержка императора оберегала Вышнеградского.

Но сам факт небюрократического происхождения обоих министров – Бунге и Вышнеградского – имел колоссальное значение. В 80-е гг. ускоряется процесс кадровых

³⁴³ Витте С. Ю. Воспоминания. Т.1. С.216.

³⁴⁴ Воспоминания Е. М. Феоктистова. С.245.

³⁴⁵ Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века... С.150.

³⁴⁶ Дневник академика В. П. Безобразова // Русская старина. 1912. Т.152. №11.

изменений в министерстве: все чаще в него попадают люди, не имеющие чинов и прав на службу. важнейшее значение приобретает вопрос об уровне образования чиновников.

Бунге и Вышнеградский были лучшими министрами царствования Александра III. Масштаб и итоги их деятельности выдвигали их среди других государственных деятелей той эпохи. Устранение бюджетного дефицита, подготовительные меры к денежной реформе, изменения в железнодорожном деле стали стартовой площадкой для блестящего министерства Витте. Им было чуждо политическое доктринерство. Современники Бунге отмечали, что на посту министра финансов он не всегда слепо следовал либеральной доктрине³⁴⁷. Вышнеградский, в комиссии Баранова выступавший сторонником частного железнодорожного строительства, на посту министра проводил политику расширения казенного строительства и эксплуатации дорог.

Таким образом, объединение этих министерств в рамках одного этапа в развитии МФ вполне закономерно.

С самого начала деятельности министра Абазы и его товарища Бунге, охарактеризованных М. Т. Лорис-Меликовым в разговоре с государственным секретарем Е. А. Перетцем, как «славная парочка»³⁴⁸, чувствовалось, что наступает новая эпоха в истории русских финансов. «Широта воззрений и огромное влияние министра соединилось с глубочайшими знаниями, превосходным пером и исключительным трудолюбием его товарища», – писал Е. Э. Картавцев³⁴⁹.

Есть свидетельство о том, что уже 23 декабря 1880 г. Абаза выступил на заседании Комитета министров с речью, фактически представляющей собой новую программу финансового ведомства. Вполне вероятным кажется версия Л. Е. Шепелева о том, что эта речь отражала программу, составленную Бунге по поручению императора еще в сентябре того же года³⁵⁰. Программа предусматривала: 1) активную переселенческую политику правительства; 2) создание рабочего законодательства; 3) урегулирование торгового законодательства о векселях, о несостоятельности, о торговых компаниях; 4) прекращение практики выдачи неуставных ссуд из Государственного банка; 5) изменение железнодорожной политики в сторону большего внимания к финансовым нуждам государства; 6) отмену подушной подати и соляного налога; 7) увеличение налогов на земельную и городскую недвижимость и введение подоходного налога предпринимательскую прибыль и процент с капиталов; 8) сокращение государственных расходов за счет реформы центрального и местного управления и более разумной

³⁴⁷ Кованько П. Главнейшие реформы, проведенные Н. Х. Бунге... С.443; Мигулин П. П. Русский государственный кредит (1769-1899). Опыт историко-критического обзора. Т. II. Харьков, 1900. С.2.

³⁴⁸ Дневник Е. А. Перетца (1880-1883). М.-Л., 1927. С.7.

³⁴⁹ Картавцев Е. Э. Указ. соч. С.30.

политики в области сверхсметных расходов; 9) отказ от реформы денежной системы в ближайшее время; 10) прекращение выпуска кредитных билетов³⁵¹.

Данная программа легла в основу деятельности Абазы и Бунге.

Потрясает энергичность нового министерства, – за несколько месяцев были разработаны проект понижения выкупных платежей, отмена соляного налога, реформирован акциз с сахара, было сделано немало для улучшения денежной системы. «Сразу чувствуются присутствие иной, чем прежде, руки, дающей направление финансовым делам, появление на свете иной, чем прежде, финансовой политики», – писали о новой государственной росписи на 1881 г. «Московские ведомости»³⁵².

Министерство Абазы и Бунге должно было привести к преобразованию налоговой системы России в целях облегчения бремени для бедных слоев населения через усиление косвенных налогов и постепенный переход к подоходному обложению. Поэтому деятельность Департаментов окладных сборов и неокладных сборов должна была серьезно расшириться, особенно после передачи в них дел закрытой 9 июля 1882 г. Комиссии для пересмотра системы податей и сборов.

Особенно расширилась компетенция Департамента окладных сборов, в который в 1882 г. из Департамента неокладных сборов было передано делопроизводство о пошлинах с безвозмездно переходящих имуществ и крепостных пошлинах³⁵³. Таким образом, в части, заведовавшей окладными сборами, оказалось делопроизводство по сборам, имеющим нерегулярный, косвенный характер. После введения в 1885 г. сбора с доходов от денежных капиталов и сбора с процентных бумаг, в 1887 г. – с бумаг железнодорожных обществ, а также передачи в Департамент окладных сборов заведования квартирным сбором в польских губерниях, объем его обязанностей сильно вырос.

Усилилась деятельность департамента и вследствие серьезных изменений в выкупном деле. В ноябре 1884 г. МФ вошло с представлением в Государственный совет о включении в государственную роспись оборотов выкупной операции. Государственный совет рассудил, что выкупное дело должно быть сосредоточено в Департаменте окладных сборов, что «повлечет к облегчению как постоянного наблюдения за правильностью и успешностью действий по выкупной операции, так и своевременного принятия мер к обеспечению и взысканию сумм и недоимок по выкупным платежам»³⁵⁴.

В результате работы внутриведомственной комиссии, обязанности по заведованию выкупным делом были распределены между центральными учреждениями МФ

³⁵⁰ Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века... С. 80.

³⁵¹ Судьбы России. С. 181-190.

³⁵² Московские ведомости. 1881. №4. 4 января.

³⁵³ Полное собрание законов Российской Империи, собрание 3-е (ПСЗ. III). Т. II. № 972

следующим образом:

1. В Главном выкупном учреждении оставлено было разрешение выкупных сделок и актов, разрешение ссуд, счетоводство и отчетность по разрешению ссуд;

2. За Государственным банком сохранялось ведение дел и счетов по выдаче ссуд и дополнительных сумм, о выпуске процентных бумаг, составление годовых отчетов об оборотах выкупной операции;

3. В Особенной канцелярии по кредитной части было оставлено распоряжение покупкой процентных бумаг на досрочные взносы, поступавшими наличными деньгами, назначение и ассигнование сумм на уплату процентов и погашение по обязательствам выкупной операции, на содержание Главного выкупного учреждения, Особого отдела при Государственном банке и

4. В Департаменте окладных сборов было сосредоточено заведование всеми остальными делами по выкупной операции, в том числе общими вопросами о порядке и условиях перехода крестьян на выкуп, а также счетоводство и отчетность по выкупным платежам, как окладному сбору³⁵⁵.

Пожелание Государственного совета не было выполнено в полном объеме, так как это привело бы к сокращению аппарата министерства, что совсем не соответствовало интересам его чиновников. Поэтому изменения 1885 г. привели лишь к передаче части средств из одной части в другую: в Департамент окладных сборов из Главного выкупного учреждения был передан личный состав двух отделений (19 чиновников)³⁵⁶.

21 марта 1890 г. последовало высочайшее утверждение мнения Государственного совета о разделении компетенции Департаментов окладных и неокладных сборов. «Департамент неокладных сборов заведует сборами с питей, с табака, с сахара, с прессованных дрожжей, с нефтяных масел и с зажигательных спичек по всей Империи, а также гербовыми, канцелярскими и прочими неокладными сборами. Департамент окладных сборов заведует податями, земскими повинностями и ревизской частью, а также пошлинами крепостными и с безмездного перехода имуществ»³⁵⁷.

Зависимость податных обязанностей крестьян от особенностей их поземельного устройства, чрезвычайно разнообразного в отдельных местностях и совершенное несоответствие новых форм прямого обложения с существовавшими ранее (особенно на окраинах Империи) требовало тщательного выявления этого многообразия, его учета, а значит и развития статистики по прямому обложению, поэтому была расширена

³⁵⁴ Департамент окладных сборов... С.82.

³⁵⁵ Там же. С.85.

³⁵⁶ Департамент окладных сборов... С.85.

статистическая часть Департамента окладных сборов³⁵⁸.

Главное же изменение в организации работы департамента было связано с образованием податной инспекции, что будет рассмотрено ниже. В целом, расходы на содержание Департамента окладных сборов с 1880 по 1892 гг. выросли на 55,1%³⁵⁹.

Значительно расширилась в 80-е гг. сфера деятельности Департамента неокладных сборов, что повлекло за собой дальнейший рост его аппарата. Значение этого Департамента росло вместе с ростом значения косвенных налогов в доходной части российского бюджета. Если в 1867 г. доходы казны от косвенных налогов превышали поступления от прямых в два раза, то в 1886 г. – в три.

Правда, изучаемый период начался для Департамента неокладных сборов с сокращения. В конце 1880 г. в его компетенции «совершенно неожиданно» произошли изменения: по личной воле императора и согласно программе Бунге соляной акциз был отменен, и соляная часть была 1 марта 1881 г. передана в Министерство государственных имуществ³⁶⁰. Бунге считал, что соляной налог составляет, по сути, налог личный и его тягость «несколько не соразмеряется с доходом и возрастает прогрессивно с нищетой плательщика»³⁶¹. Но остальные косвенные налоги (питейный, сахарный, табачный) рассматривались Бунге как источник для повышения государственных доходов.

Сбор косвенных налогов был сопряжен с необходимостью решения многих технических вопросов. Особенно это касалось питейного налога, где требовалась точность в измерении облагаемого продукта. Поэтому в 1884 г. для обсуждения всех технических вопросов, связанных с акцизами, и для заведования контрольно-снарядным делом вместо Экспедиции для контрольных снарядов учрежден был Технический комитет³⁶².

Теперь по новому штату 1884 г. в департаменте состояли 65 чиновников (директор, 2 вице-директора, заведующий канцелярией и его 2 помощника, 4 начальника отделения, 10 столоначальников, 13 помощников столоначальника, 3 бухгалтера, 6 помощников бухгалтера, секретарь, начальник архива, журналист, техник, 2 чиновника особых поручений, 7 старших и 5 младших ревизоров, 11 чиновников при таможах для надзора за вывозом спирта за границу и чиновник для занятий по судебной части), на которых было распространено пользование 50% прибавкой к жалованью, до этого получаемой

³⁵⁷ Вестник финансов. Приложение «Движение по государственной службе» (далее Вестник финансов. Приложение). 1890. №18. С.158.

³⁵⁸ Обзор деятельности МФ... С.72

³⁵⁹ См. Приложение 18.

³⁶⁰ Краткий очерк 50-летия акцизной системы... С.175; ПСЗ. II. Т. LV. Отд. I. № 61857

³⁶¹ По: Степанов В. Л. Н. Х. Бунге... С.79.

³⁶² ПСЗ. III. Т. IV. № 1998. Технический комитет состоял из неперменного члена, 5 старших техников, 4 младших техников и делопроизводителя. Ежегодно на его содержание предполагалось тратить 25100 руб.

лишь чиновниками, занимавшимися делопроизводством по акцизному сбору³⁶³.

В 1885 г. после принятия нового питейного устава, несколько усилившего контроль правительства над винокурением и виноторговлей, структура департамента подверглась значительным изменениям. Непрерывно растет делопроизводство Питейного отделения:

Таблица 5.

Рост делопроизводства I (питейного) отделения Департамента неокладных сборов

Годы	Входящие дела	Исходящие дела
1880	6513	4217
1881	6780	4636
1882	7316	4924
1883	8303	6129
1884	9010	7540
% рост за 5 лет	38%	79%

РГИА. Ф.574. Оп.6. Д.178. Л.1об.

Чтобы справиться с этим растущим валом дел, I отделение было разделено на два (с добавлением должности начальника отделения и столоначальника). В первом отделении были оставлены дела о винокуренном производстве и дела о контрольных снарядах. Во второе были переданы все дела по оптовой раздробительной торговле крепкими напитками, о питейной контрабанде и судебные дела. Дела по акцизам с нефтяных масел (введен в 1887 г.), зажигательных спичек (введен в 1888 г.), с табака и сахара и дела по взысканию прежних откупных недоимок были сосредоточены в третьем отделении³⁶⁴. В 1889 г. был образован особый статистический отдел³⁶⁵. Позднее его задачи были сформулированы, как «собрание, обработка и публикация статистического материала, который «давал бы с одной стороны возможность точно оценить влияние того или другого акцизного сбора на народное благосостояние, а с другой – мог бы дать основания для подготовки законодательных работ или административных действий в области акцизных сборов»³⁶⁶.

По штату 1889 г. Департамент неокладных сборов состоял из 5 отделений, канцелярии и статистического отдела при 83 должностях³⁶⁷. С 1880 по 1892 гг. расходы на его содержание возросли на 82,8%³⁶⁸, число чиновников с 126 до 169, при этом расход на

³⁶³ Краткий очерк 50-летия акцизной системы... С.178.

³⁶⁴ Там же. С.179.

³⁶⁵ ПСЗ. III. Т. IX. № 5937. Он состоял из заведующего и двух его помощников.

³⁶⁶ РГИА. Ф.575. Оп.6. Д.1. Л.137-137об.

³⁶⁷ Краткий очерк 50-летия акцизной системы... С.180.

³⁶⁸ См. Приложение 18.

личный состав самого департамента возрос по разным данным на 20 – 40%³⁶⁹.

Практически никаких изменений не произошло в этот период в структуре Департамента государственного казначейства. Он стал единственным из департаментов, содержание которого не увеличилось, а даже несколько сократилось³⁷⁰. В немалой степени это было связано с неопределенностью положения всей казначейской части в условиях подготовки глобальной реформы местного управления.

В 1886 г. член Совета министра финансов Н. А. Новосельский опубликовал статью «Об установлении единства и стройности денежной системы», в которой предложил вообще восстановить независимое Государственное казначейство³⁷¹. Отмечая, что на министре финансов «лежит обязанность блюсти не только интересы народного хозяйства и на успехах его обосновывать финансы государства, но, вместе с тем, удовлетворять нескончаемые требования государственного казначейства, всегда более настоятельные и очевидные, чем нужда и сетования народного хозяйства», Н. А. Новосельский выражал сомнение в том, что возможно осилить такую задачу, да еще в условиях подготовки реформы денежного обращения. Поэтому предлагалось возложить на особого государственного казначея заведование собранием доходов и надзор за поступлением недоимок и ведением расходов согласно государственной смете. «Такое восстановление должности государственного казначея дало бы министру финансов необходимое время всецело посвятить себя улучшению денежной системы, а равно подъему государственного и народного хозяйства, чтобы с развитием благосостояния народа улучшить и самые финансы государства». Наконец, по мнению Н. А. Новосельского, выделение казначейской части позволило бы привести в нормальные рамки и процесс составления самой государственной росписи, который можно было бы возложить на министра финансов и казначея, а государственного контролера, наоборот, от этой деятельности отстранить, что позволит последнему более независимо контролировать точное исполнение росписи, не испытывая неудобств из-за собственного участия в ее создании.

Идея Новосельского поддержки не получила, но сам факт появления такого проекта, одновременно с проектами о выделении управления торговлей и промышленностью, свидетельствует о растущем у современников представлении об излишнем многообразии и обширности порученных Министерству финансов дел.

В 80-е гг. произошел существенный рост аппарата Департамента торговли и мануфактур, который явно выходил из «спячки», характеризующей его существование в

³⁶⁹ Министерство финансов. 1802-1902 гг. Часть 2. СПб., 1902. (МФ. Ч.2). С.16; РГИА. Ф.575. Оп.6. Д.1. Лл.11-12. См. Приложение 18.

³⁷⁰ См. Приложение 18.

³⁷¹ Биржевые ведомости. 1886. №15. 16 января.

60 – 70-х гг. К 1881 г. он состоял из трех отделений: мануфактурного, торгового и внешних торговых сношений, счетной части и канцелярии при 28 штатных должностях³⁷².

Новые предложения о выделении управления торговлей и промышленности из финансового ведомства исходили от министра внутренних дел Н. П. Игнатьева, от купечества, от великого ученого Д. И. Менделеева. МФ обвинялось в том, что приоритет фискальных интересов в его политике приводит к тому, что в области промышленно-торговых дел если что-то делается, то делается «как бы мимоходом, урывками, и с постоянным опасением – как бы сделанное не отозвалось невыгодно на ходе других дел, в которых финансовое ведомство заинтересовано ближе и непосредственнее». Выразалось пожелание, чтобы возникло новое ведомство, для которого «интересы разных отраслей народного хозяйства были бы прямым, а не побочным делом»³⁷³.

За создание Министерства промышленности и торговли высказывается третий Всероссийский торгово-промышленный съезд. Товарищ обер-прокурора Синода Н. П. Смирнов в 1885 г. напечатал брошюру, в которой предложил создать из Министерства государственных имуществ Министерство земледелия и торговли, с передачей в него управления торговлей из МФ³⁷⁴. Министр государственных имуществ М. Н. Островский соглашался с Н. П. Смирновым и отмечал: «Задача, возложенная ныне на Министерство Финансов, слишком сложна, и требует для своего исполнения от человека, стоящего во главе этого Министерства качеств и способностей почти несовместимых в одном лице»³⁷⁵.

Бунге пришлось представить царю записку, в которой доказывалась невыгодность для казны создания нового ведомства и невозможность переподчинения Департамента торговли и мануфактур³⁷⁶. Разрыв функциональных связей этого департамента с другими структурами финансового ведомства, по мнению Бунге, грозило нарушением «интересов не только государственных, но и частных лиц»³⁷⁷. Уступив заведование металлообрабатывающими заводами, минеральными водами и горным делом на Кавказе Министерству государственных имуществ, министр финансов снова сохранил целостность своего ведомства. Чтобы успокоить как-то предпринимателей Бунге предложил реорганизовать Совет мануфактур и торговли в центральный Совет промышленности и торговли, состоящий из финансовых чиновников и представителей предпринимателей, сформировать новые окружные комитеты на местах. Но это

³⁷² МФ. Ч.2. С.16.

³⁷³ Московские ведомости. 1882. №161. 12 июня.

³⁷⁴ Смирнов Н. Современное состояние наших финансов, причины упадка их и средства к улучшению нашего государственного хозяйства (1885 г.) // РГИА. Ф.1683. Оп.1. Д.1. Л.47.

³⁷⁵ РГИА. Ф.1683. Оп.1. Д.1. Л.53об.

³⁷⁶ Шепелев Л. Е.. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века... С.160-161.

предложение реализовано не было.

Политику сохранения управления торговлей и промышленностью в руках финансового ведомства продолжил и Вышнеградский, который даже надавил на купечество во время посещения Нижегородской ярмарки 1887 г., добиваясь отказа от нового выдвижения инициативы по созданию торгово-промышленного министерства.

После издания в 1885 г. закона о дополнительном обложении торговых и промышленных предприятий процентным и раскладочным сборами общее заведование этим делом было возложено на Департамент торговли и мануфактур, при котором было учреждено Особое податное присутствие «для предварительного соображения и разработки возникающих по этим сборам вопросов и для рассмотрения жалоб на постановления местных губернских податных присутствий»³⁷⁸.

В это время становится ясной необходимость представления более достоверных статистических сведений по фабрично-заводской промышленности и внутренней торговле. О том, что положение в этой сфере было плачевным, свидетельствует первый московский фабричный инспектор И. И. Янжул. Он вспоминал: «Я не мог, однако, и не в состоянии был иногда добиться точного списка фабрик, даже в пределах города Москвы. Почти в каждую мою поездку по губернии, или пешее хождение в городе, я открывал новые Америкы»³⁷⁹. Расширение статистических изысканий требовало усиления средств Департамента. В отношении министра финансов Государственному Совету от 7 апреля 1885 г. говорилось, что при нынешнем составе департамента «едва достаточного для удовлетворения потребностей постоянно увеличивающегося текущего делопроизводства, не представляется возможным не только к установлению систематического порядка собирания на местах и разработки статистических данных по означенным вопросам, но даже и правильной проверки поступающих ныне от различных органов местного управления сведений, которые в теперешнем их виде не могут иметь и того значения, которое требуется от правильно обработанного статистического материала»³⁸⁰.

Это, и ведение делопроизводства по Особому податному присутствию привело в 1885 г. к преобразованию Департамента торговли и мануфактур. Из I Отделения во II-е были переданы дела о мерах и весах, а в создаваемое V Статистическое отделение – отчеты о фабриках и заводах. Торговое отделение (3 стола) преобразовывалось в Отделение внутренней торговли (2 стола). III Отделение к двум столам присоединяло третий. Создавалось новое IV Отделение торговых сборов (2 стола, 6 должностей) и

³⁷⁷ По: Степанов В. Л. Н. Х. Бунге... С.163.

³⁷⁸ Обзор деятельности МФ... С.80.

³⁷⁹ Воспоминания И. И. Янжула... Вып.1. С.178.

³⁸⁰ РГИА. Ф.20. Оп.1. Д.164. Лл. 13об-14.

V Статистическое (2 стола, 5 должностей). Счетное Отделение преобразовывалось в счетную часть. Таким образом, штат департамента вырос на 11 должностей³⁸¹.

В 1887 г. с передачей в департамент делопроизводства по выдаче привилегий на изобретения и усовершенствования произошло новое усиление штата³⁸². В 1892 г. прибавились должности столоначальника в Отделение торговых сборов и помощника заведующего счетной частью³⁸³. Последнее стало результатом слезной просьбы заведующего, который доносил, что счетная часть «благодаря малому числу личного ее состава чиновников, находится в совершенной невозможности»³⁸⁴.

После передачи в 1881 г. технических, рисовальных и коммерческих училищ в ведомство Министерства народного просвещения³⁸⁵ в ведении Департамента торговли и мануфактур остались 12 учебных заведений. В 1883 г. к ним присоединилось Александровское коммерческое училище в Москве. Таким образом, это преобразование не достигло своей цели: сосредоточения учебного дела в том ведомстве, которое призвано им заниматься. Но было ли благом такое перемещение? Ю. С. Васильев и В. В. Чепарухин считают, что передача почти всех технических учебных заведений Министерству народного просвещения «было тяжелым ударом для русского технического образования, подавившего инициативу самого живого министерства (Министерства финансов) в этом направлении»³⁸⁶. Это действительно было так, но процессы рационализации управления требовали сужения и конкретизации компетенции отдельных ведомств, заведование же учебными заведениями явно не соответствовало основным задачам МФ.

Всего за эти годы рост расходов на содержание Департамента торговли и мануфактур составил 87,2%³⁸⁷.

В 70-х – начале 80-х гг. XIX в. подверглась особенно жесткой критике, в основном со стороны консервативной печати, деятельность Департамента таможенных сборов. Таможенный вопрос стал особо принципиальным в противостоянии консерваторов и оставшихся в правительстве либералов. Таможенная политика времен Александра II, опиравшаяся на идеи фритредерства, признавалась антinationальной, все чаще звучали требования защитить отечественного предпринимателя от иностранной конкуренции. Во главе этой компании стояли «Московские ведомости», пропагандировавшие идеи

³⁸¹ Обзор деятельности МФ... С. 81; РГИА. Ф. 20. Оп. 1. Д. 164.

³⁸² Обзор деятельности МФ... С. 81.

³⁸³ ПСЗ. III. Т. I. № 315.

³⁸⁴ РГИА. Ф. 20. Оп. 1. Д. 164. Л. 77.

³⁸⁵ ПСЗ. III. Т. I. № 352. № 384.

³⁸⁶ С. Ю. Витте – выдающийся государственный деятель России. Тезисы докладов и сообщений научной конференции, посвященной 150-летию со дня рождения С. Ю. Витте. С.-Петербург. 22-23 июня 1999 г.. СПб., 1999. С. 245.

³⁸⁷ См. Приложение 18.

«национальной экономики». Их поддерживал «Гражданин» князя В. П. Мещерского. Предпринятые Бунге шаги по усилению протекционистской сущности таможенных тарифов не удовлетворяли М. Н. Каткова и его сторонников. В 1882-83 гг. критические статьи о внешней торговле и таможенной политике появлялись едва ли не через номер в «Московских ведомостях». По вопросу о Закавказском транзите, о таможенных привилегиях Финляндии, о тарифах на привозной чугун и другим консервативная пресса заняла враждебную таможенному ведомству позицию, требуя защиты интересов русских промышленников. Критиковалось устаревшее таможенное законодательство, отмечалось, что таможенные реформы и все преобразования в области внешней торговли проводятся без участия заинтересованных сторон (торговцев, промышленников) и прессы, «представляющей» публику. Под конец МФ было вообще обвинено в заведомой неспособности защитить русские торговые интересы³⁸⁸.

Было невозможно не реагировать на эту критику, действительно часто объективную. Особенно это касалось вопросов подконтрольности местных таможен центральному управлению, несоответствия устаревшего таможенного законодательства новым реалиям и неудовлетворительного состояния таможенной статистики.

Для усиления контроля над деятельностью таможен и за преследованием контрабанды в 1883 г. при Департаменте таможенных сборов были учреждены должности четырех таможенных ревизоров³⁸⁹. При этом, средства на такое усиление были получены за счет сокращения 6 таможенных округов. – усиление центрального аппарата МФ часто происходило за счет местного. Но введение новых ревизорских должностей само по себе давало мало. Необходимо было пересмотреть весь характер таможенной отчетности, которую, по замечанию все тех же «Московских ведомостей», и отчетностью назвать было нельзя, учитывая ее миллионные просчеты «с произвольными оценками товаров не только ниже их действительной стоимости, но и ниже стоимости просто возможной»³⁹⁰. Но это дело оказалось значительно более сложным и в тот период почти неразрешимым.

Под огнем критики было обращено внимание и на сбор точных сведений о состоянии внешней торговли и таможенного дела. В 1888 г. был образован статистический отдел при таможенном департаменте (начальник отделения и старший столоначальник). При этом были упразднены должности второго вице-директора и старшего помощника столоначальника³⁹¹.

В этот период в ведение МФ передается управление таможенным делом на

³⁸⁸ Московские ведомости. 1882. №161. 12 июня.

³⁸⁹ ПСЗ. III. Т. III. № 1367. Ст.8.

³⁹⁰ Московские ведомости. 1883. №215. 5 августа.

³⁹¹ ПСЗ. III. Т. VIII. № 4955.

окраинах империи: в 1881 г. – на Кавказе и Закавказье, в 1886 г. – в Туркестанском генерал-губернаторстве, в 1888 г. – в Семипалатинской области, в 1889 г. – в Закаспийской области. В 1891 г. был принят новый таможенный тариф, ставший «торжеством протекционистов»³⁹². Резкое повышение таможенных пошлин на большинство ввозимых товаров (в 3 – 4 раза), превращавшее тариф из протекционистского в почти запретительный, должно было в будущем вызвать расширение деятельности Департамента таможенных сборов, рост расходов на содержание которого в 1880 – 92 гг. составил 147,3%³⁹³.

Начало 80-х гг. по мнению Б. В. Ананьича и Р. III. Ганелина, стало важным этапом в усилении влияния Особенной канцелярии по кредитной части на банковские структуры России³⁹⁴. С середины 70-х гг. происходит поворот правительственной политики от поощрения учредительства частных банков к регламентации их деятельности. После целого ряда банкротств в 1883 г. городские и общественные банки были подчинены государственному надзору. По закону 1884 г. о порядке ликвидации кредитных учреждений министр финансов получил право создавать ликвидационные комиссии, надзор за деятельностью которых был возложен на Особенную канцелярию по кредитной части. МФ начало ревизию даже обществ взаимного кредита, испрашивая на это каждый раз Высочайшие соизволения, ибо по законодательству не имело на такую ревизию права.

Во всеподданнейшей записке от 8 марта 1885 г. Бунге отметил, что во всех западных странах признается необходимость усиления государственного контроля над банковской системой. В России же, где доверие к казенным кредитным учреждениям всегда было высоким, государственное вмешательство должно осуществляться еще интенсивнее. «Не устраняя частной банковской деятельности, – писал министр, – государство должно удержать в деле кредита за правительством преобладающую роль»³⁹⁵. Нужно помнить, что эти слова принадлежат человеку, еще в 1878 г. предлагавшим изъять Государственный банк из-под исключительного контроля государства. Став министром, Бунге понял, что государственная кредитная система является в его руках мощным инструментом для проведения своей общей экономической программы, и не собирался выпускать его из рук, несмотря на серьезное давление со стороны либералов.

Несогласный с этой позицией, управляющий банком Е. И. Ламанский в июле 1881 г. вышел в отставку. Но и после нее в либеральной печати с надеждой, в консервативной с тревогой, обсуждали слухи о серьезном преобразовании

³⁹² Туган-Барановский М. И. Избранное. С.521.

³⁹³ См. Приложение 18.

³⁹⁴ Ананьич Б. В., Ганелин Р. III., Сергей Юльевич Витте и его время. СПб., 1999. С.55.

³⁹⁵ Степанов В. Л. Н. X. Бунге... С.178.

Государственного банка, превращении его в государственно-акционерный банк и выведении из ведомства МФ³⁹⁶. В 1891 г. эти предложения были сформулированы В. Т. Судейкиным³⁹⁷. Но ни Бунге, ни его преемник к этим предложениям не собирались прислушиваться. И. Ф. Гиндин отмечал, что за 1881 – 1884 гг. кредитование хозяйства со стороны банка выросло на 17%, а вложения в государственные бумаги – на 28%³⁹⁸. Это свидетельствует о том, что последняя операция для банка была важнейшей.

Отставка Ламанского стала важной вехой в истории банка. Уход такой яркой и своевольной личности привел к усилению зависимости правления от министра финансов. Теперь, писал сам Ламанский, «функции банка исполняет, в сущности, не независимое кредитное учреждение, хотя бы и правительственное, а государственное казначейство»³⁹⁹. При Бунге прибыли банка стали зачисляться в ресурсы казначейства. Ламанский считал, что министр старается привести банк в положение казенного департамента⁴⁰⁰.

Руководство МФ упорно сопротивлялось попыткам усиления надзора над деятельностью Государственного банка. По уставу 1860 г. он был поднадзорен Совету кредитных установлений. Но этот орган, по слабости своего состава, вовсе не препятствовал заимствованиям Государственного казначейства из ресурсов банка в чрезвычайных, а часто и в обычных случаях.

На заседании петербургского дворянского собрания в феврале 1881 г. члены Совета Государственных кредитных установлений представили доклад, в котором говорилось, что ревизия Государственной комиссии погашения долгов, Государственного банка, Главного выкупного учреждения, городских сберегательных касс, Петербургской Сохранной и Ссудной казны фактически не производилась в предыдущие годы и «журнальные постановления, заранее заготовленные вчерне, а иногда и набело, присылались членам комитета, каждому порознь, на дом, где их и приходилось подписывать на веру»⁴⁰¹. При этом журналы за 1875 г. еще не были представлены!

Слабым был контроль и над отчетностью Государственного банка по процентным бумагам, находящимся в его собственности⁴⁰². Практически безнадзорными оставались его конторы и отделения, многие из которых не подвергались ревизии по несколько лет⁴⁰³.

С 1883 г. Государственный банк состоял из 6 отделений: 1) учетного и ссудного;

³⁹⁶ См.: Московские ведомости. 1882. №70. 11 марта.

³⁹⁷ Судейкин В. Государственный банк. Исследование его устройства, экономического и финансового значения. СПб., 1891.

³⁹⁸ Гиндин И. Ф. Государственный банк... С.95.

³⁹⁹ Из воспоминаний Е. И. Ламанского. Т.163. №9. С.497.

⁴⁰⁰ Из воспоминаний Е. И. Ламанского. Т.164. №12. С.413.

⁴⁰¹ Московские ведомости. 1881. №46. 15 февраля.

⁴⁰² Петлин Н. С. Указ. соч. С.26-27.

⁴⁰³ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1889 год. СПб., 1890. С.74.

2) процентных вкладов и ликвидации бывших кредитных установлений; 3) вкладов на хранение и пятипроцентных билетов; 4) купонное; 5) кредитных билетов; 6) текущих счетов и по операциям за счет казны. В 80-е гг. его функции значительно расширились. Он получил право производить выпуск кредитных билетов под обеспечение золота, ему принадлежавшего, расширены были его права по приему векселей и отсрочкам по ссудам и т. д.⁴⁰⁴. Большую роль он играет в подготовке денежной реформы, отвлекая ради накопления золотого запаса, средства от коммерческих операций. Расширялись его функции, связанные с надзором за сберегательным делом после того, как в 1884 г. МФ получило право без инициативы городских обществ открывать сберегательные кассы при губернских и уездных казначействах⁴⁰⁵, а в 1889 г. по согласованию с почтово-телеграфным ведомством – при почтах. Открывались кассы при фабриках и заводах. Новые кассы подчинялись кассам, находившимся при филиалах банка. Последние стали называться «центральными». Число касс постоянно возрастает. Только за 1885 г. было открыто 174 новых кассы при казначействах⁴⁰⁶. К 1892 г. было уже 2439 сберкасс⁴⁰⁷.

Развитие операций Государственного банка вело к росту его аппарата и расходов на него. Но если до 80-х гг. этот рост был чисто абсолютным, то в 80-е гг. наблюдается явный относительный рост, т. е. рост сметных расходов по отношению к валовой прибыли. В 1885 – 1889 гг. сметные расходы составили 18,8% от валовой прибыли⁴⁰⁸. По сравнению с 60-ми гг. этот относительный показатель вырос в 1,7 раза при абсолютном росте в 9,4 млн. руб. Большую часть сметных расходов составляли расходы на содержание служащих, хотя доля этих расходов в общей сумме расходов понижалась:

Таблица 6.

Рост расходов на содержание служащих Государственного банка

Годы	Расходы на содержание служащих в млн. руб.	Всего расходов	% соотношение ⁴⁰⁹
1860 – 1864	1,8	2,8	64,3
1865 – 1869	3,8	5,5	69,1
1870 – 1874	5,1	7,8	65,4
1875 – 1879	6,3	9,8	64,2
1880 – 1884	7,7	14,5	53,1
1885 – 1889	11,6	19,2	60,4

Государственный банк. Краткий очерк деятельности за 1860 – 1910 годы. СПб., 1910. С.129.

⁴⁰⁴ ПСЗ. III. Т. VIII. № 5396; Т. IX. № 5991.

⁴⁰⁵ ПСЗ. II. Т. IV. № 2249.

⁴⁰⁶ Очерк развития и деятельности государственных сберегательных касс... С.13.

⁴⁰⁷ Там же. С.17.

⁴⁰⁸ Государственный банк. Краткий очерк деятельности за 1860 – 1910 годы. СПб., 1910. С.129.

За 80-е гг. расходы на содержание служащих банка выросли в 1,8 раза. Интенсивно растет местная сеть Государственного банка. В 1881 г. у него было 7 контор и 50 отделений, в 1891 г. – 8 контор и 80 отделений.

Либеральные бюрократы, к которым примыкал Бунге, рассчитывали с помощью государственного кредита увеличить крестьянские наделы и одновременно показать крестьянам, что «в дар» они землю не получают. 27 апреля 1881 г. Государственный совет рекомендовал министрам финансов и внутренних дел разработать проект «Об облегчении для крестьян возможностей пользоваться кредитом при покупке земли». По первоначальному плану должен был быть образован специальный банк при Главном выкупном учреждении. Но при обсуждении проекта было решено создать банк в качестве самостоятельного кредитного учреждения, чтобы не давать «повода к уподоблению назначения деятельности банка операциям выкупного учреждения и к толкованию намерений правительства в превратном смысле»⁴¹⁰. Кроме того, Главное выкупное учреждение было, все-таки, управлением временным.

В результате, 18 мая 1882 г. с целью оказания помощи крестьянам в получении дешевого кредита для покупки земель был учрежден в ведении министра финансов Крестьянский Поземельный банк⁴¹¹. Член Совета Крестьянского банка Ф. Ф. Воропонов подчеркивал, что его коренное отличие от всех предыдущих форм земельного кредита – то, что он имел своей целью не наживу и не формализм, а устранение или ослабление крестьянского малоземелья⁴¹². В реакционных кругах цели банка виделись иначе: ликвидация помещичьего землевладения. Министр внутренних дел Д. А. Толстой называл проект создания Крестьянского банка «мерзостью»⁴¹³ и всячески противостоял его учреждению. Под давлением дворянства и МВД Бунге пришлось ограничить деятельность банка и серьезно отступить от намечаемого ранее плана реформы. Но возникает вопрос: как стало возможным создание такого банка в царствование Александра III? На него отвечает современный исследователь Н. А. Проскурякова, которая справедливо замечает, что идеология банка в первый период его деятельности «вполне соответствовала политике сохранения сословного принципа в землевладении и консервации патриархально-общинных отношений»⁴¹⁴, т. е. задачам данного царствования.

Управление Крестьянским банком возлагалось на Совет, состоявший из

⁴⁰⁹ Вычислено мною. – Я. С.

⁴¹⁰ Степанов В. Л. Н. X. Бунге... С. 180-182.

⁴¹¹ ПСЗ. III. Т. II. № 894. Ст. 2.

⁴¹² Воропонов Ф. Ф. Указ. соч. С. 533.

⁴¹³ НИОР РГБ. Музейное собрание. Ф. 178. Карт. 9803. Ед. 5. Л. 46об.

⁴¹⁴ Проскурякова Н. А. Земельные банки Российской империи. М., 2002. С. 295.

управляющего банком и трех членов по назначению министра⁴¹⁵. По усмотрению министра финансов должности управляющего, членов Совета и делопроизводителей могли возлагаться на лиц, которые занимали должности в других частях МФ (получая прибавку к окладу не более ½ от положенного по штату). Возможность такого совмещения не только обеспечивала дополнительные заработки чиновникам министерства, но и дополнительные рычаги влияния министру финансов.

Вначале предполагалось создавать отделения Крестьянского банка при конторах Государственного банка, но это было признано неудобным, и в 1883 – 1885 гг. было открыто 25 самостоятельных отделений.

Бунге много внимания уделял новому банку и лично подбирал его сотрудников, отбирая людей не только сведущих в деле, но и с близкой ему программой. Как отмечает Ф. Ф. Воропонов, Бунге и после начала работы банка «вникал в его частные вопросы, нередко рассматривая отдельные дела, и вообще относился к банку, как к любимой отрасли своего управления»⁴¹⁶.

Но с 1886 г. происходит сокращение операций Крестьянского банка. Связано это было с учреждением Дворянского поземельного банка. Немалую роль сыграла и смена руководства МФ: новый министр Вышнеградский был равнодушен к крестьянскому вопросу. С 1887 г. муссируются слухи о плохом состоянии дел Крестьянского банка. В 1886 г. банк выдал 1209 ссуд, было приобретено 295 тыс. десятин земли. В 1892 г. – 1783 ссуды, приобретено 148 тыс. десятин земли⁴¹⁷. К 1892 г. недоимки клиентов банка составили 1951131 руб.⁴¹⁸. В 1892 г. Екатеринославское отделение Крестьянского банка доносило, что среди крестьян распространилось убеждение в том, что банк учрежден для панов, чтобы сбыть мужикам малоодоходные помещичьи земли⁴¹⁹.

Учреждение Крестьянского банка стимулировало обсуждение вопроса о необходимости кредитования дворянских хозяйств. Предпосылкой возникновения дворянского земельного банка послужили ходатайства ряда губернских дворянских собраний, в которых было заявлено, что с прекращением кредитных операций опекунского Совета, Заемного банка и Приказов общественного презрения, дворянство было лишено земельного кредита. Полученные же дворянами в ходе освобождения крестьян выкупные суммы были обращены на покрытие старых ипотечных долгов⁴²⁰.

Учитывая важную государственную значимость земельного кредита,

⁴¹⁵ ПСЗ. III. Т. II. № 894. Ст. 4.

⁴¹⁶ Воропонов Ф. Ф. Указ. соч. С. 536.

⁴¹⁷ Обзор деятельности Крестьянского Поземельного Банка за 1883-1904 гг. СПб., 1906. С. 105.

⁴¹⁸ Там же.

⁴¹⁹ Вдовин В. Крестьянский Поземельный Банк (1883-1895 гг.). М., 1959. С. 50.

⁴²⁰ Гурьев А. Н. Очерк развития кредитных учреждений в России. СПб., 1904. С. 158.

первоначально правительство предполагало организовать государственное кредитное учреждение для поддержки всех землевладельцев. Министерством финансов было разработано предложение об учреждении Государственного земельного банка, в который должен был влиться уже учрежденный крестьянский. Это позволило бы проводить единую кредитную политику, облегчило бы контроль над кредитными учреждениями и позволило бы сэкономить на аппарате. Однако еще до рассмотрения этого проекта Государственным советом, МФ было вынуждено отказаться от этой идеи под давлением реакционеров. Князь Мещерский назвал проект МФ «ужасным заговором» против помещиков с целью перепродажи их земель крестьянам⁴²¹.

3 июня 1885 г. последовало учреждение Государственного Дворянского Поземельного банка «для выдачи долгосрочных ссуд потомственным дворянам-землевладельцам под залог принадлежащей им земельной собственности»⁴²². Он также находился в ближайшем ведении министра финансов под наблюдением Совета государственных кредитных установлений. Министр по представлению управляющего банком (определяемого высшей властью) назначал 7 членов Совета банка и приглашал 4 членов из числа членов отделений банка, избранных дворянскими собраниями⁴²³.

Чтобы сохранить свой контроль над новым банком Бунге назначил его управляющим своего сподвижника Е. Э. Картавцева, который одновременно был и управляющим Крестьянским банком. Министр рассчитывал, что это позволит сдерживать неумеренные аппетиты помещиков. Но это была серьезная ошибка. Традиция соединения должностей управляющих Крестьянским и Дворянским после отставки Бунге и его креатуры привела к подчинению Крестьянского банка Дворянскому. Крестьянский банк «с каждым годом, все более и более теряя свою самостоятельность, становится в сущности одним из его филиалов»⁴²⁴.

19 апреля 1889 г. была введена должность помощника управляющего Дворянским банком, который должен был замещать управляющего банками и входил в Совет Крестьянского банка⁴²⁵. 29 декабря того же года произошло окончательное и официальное совмещение должностей управляющих банков. 20 июня 1890 г. касса Крестьянского банка была передана в заведование кассиру Дворянского банка. Через четыре месяца была передана и хозяйственная часть. Увеличивалось постоянно число членов Дворянского банка в Совете Крестьянского. Были объединены и большая часть отделений банков.

⁴²¹ По: Степанов В. И. Н. Х. Бунге... С.188.

⁴²² ПСЗ, III, Т. V, № 3016, Ст.1.

⁴²³ Там же, Ст.3,5 и 8. Должности по Дворянскому банку могли совмещаться с должностями по Крестьянскому.

⁴²⁴ Вдовин В. Указ. соч. С.44

⁴²⁵ ПСЗ, III, Т. VIII, № 5154.

Дворянский банк начал развиваться быстрыми темпами. В 1886 г. с ним было слито по сути обанкротившееся Общество взаимного поземельного кредита. Позже управление делами Общества было передано в ведение Особого отдела банка, который функционировал на основании Положения 15 января 1891 г. К 1887 г. действовали уже 24 отделения Дворянского банка, которые распространили свои операции на тридцать шесть губерний России. 12 июня 1890 г. был принят новый устав банка. В нем более точно были определены функции его центральных органов и местных отделений. Вводилась должность главного контролера⁴²⁶.

Хотя банк создавался в политических и «благотворительных» целях, по Н. А. Проскурякова считает, что, получив мощную поддержку Государственного банка на начальном этапе, он в дальнейшем действовал на коммерческих началах⁴²⁷.

Открытие Крестьянского и Дворянского банков серьезно осложнило деятельность Кредитной канцелярии. Кроме того, ее чиновники участвовали в подготовке целого ряда выпусков ценных бумаг и займов: 5% билетов Государственного банка (1881 г.), 6% золотой ренты (1883 г.), 4% билетов Государственного казначейства (1883 г.), 5% золотой ренты (1884 г.), 5% консолидированного железнодорожного займа (1884 г.), 5% железнодорожной ренты (1886 г.). В последующие годы было заключено займов на сумму 2,3 млрд. руб. и конвертировано государственных долгов на 1,7 млрд. руб.

Рост делопроизводства в Кредитной канцелярии привел к усилению ее штата в 1885 г. Было создано новое особое отделение для заведования сбором с доходов по денежным капиталам. В составе канцелярии теперь было 6 отделений⁴²⁸. Масштаб ее деятельности давно вышел за рамки канцелярии. Правда, в 1889 г. из Кредитной канцелярии в Департамент железнодорожных дел было передано железнодорожное отделение. Но зато в феврале 1890 г. из Общей канцелярии в Кредитную перешло делопроизводство по преследованию подделывателей кредитных билетов и монеты.

В Общей канцелярии произошло усиление юрисконсультской части, была учреждена новая должность помощника юрисконсульты⁴²⁹.

В 80-е гг. растет значение периодической печати МФ. Бунге придавал большое значение налаживанию связи своего ведомства с населением, и печать была одним из каналов этой связи. В 1885 г. в составе Общей канцелярии выделяется редакция «Указателя правительственных распоряжений по Министерству финансов» с

⁴²⁶ ПСЗ. III. Т. X. Отд. I. № 6925. Ст. 9.

⁴²⁷ Проскурякова Н. А. Указ. соч. С. 285.

⁴²⁸ Обзор деятельности МФ. . С. 6.

⁴²⁹ ПСЗ. III. Т. IX. № 5781.

самостоятельным штатом в числе 7 чиновников⁴³⁰. Редакция журнала практически стала независимой структурой, только формально входящей в состав Канцелярии.

Всего расходы на содержание Общей канцелярии повысились на 51,18%⁴³¹.

В 80-е гг. XIX в. для МФ все более принципиальным становится руководство железнодорожным делом, так как после мирового кризиса 1873-75 гг. железные дороги «фактически являлись единственным каналом для привлечения иностранного золота в Россию»⁴³². Но с начала 80-х гг. платежи по размещенным за границей государственным и гарантированным займам стали превышать поступления по новым займам. Большинство частных дорог оказались должниками казны. Министерство путей сообщения ничего не делало для исправления ситуации. Его чиновники, входившие в состав правлений частных железнодорожных обществ, получали большой оклад и покрывали злоупотребления. Растущие потери казны от нехозяйственного использования дорог все больше тревожили финансовое ведомство, которое стало поднимать вопрос об усилении контроля со стороны правительства. По сути это означало поставить под контроль МФ Министерство путей сообщений, чему последнее естественно сопротивлялось.

МФ, как не только финансовое, но и экономическое ведомство, не устраивала неурегулированность железнодорожных тарифов, отвратительная работа железных дорог, отсутствие необходимых технических сооружений или их плохое состояние, все, что сильно вредило развитию отечественной торговли и промышленности. Один факт гибели в результате бесхозяйственности на железных дорогах хлеба в часто голодающей России⁴³³ вызывал такую волну гнева, с которой не считаться далее было невозможно.

Кроме того, речь шла о контроле над огромными денежными средствами, возможности предоставлять концессии «своим» людям. Дальнейшее усиление роли МФ в железнодорожном деле обещало его чиновникам хлебные места в правлениях дорог.

Поэтому в деятельности межведомственной комиссии для исследования железнодорожного дела в России под руководством Э. Т. Баранова (1876-1884 гг.) чиновники МФ играли активную роль. На заседаниях прозвучало немало критических замечаний в адрес МПС, в первую очередь по поводу его тарифной политики, точнее ее отсутствия, что наносило огромный урон российской экономике. Каждое частное железнодорожное общество назначало свой тариф на провоз товаров, при этом, стараясь переиграть конкурентов, вело игру на понижение в ущерб доходности дорог. За все это расплачивались государство и потребители: государство выплачивало гарантированные

⁴³⁰ Периодические издания Министерства финансов... С.28.

⁴³¹ Приложение 18.

⁴³² Предпринимательство и предприниматели России... С.278.

дивиденды по акциям «проигравшихся» обществ; потребители не могли точно спрогнозировать стоимость транспортных услуг. Но вопрос о регулировании железнодорожных тарифов комиссией решен не был.

В борьбе за новую железнодорожную политику на стороне МФ было общественное мнение. О. Н. Елютин отмечает, что в конце 70-х – начале 80-х гг. XIX в. постепенно «под влиянием многократно тиражированных в печати ужасных известий с российских железных дорог, общественное мнение становилось все более враждебным и к железнодорожным «королям», и к чиновникам МПС, и к инженерам, а заодно и к рядовым железнодорожникам. Пресса не щадила никого»⁴³⁴.

Особенно жестокая критика обрушивалась на железнодорожное ведомство со стороны консервативной печати, которую раздражало еврейское происхождение многих железнодорожных предпринимателей и иностранцы-акционеры. «Русские железные дороги. – писали «Московские ведомости», – на глазах у всех, ничем не стесняясь, отнимают кусок хлеба у русских производителей и рабочих, чтобы отдать его иностранцам»⁴³⁵. Но даже либералы задавали вопрос: «Вместо создания невозможных железнодорожных компаний, не лучше ли строить дороги самому государству?»⁴³⁶.

Благодаря усилиям печати к началу 80-х годов в русском общественном мнении «прочно закрепился образ такого железнодорожного «паука» – беспринципного наглого дельца, который из своей конторы в Петербурге или имения где-нибудь под Ливнами плетет железнодорожную «сеть» и заманивает в нее доверчивых пассажиров, наживая капитал на их неудобствах или даже несчастьях»⁴³⁷.

Общественное мнение в России учитывалось мало, но доверие к МПС со стороны высшей власти было подорвано в ходе русско-турецкой войны 1877-78 гг., которая показала неспособность русских железных дорог справиться с военными перевозками.

С воцарением Александра III складывается отрицательное отношение высшей власти к частному железнодорожному строительству. В самом МФ отношение стало меняться еще с конца 1880 г., т. е. до воцарения нового императора (еще одно доказательство, что ведомственная политика не имела жесткой привязанности к общеполитической линии). В октябре 1880 г. товарищ министра финансов Бунге предлагал строить Сибирскую железную дорогу казенным способом. Абаза его поддержал

⁴³³ По подсчетам только на дорогах, принадлежащих С. С. Полякову, в 1872-74 гг. было уничтожено 20 млн. пудов хлеба (Предпринимательство и предприниматели России... С.281).

⁴³⁴ Елютин О. Н. Российское железнодорожное хозяйство под огнем критики (1870-1880-е годы) // Вестник Московского Университета. Серия 8. История. 2001. №6. С.32

⁴³⁵ Московские ведомости. 1882. №99. 11 апреля.

⁴³⁶ Бунге Н. X. Монополия железно-дорожного царства и ее ограничения // Вестник Европы. 1876. №3. С.350.

⁴³⁷ Елютин О. Н. Указ. соч. С.37.

и предложил также перевести некоторые из существующих дорог в управление казны. Но в первой половине XIX в. казна еще не имела достаточно средств для массового казенного строительства и выкупа железных дорог. За все министерство Бунге на это было затрачено 134 млн. руб., и в казенном распоряжении оказалось 3,5 тыс. верст железных дорог.

В 1881 г. МФ впервые приняло участие в производстве изысканий и выработке расценки новой дороги – Иваново-Домбровской, то есть вмешалось в сферу, ранее принадлежавшую исключительно ведению МПС. В 1888 г. представитель МФ в межведомственной комиссии при МПС впервые вмешался в решение технических вопросов⁴³⁸.

Наибольшее же вторжение в чужую компетенцию произошло по линии железнодорожных тарифов. МПС, «напирая» на связь тарифов с железными дорогами, подчиненными его ведению, стремилось эту часть подчинить своему надзору. В 1881 г. в железнодорожном ведомстве разрабатывается соответствующий проект, но он был с треском провален в Государственном совете. МФ, в свою очередь «напирало» на финансовое значение тарифов, из чего выводилась подведомственность этого дела ему. Т. М. Китанина считает, что интерес к тарифной проблеме был вызван общими задачами финансового ведомства, т. е. задачами меркантильными. Прибыль государства от хлебных перевозок составляла 1,7 млн. руб.⁴³⁹ МФ также стремилось при помощи установления железнодорожных дифференциальных тарифов создать льготные условия для провоза продукции фабричной промышленности. Имея в руках регулирование железнодорожными тарифами, МФ могло форсировать хлебный экспорт – важное условие сохранения бюджетного равновесия. Н. И. Слепнев подчеркивает, что тарифная реформа «явилась вынужденным шагом, обусловленным как фискальными интересами казны, так и ставившимися правительством задачами индустриального развития страны»⁴⁴⁰. Альтернативой реформы, передающей тарифное дело правительству, И. Н. Слепнев считает деятельность предпринимательских организаций – общих тарифных съездов. Но катастрофа в Борках привела к появлению у частных железных дорог «комплекса вины», и они не смогли противостоять натиску чиновников⁴⁴¹. С этим мнением можно поспорить, так как не учитывается общая политическая тенденция, направленная на усиление государственного вмешательства во все сферы экономической жизни.

В благоприятном для МФ исходе борьбы большую роль сыграло превосходство

⁴³⁸ Ковалевский В. Н. Указ. соч. С. 43-44.

⁴³⁹ Китанина Т. М. Хлебная торговля России в 1875-1914 гг. (Очерки правительственной политики). Л., 1978. С. 89-90, 93.

⁴⁴⁰ Слепнев И. Н. С. Ю. Витте и железнодорожная тарифная реформа 8 марта 1889 года (К вопросу о балансе предпринимательских интересов и экономической политики) // Отечественная история. 1998. №5. С. 28.

⁴⁴¹ Там же. С. 29.

личности министра финансов Вышнеградского над министром путей сообщений К. Н. Посыетом, который, будучи специалистом по водным путям сообщения, железнодорожного дела не знал и большим авторитетом не пользовался.

К середине 80-х гг. МПС уже сдало свои позиции и было готово уступить железнодорожные тарифы МФ, что было провозглашено через прессу («Новое время» и «Московские ведомости»). Было признано, что техническое ведомство, коим является МПС, «не имеет способов следить за согласным с нуждами страны направлением тарифного дела на железных дорогах. ... Между тем, Министерство Финансов, на основании получаемых им от подведомственных органов донесений (от казенных палат, управляющих акцизными сборами, биржевых комитетов), имеет возможность оценить по существу каждую предлагаемую железными дорогами тарифную ставку»⁴⁴².

Что же раньше препятствовало признанию этого факта? В руководстве МПС прекрасно понимали, что железнодорожные тарифы – только первый шаг к подчинению их ведомства финансовому. Прозвучавшее в 1887 г. признание было сродни капитуляции. 15 июня 1887 г. было утверждено мнение Государственного совета о необходимости регулирования железнодорожных тарифов, но вопрос о том, кто будет их регулировать, еще оставался открытым. Катастрофа в Борках в 1888 г. окончательно дискредитировала железнодорожное руководство в глазах высшей власти, а новый министр путей сообщения А. Я. Гюббенет, «напыщенный и недалекий человек», по отзывам современников⁴⁴³, уже не мог противостоять все усиливавшемуся влиянию МФ.

В ноябре 1888 г. по плану управляющего Юго-Западными железными дорогами С. Ю. Витте руководство железнодорожными тарифами было целиком передано в ведение МФ. Вначале предполагалось создать Особенную канцелярию по железнодорожным делам, но затем победила точка зрения о необходимости создания целого департамента. Высказывалось предположение, что это было связано с внутриведомственной борьбой в МПС. А. П. Куломзин связывал появление Департамента железнодорожных дел с деятельностью товарища министра путей сообщений Н. Н. Селифонтовым, стремившимся к министерской власти⁴⁴⁴, что подтверждает и И. Н. Слепнев⁴⁴⁵.

8 марта 1889 г. последовало положение о железнодорожных тарифах и об учреждениях по тарифным делам. Образовывались Совет по тарифным делам, Тарифный комитет и Департамент железнодорожных дел в составе МФ⁴⁴⁶.

Совет под председательством министра финансов состоял из товарища министра

⁴⁴² Московские ведомости. 1887. №43. 12 февраля.

⁴⁴³ Кони А. Ф. Собрание сочинений в восьми томах. Т.1. М., 1966. С.484.

⁴⁴⁴ РГИА. Ф.1642. Оп.1. Д.188. Л.19.

⁴⁴⁵ Слепнев И. Н. Указ. соч. С.27-28.

финансов, директора Департамента железнодорожных дел, директора Департамента торговли и мануфактур и представителей заинтересованных ведомств, частных железных дорог, торговли, промышленности, горного дела и сельского хозяйства. К его ведению были отнесены все общие тарифные вопросы и те вопросы, которые не получили разрешения в Тарифном комитете или подняты другими ведомствами.

Ведению Тарифного комитета, состоявшего под председательством директора Департамента железнодорожных дел из членов подлежащих ведомств, принадлежало рассмотрение важнейших частных тарифных вопросов.

На Департамент железнодорожных дел было возложено производство по всем делам, касающихся железнодорожных тарифов и железнодорожной части (в рамках компетенции МФ) в целом. Такая система позволяла оценивать поднимаемые вопросы «с точки зрения общих принципов, проводимых лицами, специально знакомыми с экономической и финансовой сторонами железнодорожного дела»⁴⁴⁷.

По образцу устройства тарифного дела в МФ в дальнейшем, при С. Ю. Витте, были преобразованы департаменты Неокладных сборов и Торговли и мануфактур.

В штате Департамента железнодорожных дел и Тарифного комитета определялось 65 должностей, на их содержание ассигновалось 220 тыс. руб.⁴⁴⁸. Департамент состоял из двух отделов: финансового (2 отделения) и тарифного (3 отделения), которые состояли в ведении вице-директоров. Чуть позже состав департамента был дополнен хлебным отделением (IV отделение тарифного отдела), в котором были сосредоточены вопросы, касающиеся тарифов на перевозку хлебных грузов. На его обязанности лежало и изучение условий сельскохозяйственной промышленности и хлебной торговли⁴⁴⁹.

Как отмечает Т. М. Китанина, МФ «предстояло разработать систему тарифов чрезвычайно многогранную, отвечающую интересам земледелия, торговли и государственного бюджета», что требовало всестороннего исследования состояния хлебной торговли и финансового положения железных дорог⁴⁵⁰.

Задачи тарифных учреждений МФ были сформулированы следующим образом: публичность тарифов; их упорядочение и возможное объединение; развитие прямых торговых сообщений; приведение размеров провозных плат в соответствие с платежной способностью грузов, проходимым ими расстоянием и с особыми условиями различных отраслей промышленности и торговли; принятие исключительных тарифных

⁴⁴⁶ ПСЗ. III. Т. VIII. № 4955.

⁴⁴⁷ МФ. Ч.2. С.21.

⁴⁴⁸ ПСЗ. III. Т. IX. К № 5831 (прил).

⁴⁴⁹ Краткий отчет о деятельности тарифных учреждений и Департамента железнодорожных дел за 1889 – 1913 гг. СПб., 1914. С.22, 23.

⁴⁵⁰ Китанина Т. М. Указ. соч. С.89.

мер для удовлетворения чрезвычайных (голод и т. п.) и особенных (развитие какой-либо местности и т. п.) потребностей государственной и народной жизни⁴⁵¹.

Закон 8 марта 1889 г. «определяя способы правительственного воздействия на железнодорожные тарифы, имел в виду установить не только правительственный надзор, но и прямое руководство действиями железных дорог в области тарифов». При этом установленные им пределы вмешательства правительства, т. е. МФ, были столь широки, что все управление тарифами сосредоточивается в финансовом ведомстве, значение которого в государственном управлении еще более возрастает⁴⁵².

1 августа 1889 г. были утверждены временные Правила о съездах представителей железных дорог по тарифным вопросам. Они были поставлены под жесткий контроль МФ: созывались они или с разрешения или по инициативе министерства, председатели съездов назначались министром финансов, как и заведующие делами съездов и т. д.⁴⁵³.

Передача тарифного дела из ведения МПС сильно сократила функции последнего и усилила позиции МФ. Почти с самого учреждения Департамента железнодорожных дел в МФ «начинают мало помалу переходить первоначальная разработка вопросов о сооружении железных дорог, составлении уставов и условий сооружения и эксплуатации железнодорожных линий»⁴⁵⁴. Непосредственно в финансовое ведомство начинают поступать проекты частных предпринимателей, в нем сосредоточиваются вопросы, касающиеся развития рельсовой сети. Частные железнодорожные общества попадают в зависимость от МФ, в руках которых оказалось «и суд, и милость, и наказание, - оно может обогатить одно общество и разорить другое, применяя тот или иной тариф»⁴⁵⁵. В состав Совета по железнодорожным делам при МПС вошел директор Департамента железнодорожных дел МФ, что представлялось очень важным, так как министр путей сообщений не мог принять окончательное решение, если кто-либо из представителей других ведомств в Совете был против⁴⁵⁶. Деятельность самого Совета с передачей тарифного дела в МФ резко сократилась.

Конфликт между двумя ведомствами в 70 – 80-х гг. XIX в. дорого обошелся русскому обществу. По мнению западного исследователя С. Г. Маркса именно из-за этого конфликта решение о строительстве Сибирской железной дороги затянулось на 15 лет. Сам этот факт автор оценивает как свидетельство неспособности различных слоев

⁴⁵¹ МФ. Ч.2. С.250.

⁴⁵² Краткий отчет о деятельности тарифных учреждений... С.20.

⁴⁵³ Вестник финансов. Приложение. 1889. №33. С.324.

⁴⁵⁴ Краткий отчет о деятельности тарифных учреждений... С.78

⁴⁵⁵ Табурно И. П. Эскизный обзор финансово-экономического состояния России за последние 20 лет (1882-1901). СПб., 1904. С.98-99.

⁴⁵⁶ Фролов А. Об административной организации железнодорожных установлений в России. СПб., 1909. С.90.

российской бюрократии к совместному принятию важнейших экономических решений⁴⁵⁷.

В 1892 г. министром путей сообщений становится С. Ю. Витте, что было воспринято современниками как полное подчинение МПС Министерству финансов. В открытую говорилось о том, что Вышнеградский рассчитывает иметь в министре путей сообщения подчиненного приказчика⁴⁵⁸. По свидетельству А. А. Половцова, когда французские банкиры, собиравшиеся участвовать своими капиталами в строительстве Сибирской дороги, хотели обратиться к новому министру путей сообщений, Вышнеградский отвечал им, что, так как новый министр его человек, то с кем из них двоих об этом говорить – все равно⁴⁵⁹.

Действия Витте подтверждали эти слова Вышнеградского, – 18 июня 1892 г. по инициативе нового министра путей сообщения были приняты новые правила, по которым эксплуатационные сметы железнодорожных обществ, до этого рассматриваемые и утверждаемые исключительно МПС, теперь предоставлялись совещанию из представителей МПС, МФ и Государственного контроля, и только после их обсуждения предоставлялись на утверждение министра путей сообщения. В случае разногласия вопрос решался главами этих ведомств, а если и они не могли договориться – Государственным советом.

Создание Департамента железнодорожных дел, по мнению И. Н. Слепнева, было важным моментом выполнения финансовой программы Вышнеградского⁴⁶⁰ и стало самым крупным изменением в структуре центрального аппарата МФ 80-х гг., наряду с расширением подведомственной кредитной системы.

Учреждение этого департамента стало одной из важных причин того, что с 1880 по 1892 гг. расходы на содержание центрального аппарата в целом выросли на 67,8%⁴⁶¹.

В сфере местного финансового управления 80-е гг. ознаменовались объединением этого управления на окраинах в ведение МФ и учреждением податной инспекции.

В 1882 г. произошло подчинение МФ всех финансовых установлений на Кавказе, с 1884 г. – в Закавказье; в 1884 – 1888 гг. – учреждение казенных палат в Амурской и Забайкальской областях; 1886 г. – передача в ведение МФ таможенной части в Туркестанском генерал-губернаторстве и т. д.

Значительное расширение местного аппарата МФ в 80-е гг. было связано с реформой податной системы. При преобладании подушной подати «деятельность

⁴⁵⁷ Marx S. G. Road to Rower: The Trans-Siberian railroad and the colonization of Asian Russia. 1850-1917. Cornell University Press. N. Y., 1991. P.112.

⁴⁵⁸ Дневник А. А. Половцова. Т.2. С.421.

⁴⁵⁹ Там же. С.422.

⁴⁶⁰ Сергей Юльевич Витте – государственный деятель, реформатор. Экономист (К столетию со дня рождения). Сборник в 2-х частях. М., 1999. Часть 1. С.161.

Казенных Палат как по исчислению налогов, так и по взиманию их имела почти исключительно канцелярский характер»⁴⁶². Преобразование оброчной подати в выкупные платежи, введение пошлин с безмездно переходящих имуществ, изменение оснований взимания государственного поземельного налога и налога с городских недвижимых имуществ потребовали учреждения на местах агентов финансового управления, знакомых с местными условиями и непосредственно сносящихся с плательщиками податей. Казенная палата – губернское учреждение, «поставленное, относительно собирания подлежащих его ведению податных данных, в зависимость от учреждений посторонних ведомств, не располагало достаточными силами для живого отношения к делу, для непосредственного участия в собирании и проверке сведений, требующихся по всем видам окладных налогов и для правильной оценки платежной силы населения»⁴⁶³.

Неспособность местного финансового аппарата при имеющихся у него средствах наладить податное дело была очевидна. Например, при сборе поземельного налога важнейшим основанием для успеха была правильная оценка земли с учетом местных условий. Однако, с 1875 по 1884 гг. раскладка поземельного налога не претерпела никаких изменений, хотя за 10 лет цена на землю в разных губерниях изменилась весьма значительно⁴⁶⁴. В результате, для некоторых губерний налог стал разорительным, а другие, напротив, платили в казну незначительную часть от своих возможностей. Изменение старых и введение новых налогов привело к тому, что взимание податей оказалось в ведении различных инстанций. Окружной суд взимал пошлыны с наследства, земские губернские собрания и городские думы – налоги с земель и недвижимых имуществ. Казенная палата занималась подушной податью, но именно ее хотел ликвидировать Бунге. Таким образом, важнейшее финансовое губернское учреждение – казенная палата – почти полностью отстранялось от взимания налогов. Зависимость Министерства Финансов в деле взимания налогов от полиции, подчиненной МВД, разбросанность этого важного дела по различным инстанциям, имевшее своим следствием слабый контроль со стороны центральных органов, – все это требовало серьезного преобразования системы взимания податей.

Главной побудительной причиной к разработке реформы стала критическая ситуация в деле сбора податей с населения. В 1882 г., например, окладных податей поступило меньше планируемых доходов на 5864223 руб.⁴⁶⁵.

⁴⁶¹ См. Приложение 18.

⁴⁶² Департамент окладных сборов... С.101.

⁴⁶³ Ровинский К. Податная инспекция в России (1885-1910 гг.). Очерк деятельности податной инспекции за 25 лет ее существования в связи с развитием прямого обложения. СПб., 1910. С.12

⁴⁶⁴ МФ. Ч.2. С.110.

⁴⁶⁵ Всеподданнейший доклад государственного контролера за 1883 год. СПб., 1884. С.53.

К началу 1880-х годов усилилась неравномерность в обложении промышленных заведений. Существующая патентная система не учитывала размер оборота и величину прибыли предприятия и была для мелких заведений обременительной, в то время как крупные платили явно меньше, чем могли. Перейти же к подходящей системе промыслового налога МФ не могло, так как для этого на местах требовалось бы создание нового аппарата финансовых чиновников, на что денег, как всегда, не было. Но и мириться дальше с существующей системой прямого обложения, которая «не удовлетворяла самым элементарным требованиям податной теории»⁴⁶⁶, было невозможно.

Одновременно вновь поднимается вопрос об объединении всего финансового управления в губернии. 20 ноября 1881 г. на основе доклада министра внутренних дел была образована Особая комиссия для составления проектов местного управления (Кахановская комиссия). МФ было представлено в ней управляющим Государственным банком П. Н. Николаевым. Одной из задач, поставленных перед комиссией, было объединение уездного управления, в т. ч. и местных финансовых органов.

Вскоре, в сентябре 1882 г. при МФ начало свою работу Совещание для разработки вопроса о преобразовании финансового управления в губерниях⁴⁶⁷. Как видим, с самого начала вопрос был поставлен широко, – речь шла о возможном преобразовании местного управления финансами в целом. В подготовленном к Совещанию проекте предполагалось объединить управление акцизными сборами с управлением окладными сборами в рамках Казенной палаты. В статье 18 проекта говорилось, что казенной палате «присваиваются все права и обязанности, как принадлежащие ей по действующим донныне узаконениям, так и принадлежащие губернскому акцизному управлению»⁴⁶⁸. Казенным палатам должны были быть подчинены особые уездные и губернские податные управления во главе с участковыми начальниками и податными надзирателями, которые кроме прав и обязанностей по податному делу получили бы права и обязанности помощников окружных надзирателей акцизных сборов.

Изменения должны были коснуться и казначейской части. С одной стороны, к началу 80-х гг. масштабы деятельности уездных казначейств возрастают. Усиливается их роль в сберегательном деле. С 1883 г. делается упор на создание новых сберкасс при казначействах, «которые по характеру своей деятельности и по личному составу были вполне подготовлены к ведению сберегательных операций»⁴⁶⁹. С другой стороны,

⁴⁶⁶ Кованько П. Указ. соч. С.15.

⁴⁶⁷ Соловьев Я. В. Дискуссии 60-80-х гг. XIX века по вопросу о реформировании местного финансового управления // Армагеддон: Актуальные проблемы истории, философии и культурологии. М., 2003. Кн.13. С.40-57.

⁴⁶⁸ РГИА. Ф.565. Оп.3. Д.8097. Л.3 и 5.

⁴⁶⁹ Очерк развития и деятельности государственных сберегательных касс... С.13.

снижается роль губернских казначейств. В записке председателя Санкт-Петербургской казенной палаты от 5 августа 1883 г. отмечалось, что после реформы 1878 г. губернские казначейства, утратив свое прежнее значение, «утратили вместе с ним и право на отдельное существование». Оставленное же губернским казначействам расчетное счетоводство служит «лишь причиной значительной переписки между ними и казенными палатами, которая в свою очередь тормозит делопроизводство последних»⁴⁷⁰. Директор Департамента государственного казначейства поддержал эту идею, предложив превратить губернские казначейства в приходно-расходные кассы при казенных палатах⁴⁷¹.

Намечаемые преобразования должны были полностью изменить структуру местных органов МФ. Поэтому в работе совещания приняли участие как чиновники центрального аппарата министерства: барон Г. О. Розен (председатель Совещания), Д. А. Тимирязев, Н. И. Даудель, А. С. Ермолов, С. А. Ольхин; так и чиновники, стоявшие во главе местных органов власти – управляющие казенных палат: А. М. Щепкин, И. Д. Слободчиков, С. П. Щепкин, К. Ф. фон Вистингаузен, Е. Н. Анучин, В. А. Грейг, А. К. Штанге, А. П. Воскресенский, И. М. Чарноцкий; управляющие акцизными сборами: Н. И. Соболев, Н. П. Семенов, Д. А. Миропольский, А. Д. Дмитриев, Э. Ф. Руккер, А. М. Благовидов, Н. Ф. Бурмейстер, Н. П. Забугин. В Совещании принимали участие и представители других ведомств: Н. Г. Тычино, Н. А. Бойсман, П. А. Рыхлевский, Н. К. Свечинский, В. И. Терминский, князь Д. Н. Церетелов.

В самом начале работы Совещания проявился конфликт между МФ и представителями других ведомств, и, прежде всего, МВД, по вопросу о подконтрольности местных финансовых органов. МВД хотело поставить их под контроль губернаторов, опасаясь, что в ином случае финансовые чиновники на местах получают слишком много прав по отношению к полиции, занимающейся сбором налогов. Представителей других ведомств раздражали высокие оклады акцизных чиновников и их возрастающие возможности для карьерного роста. Они опасались, что привлекательность службы в новом управлении вызовет на местах массовый отток их самых способных чиновников.

Но конфликт между чиновниками МФ и представителями других ведомств на остальных заседаниях отошел на задний план перед конфликтом между управляющими казенных палат, выступавших за объединение акцизного и податного дела, и управляющих акцизными сборами, выступивших против такого объединения.

На заседании 15 ноября Н. И. Соболев рассказал об опыте соединения в Нижегородской губернии казенной палаты с акцизным управлением и отметил, что если

⁴⁷⁰ РГИА. Ф.565. Оп.3. Д.8100. Л.11.

⁴⁷¹ Там же. Л.11.

акцизные чиновники показали свою способность выполнять обязанности чиновников по особым поручениям Казенных палат, то последние оказались неспособными следить за акцизными сборами из-за своей загруженности другими делами и «вследствие недостатка технических сведений и необходимой для акцизного дела опытности»⁴⁷². Кроме того, собрание податного материала требовало бы нахождения акцизного чиновника на одном месте, что по характеру его деятельности считалось невозможным. Многие из членов Совещания отметили большую загруженность акцизных чиновников.

Чиновник особых поручений МФ Д. А. Тимирязев выступил решительным сторонником объединения податного и акцизного управления⁴⁷³. Можно сказать, что в этом вопросе он был выразителем пожеланий самого министра финансов, который считал, что преобразование податного управления «должно быть основано на слиянии казенных палат и акцизных управлений с подручными им органами в одно ведомство, не касаясь, однако же, казначейской части, имеющей свою обособленную организацию. При этом министр ожидал, что этим объединением «достигнуто будет единство действия как губернского, так и местного управлений», причем чиновники последнего «будут иметь возможность, не тратя времени на дальнейшие переезды, заведовать всеми видами сборов по вверенной им территории»⁴⁷⁴.

Противниками реформы были А. С. Ермолов, А. П. Воскресенский, кн. Д. Н. Церетелов, А. К. Штанге и, что очень важно, председатель Совещания барон Розен, которые высказали мнение, что «обойтись при взимании акцизов без специальных чиновников ... положительно невозможно». Н. Н. Свечинский сослался на разделение администрации прямых и косвенных налогов в Англии, Франции и Пруссии⁴⁷⁵. Управляющий казенной палатой и акцизными сборами Эстляндской губернии, имевший 12-летний опыт объединения финансового управления в губернии в одних руках, отметил, что от соединения управления акцизным делом и казенной палаты «нельзя ожидать упрощения депопроизводства, так как заведование акцизными сборами и в составе казенной палаты потребует самостоятельности независимо от дел палаты»⁴⁷⁶. В результате, идея объединения была на заседании провалена.

Но на следующем заседании по инициативе управляющих казенных палат этот вопрос был поднят снова, и снова управляющие акцизными сборами выступили против объединения. Один из них напрямую заявил, что акцизные чиновники «не захотят быть сборщиками недоимок, взыскание которых по окладным сборам будет представлять

⁴⁷² РГИА. Ф.565. Оп.3. Д.8100. Л.94-94об.

⁴⁷³ Л.96.

⁴⁷⁴ Л.36.

⁴⁷⁵ РГИА. Ф.565. Оп.3. Д.8100. Л.97.

сравнительно гораздо больше и труда и неприятностей, чем взыскание недоимок акцизных»⁴⁷⁷. Нигде более цинично, чем в этом выступлении, не проявились эгоистичные и своекорыстные цели акцизных чиновников, заинтересованных в провале проекта.

На заседании 29 ноября барон Розен предложил компромиссное решение (впервые озвученное А. С. Ермоловым), заключавшееся в разделении губерний на три группы: губернии, в которых акцизное дело представляется особенно важным и сложным; губернии, в которых акцизное дело сильно развито в нескольких уездах; губернии, где акцизное дело развито слабо⁴⁷⁸. В губерниях первой группы слияние признавалось невозможным, третьей – возможным, во второй – при некоторых ограничениях.

Четверо управляющих акцизными сборами – члены Совещания сразу выступили против даже такого компромисса. Но недовольными оказались и управляющие казенных палат, губернии которых могли попасть в первую группу. Высказал протест и Д. А. Тимирязев. Тем не менее, большинство членов Совещания поддержали идею Розена, в т. ч. все управляющие сборами. На следующем заседании они попытались закрепить успех, предложив вместо трех групп ввести две, признав смешанную форму невозможной. Но это предложение повисло в воздухе.

Дискуссия продолжилась после перерыва в работе Совещания на рождественские праздники. На заседании 24 января 1883 г. управляющие акцизными сборами отвергли предложение И. Д. Слбодчикова об учреждении должности помощника управляющего казенной палатой (явная компенсация за потерю самостоятельности). Опять возникло предложение о разделении губерний на две группы, причем оно уже было поддержано представителем центрального аппарата Д. А. Тимирязевым, который до этого был сторонником безусловного объединения. Можно предположить, что изменение позиции Тимирязева означало и изменение позиции самого министра, которого современники неоднократно обвиняли в неспособности отстаивать свою точку зрения и считали книжным теоретиком, в котором «нет ни энергии, ни умения руководить прениями, вести людей и дела к твердо сознанной цели»⁴⁷⁹.

Таким образом, на Совещании наметился перелом, означающий победу акцизных чиновников. Почувствовав это, управляющий казенной палаты С. П. Щепкин предпринял последнюю отчаянную попытку. Он подверг резкой критике высказанное мнение о неспособности председателей казенных палат управлять акцизным делом. «Чиновник, стоящий во главе управления, – заметил С. П. Щепкин, – не может в то же время быть и

⁴⁷⁶ Там же. Л.191об.

⁴⁷⁷ Л.98об.

⁴⁷⁸ Л.114.

⁴⁷⁹ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т.1. М., 1966. С.79, 474-475.

исполнительным чиновником». Соответственно, нет необходимости в специальных познаниях, а необходимо только наличие организаторских способностей. С. П. Щепкин предлагал поставить акцизных и податных чиновников под управление одного лица, так, чтобы «впоследствии между служащими Палаты не было конечно какого-либо различия». На это Д. А. Миропольский возразил, что «управляющий, не заменяя собою всех чиновников своего управления ... в то же время при ревизии исполняет все их обязанности», а, значит, без специальных знаний не обойтись.

Нелепое предложение представителя МВД Н. А. Бойсмана о полной самостоятельности управляющего акцизными сборами в деле их сбора при общей подчиненности управляющему казенной палаты, было отвергнуто единогласно.

Многое на совещании зависело от позиции председательствующего. Барон Розен – директор Департамента неокладных сборов не был заинтересован в объединении финансового управления на местах, т. к. боялся, что это приведет к утрате контроля со стороны департамента над местными чиновниками. Свои цели председатель выразил так: «Нужно, чтобы лицо, руководящее акцизным делом в губернии, было настолько же подчинено Департаменту Неокладных Сборов, на сколько последний подчинен министру финансов, или акцизный надзиратель – управляющему акцизными сборами».

Именно под его непосредственным давлением Совещание 27 января 1883 г. приняло решение: «Реформу податного управления необходимо произвести немедленно и повсеместно; при этом образование объединенного управления для заведования, как акцизными, так и всеми прочими сборами, на первых порах может быть допущено только в некоторых местностях, где Министерство Финансов признает возможным; в прочих местностях к объединению финансового управления следует приступать лишь постепенно и по указаниям опыта»⁴⁸⁰.

Таким образом, идея объединения была практически похоронена. Знаменательно, что в 1883 г. произошло объединение Астраханского и Саратовского окружного управлений акцизных сборов, что можно расценить, как полное нежелание объединять их с управлением казенной палатой. В 1883 г. чиновник МФ С. А. Ольхин был командирован для изучения новейших преобразований в податной системе Германии, Австрии, Франции и Италии⁴⁸¹. Но большого влияния на реформу эта поездка не оказала.

Нельзя однозначно утверждать о позитивных и негативных сторонах объединения акцизного управления с управлением казенной палаты. В условиях все большего возрастания роли косвенного налогообложения подобное объединение могло нанести

⁴⁸⁰ РГИА. Ф.565. Оп.3. Д.8097. Л.153об, 154, 156 об, 157об, 198.

⁴⁸¹ РГИА. Ф.560. Оп.38. Д.166. Л.251.

удар по доходам казны, так как непременно отвлекло бы акцизных чиновников от их непосредственных обязанностей. В тоже время, результатом уступчивости Бунге стал отказ от введения промыслового обложения на подоходной основе, а, в более широком плане отказ от подоходной системы налогообложения в целом, которая, возможно, могла бы реализоваться при условии объединения местных финансовых учреждений (конечно речь идет не о механическом объединении, а об объединении в условиях коренного преобразования всей системы местных органов МФ и значительном усилении их штатов).

В любом случае, внутриведомственная дискуссия по вопросу об объединении наглядно доказывает огромную роль личных интересов высшего и среднего чиновничества финансового ведомства при разработке, подготовке и проведении различных реформ, относящихся к управлению финансовой и экономической сферами.

Провал работы Совещания заставил Бунге отказаться от коренной реформы и начать с малого. Отказаться вообще от реформы податного управления он не мог, так как, без этого большая часть его стараний и надежд «теряли под собой почву»⁴⁸². В 1884 г. МФ вошло в Государственный совет с представлением об учреждении в ведении казенных палат 500 должностей податных инспекторов. На заседании Кахановской комиссии в феврале 1885 г. товарищ министра финансов подчеркнул, что установление налога по безмездному переходу имуществ, изменения в системе торгового обложения и трудности во взыскании прямых налогов, – «все это требует действия на месте специальных органов, могущих надзирать за ходом финансового дела в уезде и в то же время собирать и доставлять в Министерство все необходимые для него сведения»⁴⁸³. Но для этого нужно много людей, подготовленных специалистов и денег, которых нет. Поэтому создать полноценные органы финансового управления на местах пока не представлялось возможным. Учреждение податной инспекции признавалось временной мерой. Сам Бунге воспринимал проект, представленный МФ в Государственный совет в 1884 г., как временный, предваряющий коренную реформу податного управления, что подчеркивалось в его письме А. А. Половцеву от 31 января 1885 г.⁴⁸⁴

Но и против этой временной меры выступила часть членов Комиссии, которые отметили, что система и способы взыскания податей «едва ли могут измениться от учреждения одного финансового чиновника на уезд»⁴⁸⁵, и эта мера затрат на нее не оправдает. Мнение это было отвергнуто абсолютным большинством Комиссии, выразившем уверенность, что рост расходов на местное финансовое управление оправдан

⁴⁸² Кованько П. Указ. соч. С.393.

⁴⁸³ Журнал высочайше учрежденной Особой комиссии для составления проектов местного управления. №9. Заседания 26 и 29 января и 1, 5, 7, 9, 12, 14, 16, 21 и 23 февраля 1885 года. С.15.

⁴⁸⁴ Степанов В. Л., Н. Х. Бунге... С.146.

будет ростом доходов от податей.

МВД негативно отнеслось к проекту Бунге. Не облегчая задач, стоявших перед полицией в деле сбора податей, эта реформа могла вызвать вторжение со стороны МФ в сферу компетенции МВД. Поэтому его представитель на заседании Совещания о преобразовании финансового управления в губерниях 21 октября 1882 г. выступил против учреждения податного управления, т. к. это потребовало бы больших расходов на персонал «столь же многочисленный, как и нынешний состав полиции». Он сопротивлялся и идее передачи части прав полиции по отношению к сельскому населению финансовым органам⁴⁸⁶.

Вместо введения должностей податных инспекторов министр внутренних дел Д. А. Толстой предложил увеличить число чиновников особых поручений при казенных палатах. Во всяком случае, Д. А. Толстой категорически высказался против контроля со стороны податных инспекторов за деятельностью крестьянского самоуправления. Важнейшей, по его мнению, причиной неудовлетворительности уездного правления является не недостаток, а скорее многочисленность в уезде наблюдателей и руководителей и совершенная недостаточность исполнительных органов. Обратив внимание на то, что подати до сих пор собирает подведомственная ему полиция, он указал на неминуемость междоветовственных «пререканий и недоразумений» и провокационно предложил передать все это тяжелое дело взимания податей финансовым чиновникам (прекрасно понимая, что ни у МФ, ни у государства в целом, нет еще для этого необходимых средств). Министр внутренних дел выступил также против предоставления податным инспекторам права на прибавку к жалованию за выслугу лет, отметив, что такую прибавку нужно предоставить или служащим всех ведомств или никому⁴⁸⁷. Позиция министра внутренних дел ясна: он не желал усиления на местах позиций МФ и тем более не хотел установления контроля со стороны финансовых чиновников над деятельностью подведомственных ему структур. В ответе министра финансов заключалось согласие принять на себя функцию сбора податей ... через 3 года, когда оно будет иметь для этого достаточно средств⁴⁸⁸. Нужно отметить, что ни через три, ни через десять лет МФ этого не сделало. Этому были три основные причины: недостаточность средств для такой реформы, отсутствие достаточного контингента подготовленных людей и отсутствие у самого финансового ведомства желания менять удобную и неответственную роль наблюдателя и контролера на неблагоприятную роль исполнителя.

⁴⁸⁵ Журнал Особой комиссии для составления проектов местного управления. С. 17.

⁴⁸⁶ РГИА. Ф. 565. Оп. 3. Д. 8097. Л. 63-65 об.

⁴⁸⁷ Обзор деятельности Государственного Совета в царствование Государя Императора Александра III. 1881 - 1894 гг. Всеподданнейший отчет Председателя Государственного Совета. СПб., 1895. С. 101-102.

В результате дискуссии утвержденное 30 апреля 1885 г. мнение Государственного совета о введении податной инспекции оказалось компромиссным⁴⁸⁹.

По закону 30 апреля 1885 г. на податную инспекцию возлагалось наблюдение за правильностью торговли, проверка действий сельской и волостной администрации по раскладке, взиманию и расходованию казенных сборов, содействие казенным палатам в сборе информации о ценности и доходности имуществ, подлежащих обложению в доход казны, и исполнение всех поручений казенных палат, относящихся к взиманию окладных сборов. Податные инспекторы председательствовали в уездных податных присутствиях по раскладке дополнительного сбора с торговли и промыслов и участвовали в заседаниях местных по крестьянским делам присутствиям, где затрагивались вопросы взимания казенных сборов и отбывания населения денежных повинностей. С 1888 г. податные инспектора представляли такие же сведения о видах на урожай и о самом урожае. При казенных палатах были образованы губернские податные присутствия, ведавшие раскладкой назначенной на губернию законодательным порядком суммы дополнительного раскладочного сбора, под председательством управляющего палатой из всех лиц общего присутствия палаты и шести членов по выбору.

Противникам реформы во главе с министром внутренних дел удалось не допустить придания податной инспекции статуса самостоятельного учреждения, как намечалось в проекте МФ. Податный инспектор был подотчетен казенной палате, что соответствовало интересам губернаторов, имевших право контроля над последней. Податный инспектор получил право участвовать в присутствиях по крестьянским делам, но право голоса имел только по вопросам, связанным с окладными сборами. Он не получил права самостоятельно осуществлять проверку деятельности сельских и волостных должностных лиц. Не мог инспектор и вмешиваться в производимую городскими и земскими учреждениями оценку подлежащих обложению имуществ.

В отношениях между податной инспекцией и остальной финансовой администрацией наметилось две тенденции. Во-первых, податная реформа не вела к каким-либо серьезным изменениям в структуре казенной палаты⁴⁹⁰, и финансовое руководство на местах восприняло податных инспекторов как дополнительную возможность для решения штатных проблем. Их часто заставляли исполнять функции, им не свойственные, например, замещать различных финансовых чиновников казенной палаты, казначеев и т. п. Департаменту окладных сборов пришлось издать в апреле

⁴⁸⁸ Ровинский К. Указ. соч. С. 17, 18.

⁴⁸⁹ ПСЗ. III. Т. V. № 2907.

⁴⁹⁰ О структуре казенных палат в середине 80-х гг. на примере Воронежской казенной палаты см. Приложение 4.

1889 г. циркуляр, запрещающий подобную практику⁴⁹¹. Но привлечение инспекции к самым различным делам казенной палаты продолжалось. Много позже, в 1897 г. «Вестник финансов» отмечал, что исполнение поручений казенных палат «превратилось в постоянную, нередко сложную, но всегда требующую много труда, обязанность» инспекторов⁴⁹². Во-вторых, центральное финансовое руководство после отставки Бунге явно взяло курс на усиление контроля за действиями инспекторов, на ограничение их самостоятельности. И. А. Вышнеградский вначале негативно относился к податной инспекции и говорил, что всякая инспекция в России причиняет только вред⁴⁹³. Циркуляр 25 апреля 1889 г. запретил инспекторам проводить самостоятельные статистические исследования без согласия Департамента окладных сборов, т. к. «обширность и сложность предпринимаемых работ, в большинстве случаев, не позволяет довести дела до конца, и произведенные работы не дают осязательных результатов»⁴⁹⁴. С формальной точки зрения авторы циркуляра были правы, проводимые часто без плана исследования сильно загружали работу податной инспекции. Но, в то же время, циркуляр не соответствовал духу и задачам закона 1885 г. Податная инспекция должна была служить нервной нитью, связывающей финансовое ведомство с многомиллионным населением России. Для этого податным инспекторам требовались максимально достоверные и самые разнообразные сведения. Им, на местах, часто было виднее, какая информация должна быть собрана. Теперь же их инициатива была скована чисто бюрократическим способом. Чиновники Департамента, находящиеся в Петербурге, должны были давать разрешение на проведение исследований, соответствующих местным условиям, разнообразие которых в обширной империи было поистине необозримым. В 1889 г. для объединения деятельности податных инспекторов и установления за ними надзора при Департаменте окладных сборов было учреждено пять должностей ревизоров по податной части⁴⁹⁵. Основаниями для учреждения надзора были названы «недостаток единства в общем направлении работ податных инспекторов и некоторые частные отступления от указанного им порядка действий»⁴⁹⁶. Так проходила бюрократизация инспекции.

Одной из важнейших проблем новой структуры были взаимоотношения с подчиненными МВД органами и лицами. В деятельности податной инспекции на местах МВД часто чинило препятствия, и до издания «примиряющего» циркуляра министра внутренних дел от 4 мая 1892 г. полиция, «почти нигде и никогда не входила в сношение с

⁴⁹¹ Сборник циркуляров Министерства финансов. Вып. I. Киев, 1902. С. 341.

⁴⁹² Вестник финансов. 1897. №4. С. 178.

⁴⁹³ Дневник академика В. П. Безобразова // Русская старина. 1913. №5. С. 275.

⁴⁹⁴ Сборник циркуляров МФ... Вып. I. Киев, 1902. С. 341-342.

⁴⁹⁵ Департамент окладных сборов... С. 103; ПСЗ. III. Т. IX. № 5748. На их содержание ассигновалось 12 тыс. руб..

податными инспекторами». Да и после циркуляра «участие податных инспекторов в деле взыскания сборов ... не везде получало надлежащее развитие и не было поставлено достаточно прочно...», и были учреждения по крестьянским делам, которые вовсе не приглашали в свои заседания податных инспекторов⁴⁹⁷.

Учреждение податной инспекции, проведенное на таких основаниях, не позволило решить глобальных задач, стоявших перед МФ, и был прав П. Кованько, когда отмечал, что преобразования 80-х гг. только несколько исправляли существовавший порядок, не затрагивая коренных основ обложения⁴⁹⁸. Недоимки продолжали оставаться серьезной проблемой и к 1890 г. составили 56,8 млн. руб.⁴⁹⁹. Новая система не устраняла разбросанности податного управления, более того, ее усиливала. Бунге пошел по легкому пути создания все новых и новых органов. Вслед за особыми податными присутствиями для раскладки дополнительного сбора с торговли и промыслов, возникли присутствия по сбору с мелочного торгога, а потом и присутствия для обложения предприятий, подлежащих платежу акциза. Малочисленность податной инспекции заставляла привлекать к исполнению их обязанностей чиновников акцизного управления.

Важное дело преобразования всей системы прямого обложения не было решено даже при С. Ю. Витте. Конечно, к решению этой проблемы, к переходу к подходящему обложению оказалось не готово российское общество. Социально-экономическое отставание России, низкий уровень грамотности и образования, политическая линия на защиту интересов дворянского сословия (подразумевающая и защиту их доходов), – все это препятствовало коренным преобразованиям в налоговой сфере. Но большую роль играли и неготовность правительства к серьезным, и при этом вполне оправданным и восполнимым, денежным тратам на создание новой эффективной системы налогообложения. Обсуждение налоговых проектов показало неподготовленность местных органов МФ, в первую очередь, казенных палат, к введению новой системы налогообложения. Как справедливо отмечает Н. И. Ананьич, на примере промыслового обложения, старая патентная система, не требовавшая активного вмешательства податных органов в расчетные дела предприятий и гарантировавшая отсутствие недоимок, более устраивала местную финансовую администрацию⁵⁰⁰.

И, тем не менее, введение института податной инспекции было чрезвычайно важным шагом вперед в усилении позиций финансового ведомства на местах и

⁴⁹⁶ Ревизоры по податной части при Департаменте окладных сборов. 1889-1914 гг. СПб., 1914. С.9.

⁴⁹⁷ Ровинский К. Указ. соч. С. 19-21

⁴⁹⁸ Кованько П. Указ. соч. С.11.

⁴⁹⁹ Всеподданнейший доклад государственного контролера за 1890 год. СПб., 1891.

⁵⁰⁰ Ананьич Н. И. К истории податных реформ 1880-х годов (Введение дополнительных сборов к промысловому налогу: 3-процентного и раскладочного) // История СССР. 1979. №1. С.172.

повышения его роли в государственном управлении в целом. Оно позволило МФ расширить местный и центральный управленческий аппарат, а казенным палатам перейти к физическому контролю за ходом податных дел. Как отмечал позже «Вестник финансов», податные инспектора «оказались чрезвычайно удобными органами для центрального управления, при посредстве которых облегчалось применение новых мероприятий в финансовом податном деле и собирание разнообразных сведений по податным и экономическим вопросам»⁵⁰¹. Благодаря введению податной инспекции доходы за право торговли и промыслов с 1881 по 1889 гг. увеличились более чем в 2 раза⁵⁰².

При учреждении ревизии над податной инспекцией в Государственном совете было замечено, что «успешная деятельность податных инспекторов указывает на то, что этот новый институт следует признать вполне удавшимся и требующим упрочения и развития»⁵⁰³. По высочайше утвержденному, 31 января 1889 г., мнению Государственного совета податная инспекция вводилась во всех местностях империи, и ее личный состав усиливался до такой степени, чтобы каждый уезд имел своего податного инспектора⁵⁰⁴.

С 1885 по 1892 гг. расходы на инспекцию возросли на 207,5%⁵⁰⁵.

В 80-е гг. продолжается развитие и органов МФ по сбору косвенных налогов. В 1881 г. был отменен соляной акциз, и соляное управление перешло в Министерство государственных имуществ. Но зато увеличивается деятельность акцизных управлений, связанная с винным акцизом. Многочисленность злоупотреблений и нарушений питейного устава (за 1884 г. – 51 тысяча только вскрытых нарушений⁵⁰⁶), применение на винокуренных заводах контрольных виноизмерительных снарядов, изменение системы взимания акциза с сахара, введение нового табачного устава, введение нового питейного устава в 1885 г., новых правил о взысканиях за нарушения акцизных уставов, – все это потребовало усиления штатов акцизных управлений.

Система взимания табачного и сахарного налогов из-за слабости контроля и обилия злоупотреблений вызвала серьезные нарекания. По реформе 12 мая 1881 г. заведение сахарным акцизом было возложено на особых наружных надзирателей, их помощников и участковых надзирателей под начальством управляющих акцизными сборами⁵⁰⁷. Для постоянного наблюдения на сахароварные заводы были командированы особые контролеры. В местностях, где заводов было много, учреждались особые окружные управления, там, где заводов было мало, учреждались участковые. Таким образом, вместо

⁵⁰¹ Вестник финансов. 1897. №4. С.178.

⁵⁰² Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1889 год. СПб., 1890. С.69.

⁵⁰³ Обзор деятельности Государственного Совета. С.101.

⁵⁰⁴ Там же.

⁵⁰⁵ См. Приложение 18.

⁵⁰⁶ Всеподданнейший доклад государственного контролера за 1885 год. СПб., 1886. С.70.

объединения деятельности финансовой администрации на местах мы видим нарастание центробежных тенденций. Немалое значение имел факт связи между сахарозаводчиками и министром А. А. Абазой (крупнейшего сахарозаводчика страны), так как особый надзор скорее соответствовал их интересам, способствуя ускорению контрольной процедуры, а исчисление сахарного акциза не по производительной силе заводов, а по количеству взвешенного, действительно выделенного в определенный срок сахара, позволяло учитывать потери заводов при производстве сахара-рафинада.

Результаты взимания табачного акциза во второй половине 70-х гг. разочаровали финансовое руководство. Распространенность злоупотреблений в этой сфере (выпуск изделий высокого качества под бандеролями, предназначенных для низших сортов) требовала усиления контроля. Возникали даже планы введения табачной монополии, но трудности, связанные с разбросанностью производства, разнородным характером продукции заставили отказаться от этой крайней меры. Поэтому руководство МФ пошло по традиционному пути увеличения числа надзирающих⁵⁰⁸.

7 мая 1885 г. произошло общее усиление личного состава акцизных учреждений, были учреждены должности старших и младших техников, чиновников по судебной части, контролеров для постоянного пребывания на заводах. Усиление штатов произошло и в 1887 г., с введением акциза с осветительных нефтяных продуктов, и в 1888 г., с введением налога на зажигательные спички. В 1888 г. были учреждены должности техника при губернских уездных управлениях, должности чиновников по судебной части (по закону 1883 г. споры по применению акцизных правил должны были разрешаться в суде) и постоянных контролеров на винокуренных заводах⁵⁰⁹. Всего с 1880 по 1892 гг. расходы на акцизное управление возросли более чем на 50%⁵¹⁰.

В 1885 г. министр финансов получил важное право самостоятельно определять губернские и окружные акцизные управления: сливать их в местностях со слабым развитием винокуренной промышленности и разделять в губерниях, где винокурение и продажа питей имели большие размеры. С 1890 г. он мог привлекать акцизных чиновников к исполнению обязанностей податных инспекторов по наблюдению за торговлей⁵¹¹.

С начала 1881 г. в МФ началась работа над проектом правил о регламентации детского труда. Бунге был активным сторонником развития фабричного законодательства и воспользовался разрешением, данным министрам в 1880 г. входить в Государственный

⁵⁰⁷ Ровинский К. Указ. соч. С. 69, 70.

⁵⁰⁸ ПСЗ. III. Т. I. № 152. На содержание акцизного надзора предполагается ежегодный расход в 106900 руб.

⁵⁰⁹ ПСЗ. III. Т. II. № 895; Т. V. № 2918; Т. VII. № 4897. П. VI.

⁵¹⁰ См. Приложение 18.

совет с представлениями о рабочем вопросе. Работа облегчалась поддержкой министра внутренних дел П. Н. Игнатьев. Проект был утвержден 1 июня 1882 г. Для надзора за исполнением правительственных постановлений по ограничению продолжительности рабочего времени детей и женщин была учреждена фабричная инспекция, подчиняющаяся главному директору при Департаменте торговли и мануфактур⁵¹². В 1884 г. были учреждены 9 фабричных округов⁵¹³. Фабричная инспекция состояла из главного фабричного инспектора, 9 окружных инспекторов и 10 помощников. Всего на содержание инспекции предназначалось 70500 руб. Инспектора и их помощники делили между собою округ, и каждый из них работал в своей части.

В начале деятельности фабричной инспекции МФ проводило политику назначения на должности инспекторов лиц небюрократического происхождения. Первыми инспекторами стали профессор финансового права Московского Университета И. И. Янжул и доктор медицины П. А. Песков. Как отмечал А. Ф. Вовчик: «Честность, неподкупность и кипучая деятельность отличали инспекторов первого призыва...»⁵¹⁴. Но очень скоро фабричная инспекция обюрократизировалась.

Задача перед инспекцией стояла совершенно нереальная. 20 должностных лиц должны были осуществлять надзор за 25913 предприятий с 869829 рабочими в 58 губерниях. Деятельность инспекции осложнялась и тем, что с разработкой инструкции для нес МФ не спешило и утвердило ее только 19 декабря 1884 г.

Деятельность инспекции следует признать малоэффективной, что видно из ее первого отчета⁵¹⁵. Московский фабричный инспектор И. И. Янжул вспоминал, что за период с 1883 по 1887 гг. он смог оштрафовать лишь 4 фабрикантов на 100 рублей⁵¹⁶. Причем сам министр не поддерживал судебного преследования виновных фабрикантов и призывал инспекторов к осторожности. В разговоре с И. И. Янжулом министр сказал: «Мы не можем сделать сразу много для рабочих, надо действовать осторожно, чтобы не раздражать заинтересованные предубежденные круги»⁵¹⁷.

3 июня 1886 г. в связи с дальнейшей разработкой рабочего законодательства последовало расширение круга обязанностей фабричной инспекции, повлекшее за собой

⁵¹¹ Вестник финансов. Приложение. 1890. №29. С.291.

⁵¹² ПСЗ. III. Т. VI. № 3769.

⁵¹³ ПСЗ. III. Т. IV. № 2316.

⁵¹⁴ Вовчик А. Ф. Создание фабричной инспекции в России (1882-1904 гг.). – Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Одесса, 1947. С.119.

⁵¹⁵ О деятельности фабричной инспекции. Отчет за 1885 год главного фабричного инспектора Я. Т. Михайловского. СПб., 1886.

⁵¹⁶ Янжул И. И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого созыва. Материалы для истории русского рабочего вопроса и фабричного законодательства. СПб., 1907. С.91-92.

⁵¹⁷ Там же. С.29.

усиление ее личного состава⁵¹⁸.

Почти с самого начала существования фабричной инспекции возник спор по поводу ее подчиненности между МФ и МВД. МВД стремилось превратить фабричную инспекцию в дополнительный полицейский орган для надзора за рабочим движением. МФ, пользуясь обеспокоенностью буржуазии из-за возможности поддержки некоторых требований рабочих со стороны МВД, стремилось сохранить за собой управления фабричной инспекцией. В этом вопросе МФ приходилось постепенно сдавать свои позиции. Уже согласно инструкции фабричным инспекторам и их помощникам от 19 декабря 1885 г. они были обязаны исполнять все законные требования местного губернского начальства, относящиеся к их ведению⁵¹⁹. По мнению А. Ф. Вовчика, этим уже создавалась определенная зависимость фабричной инспекции от органов МВД⁵²⁰. В законе 3 июня 1886 г. высший надзор над ней был возложен на губернское начальство при посредстве губернских по фабричным делам присутствий.

В 1887 г. министр внутренних дел Толстой поднял вопрос о передаче фабричной инспекции МВД и получил предварительное согласие министра финансов. Новый министр финансов И. А. Вышнеградский негативно относился к деятельности инспекции, считая, что она наносит вред отечественному предпринимательству. О фабричных законах он говорил, что это только сентиментальность, никуда негодная⁵²¹, и что он постарается «передать инспекцию в Министерство внутренних дел, пусть из инспекторов сделают становых приставов»⁵²². Вскоре он понял, что переданная в ведение МВД, она нанесет еще больший ущерб, и, воспользовавшись поднявшейся среди буржуазии волной недовольства, отозвал свое согласие. Но по своим целям и задачам фабричная инспекция приобретает полицейский характер.

За период с 1885 по 1892 гг. расходы на инспекцию возросли на 74,1%⁵²³.

Проведение протекционистской таможенной политики потребовало усиления штатов таможенного управления. 24 марта 1881 г. на это было выделено 213362 руб., которые министр финансов должен был распределить по своему усмотрению⁵²⁴. В 1889 г. средства были еще раз усилены⁵²⁵. Всего с 1880 по 1892 гг. расходы на местное таможенное управление возросли на 74,4%⁵²⁶.

⁵¹⁸ ПСЗ. III. Т. VI. № 3769

⁵¹⁹ Собрание узаконений и распоряжений правительства №23 от 26 фев. 1885 г., 1-е полугодие. С.369-381

⁵²⁰ Вовчик А. Ф. Указ. соч. С.117.

⁵²¹ Дневник академика В. П. Безобразова // Русская старина. 1913. №5. С.275.

⁵²² Янжул И. И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора... С.176.

⁵²³ См. Приложение 18.

⁵²⁴ Таможенное дело России. Сборник документов и материалов. Т.3. 1864-1917. М., 2000. С.206-207.

⁵²⁵ Вестник финансов. Приложение. 1889. №36. С.364; №37. С.377-378.

⁵²⁶ См. Приложение 18.

В русле общей политики царствования, направленной на ограничение прав местного самоуправления, усиливалось влияние местных финансовых органов на земские дела. С 1890 г. на казначейства было возложено прием и хранение всех земских сумм. В 1890 г. управляющие казенными палатами получили право опротестовывать земские сметы, а в 1892 г. – городские.

Большой проблемой местных учреждений МФ оставалась нерациональность в постановке дела, излишняя бюрократическая мелочность. При ревизии Воронежской казенной палаты в 1885 г. сенатор Мордвинов отмечал, что «журнальные определения страдают совершенно излишней полнотою, отвлекающей иногда внимание от главного предмета»⁵²⁷. В 1891 г. чиновник особых поручений Рождественский при ревизии Люблинской казенной палаты отметил, что «предметы по существу вполне однородные и подлежащие по сему, в видах успешности исполнения, сосредоточению, по возможности, в одном делопроизводстве, разбросаны по разным отделениям в прямой ущерб, как правильности надзора, так и финансовым интересам»⁵²⁸. Чиновник приводил пример с делопроизводством по торговле. Наблюдение за правильностью торговли и промыслов, переписка по торговому надзору, рассмотрение и разрешение актов о нарушениях Торгового положения, приведение в исполнение постановлений казенной палаты по этим делам относилось к делопроизводству секретаря. Зачисление наложенных палатою взысканий в недоимки лежало на 3-м отделении. Взыскание недоимок относилось к задачам 1-го отделения. При этом для зачисления торговых недоимок, кроме книги и алфавита недоимщиков, которые велись в 3-м отделении, такие же книга и алфавит велись у секретаря. Делопроизводство по взысканию неокладных недоимок было сосредоточено в 1-м отделении, но зачисление недоимок по расчетным книгам и надзор за их успешным поступлением производилось в 3-м отделении. Делопроизводство по дополнительному раскладочному сбору с гильдейских и негильдейских промышленных и торговых предприятий велось в палате следующим образом: во 2-м отделении распределяли сбор между уездами, в 3-м велись по нему расчетные книги и наблюдение за сбором, а в торговом столе канцелярии велись журналы генеральной отчетности.

При этом Рождественский отмечал, что обнаруживается тенденция «к пространному изложению, с введением в доклады обременительных, ни мало не разъясняющих предмета, подробностей»⁵²⁹.

Много было непродуманного и в деятельности казначейств, что вело к широким возможностям для злоупотреблений, о которых говорилось в предписании Департамента

⁵²⁷ РГИА. Ф.565. Оп.3. Д.10701. Л.24об.

⁵²⁸ РГИА. Ф.565. Оп.3. Д.11239. Л.2об.

государственного казначейства от 14 июня 1889 г.⁵³⁰.

Деятельность местных финансовых органов усложнялась обилием различных сведений, которые они должны были доставлять различным органам власти. В ходе ревизии 1885 г. Воронежской казенной палаты выяснилось, что только одно бухгалтерское отделение палаты в течение года должно представить более 120 больших реестров и ведомостей в Департамент государственного казначейства, Кредитную канцелярию, Департамент окладных сборов, Департамент неокладных сборов, губернское акцизное управление, Государственный банк, Государственную комиссию погашения долгов, контрольную палату, губернатору, в Хозяйственный департамент МВД, Департамент общих дел МВД, полицейское управление, Главный штаб. При этом огромное количество дел поступало в палату за год – 108026⁵³¹.

В целом, местная администрация МФ в эти годы сильно выросла. Расходы на нее с 1880 г. по 1892 г. увеличились на 148,4%⁵³².

В 80-е гг. продолжается рост личной компетенции министра финансов. В 1883 г. министру финансов, по взаимному соглашению с министром внутренних дел, было предоставлено право открывать ссудно-сберегательные кассы и сельские банки и определять порядок их деятельности⁵³³, разрешать учреждение новых акционерных коммерческих банков со складочным капиталом не более 5 млн. руб.⁵³⁴ и проводить ревизию городских общественных банков⁵³⁵. В 1884 г. он получил право производить, по ходатайствам акционеров или пайщиков, ревизию коммерческих акционерных банков и, в случае обнаружения непорядков, сообщать о них подлежащему суду для постановления о ликвидации дел банка⁵³⁶. В 1885 г. министр финансов получил право утверждать уставы кустарных и ремесленных артелей⁵³⁷. 26 июня 1889 г. его особому контролю были подчинены кредитные учреждения и банкирские заведения, правление которых в случае нарушений в биржевой игре он мог удалить от должности⁵³⁸. В мае 1892 г. министр финансов получил право в случае особой неотложности в течение перерыва в работе Государственного совета открывать кредиты на расходы, сметами не предусмотренные⁵³⁹.

Значительный рост прав министра финансов и министерства по отношению к

⁵²⁹ РГИА. Ф.565. Оп.3. Д.11239. Л.3-5об.

⁵³⁰ Сборник циркуляров МФ... Вып. I. Киев, 1902. С.359-362.

⁵³¹ Подсчет мой по материалам: РГИА. Ф.565. Оп.3. Д. 10701.

⁵³² См. Приложение 18.

⁵³³ МФ. Ч.2. С.124; ПСЗ. III. Т. III. № 1336. Ст.1.

⁵³⁴ ПСЗ. III. Т. III. № 1484.

⁵³⁵ Там же. № 1526. Ст.13,15-19.

⁵³⁶ Обзор деятельности Государственного Совета... С.123; ПСЗ. III. Т. IV. № 2249.

⁵³⁷ ПСЗ. III. Т. V. № 2836.

⁵³⁸ Обзор деятельности Государственного Совета... С.130.

⁵³⁹ ПСЗ. III. Т. XII. № 8547.

предпринимательским структурам приводил к существенному ограничению свободы их деятельности. При этом в 80-е гг. МФ все чаще использует опыт и знания крупных предпринимателей. Намечается сближение интересов крупной буржуазии и чиновничьего аппарата. Особенно тесные связи установились с Петербургским международным коммерческим банком. Министерство финансов, заинтересованное в координации действий на различных денежных рынках, нуждалось в его содействии и, в свою очередь, могло содействовать успешным операциям банка. Более того, МФ даже участвовало в прибылях банкиров: в контрактах о займах иногда имелся пункт, предусматривавший отчисления МФ от прибыли синдиката, если реализация бумаг происходила по курсу выше установленного для подписки. За это синдикат имел доступ к правительственной информации, а его руководители оказывали влияние на Вышнеградского⁵⁴⁰. Но предпринимательские круги еще отнюдь не диктовали условия МФ. По справедливому замечанию В. Я. Лаверычева, «представители монополистических союзов середины 80-х годов в канцеляриях министерств все же оказывались в положении бедных чиновников. Их мнение принималось во внимание, им оказывалось известное содействие. Но все это делалось в крайне ограниченных пределах»⁵⁴¹.

В 80-е гг. XIX в. государственные финансы превратились в предмет публичной политики. «Политические группировки, формируя с помощью печати общественное мнение, получили возможность реально воздействовать на выбор целей финансовой политики и способов их достижения»⁵⁴². Особенное влияние приобрела консервативная печать: «Московские ведомости» М. Н. Каткова и «Гражданин» князя В. П. Мещерского. Их массированная атака на политику Бунге привела к отставке министра, - впервые за историю России.

Период 80-х гг. стал переломным в осуществлении МФ своей важнейшей задачи – составлении государственного бюджета. Больших успехов в борьбе за бездефицитный бюджет добился Бунге, чья бережливость вошла в пословицу. Даже его политический противник должен был признать, что в вопросе выдачи денег этот человек, «казавшийся бессильным бороться с мухой, превращался в Геркулеса железной воли и не только министру, но государю говорил свое твердое «non possum» (невозможно – Я. С.) в ответ на просьбу денег»⁵⁴³. Сверхсметные ассигнования по обычному и чрезвычайному бюджетам,

⁵⁴⁰ Лебедев С. К. Иностранный капитал и Петербургский международный коммерческий банк в 80-х – начале 90-х гг. XIX в. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Л., 1988. С.14,15.

⁵⁴¹ Лаверычев В. Я. Зарождение государственно-монополистических тенденций в российской экономике конца XIX в. // Исторические записки. Т.109. М., 1983. С.113.

⁵⁴² Коломиец А. Г. Государственные финансы России в 80-е гг. XIX столетия // Финансы. 2001. №12. С.64.

⁵⁴³ Мещерский В. П. Мои воспоминания. Т.3. (1881-1894 гг.). СПб., 1912. С.81.

составлявшие в 1880 г. 113, 4 млн. руб., сократились к 1884 г. до 27,9 млн. руб.⁵⁴⁴.

Но бюджетные улучшения оставались все еще иллюзорными. Стоило произойти инциденту на реке Кушке, и сверхсметные расходы вновь взлетели до 62 млн. руб. Необходимость постоянной модернизации армии и флота в конце XIX в. делала безнадежной попытку достичь сбалансированности бюджета только за счет экономии.

Борьбу за сбалансированный бюджет продолжил Вышнеградский, при котором «расходы каждого министерства вошли ... в гранитные берега ежегодной сметы»⁵⁴⁵. Когда его прижимали в угол, он обращался к помощи государя, который в этих случаях его поддерживал, иногда и в ущерб собственным планам. В результате, Вышнеградский «сумел остановить скольжение Российской империи в пропасть государственного банкротства, добившись ликвидации бюджетных дефицитов, замедления роста задолженности государства и улучшения состояния русской национальной валюты»⁵⁴⁶. В 1888 г. впервые государственный бюджет был сведен без дефицита, что было великой победой МФ. Но сам Вышнеградский прекрасно понимал временность этих успехов. В докладе о государственной росписи на 1889 г. он писал, что они «не могли бы быть достигнуты, если бы не была ниспослана нам в течение двух годов к ряду обильная жатва»⁵⁴⁷. Голод 1891 г. подтвердил эти слова и знаменитый афоризм: «Урожай – лучший министр финансов».

Бездефицитный бюджет стал возможен только благодаря сверхэкономии, которая не могла не сказываться негативно на общем развитии страны. Отказ в деньгах со стороны МФ и его главы «служит часто препятствием к осуществлению важных, нужных и полезных мер по разным ведомствам», – писали «Московские ведомости» в 1883 г.⁵⁴⁸. О Вышнеградском Витте рассказывает, что тот сдерживал стремления государя по постройке Великого Сибирского пути. Впрочем, и сам государь жаловался на Вышнеградского за узорость, за склонность к сбережениям.

Как отмечал И. Ф. Гиндин, в 80-е гг., за исключением аграрной политики, министр финансов «являлся по существу проводником всей (Подчеркнуто мною. – Я. С.) экономической политики царского правительства...»⁵⁴⁹. По уровню расходов (который с большими оговорками можно признать за показатель, косвенно раскрывающий нам объем

⁵⁴⁴ МФ. Ч.2. С.305. Нужно, правда, отметить, что это заслуга не только министра финансов, но и Александра III, проводившего, в целом, неагрессивную внешнюю политику.

⁵⁴⁵ Московские ведомости. 1892. №244. 3 сентября.

⁵⁴⁶ Лазуткин А. А. Роль железнодорожной политики в стабилизации финансовой системы российской монархии в министерство И. А. Вышнеградского (1887-1892 гг.) // Вестник Московского университета. Сер.8. 1993. №6. С.24.

⁵⁴⁷ Вестник финансов. 1889. №1. С.9.

⁵⁴⁸ Московские ведомости. 1883. №352. 20 декабря.

⁵⁴⁹ Гиндин И. Ф. Неуставные ссуды Государственного банка... С.88.

действий и значение ведомства) в 80-х – начале 90-х гг. МФ уверено занимало 2-е место, после Военного министерства. Расходы МФ почти в два раза превосходили расходы МВД.

В условиях общего подъема экономики, увеличения бюджетного хозяйства страны, дальнейшего развития капиталистических отношений таких условиях во главе МФ должен был оказаться не просто энергичный, а решительный, широко мыслящий человек. Вышнеградский, по откликам современников, таким условиям не соответствовал и «в своем заведовании Министерством финансов ... обнаружил полное отсутствие сколько-нибудь широких взглядов и дальновидности»⁵⁵⁰. Б. А. Романов писал о позиции Вышнеградского в обстановке, требующей решительных перемен: «Этот человек явно все более не соответствовал размаху событий и требованиям окружающей политической обстановки»⁵⁵¹.

Поэтому появление на посту министра финансов С. Ю. Витте было неизбежной необходимостью. В развитии МФ началась новая эпоха – эпоха преобладающего влияния Министерства финансов на все части государственного аппарата, эпоха безусловного его лидерства среди других ведомств в степени влияния на процессы, происходившие в российском обществе.

Летом 1892 г. Вышнеградский серьезно заболел. Не желая потерять должность, он разработал довольно оригинальный план, вытащив опять на обсуждение идею отделения управления торговлей и промышленностью от финансового управления. Управление торговлей и промышленностью предлагалось передать в Министерство путей сообщения, возглавляемое Витте, а облегченное Министерство финансов оставить под управлением Вышнеградского и его товарища Ф. Г. Тернера, который впоследствии занял бы пост министра финансов.

План этот был вызван к жизни исключительно эгоистичными интересами Вышнеградского и абсолютно не соответствовал ни интересам его ведомства, ни интересам государства. Его реализация привела бы, несомненно, к серьезным последствиям для всей страны. Об этом свидетельствует докладная записка Ф. Г. Тернера, написанная 7 сентября 1892 г., уже после того, как Вышнеградский проиграл борьбу за власть (30 августа С. Ю. Витте был назначен управляющим Министерством финансов). Ф. Г. Тернер писал о «первостепенно выдающемся» значении сельского хозяйства для России и отмечал, что при упадке сельского хозяйства промышленность и торговля «оказываются бессильными для поддержания благосостояния государства»⁵⁵². Он

⁵⁵⁰ Корнилов А. А. Указ. соч. С.411.

⁵⁵¹ Романов Б. А. Россия в Маньчжурии (1892-1906). Очерки по истории внешней политики самодержавия в эпоху империализма. Л., 1928. С.55.

⁵⁵² РГИА. Ф.560. Оп.22. Д.176. Л.2-3.

предлагал увеличить средства, выделяемые на мелиорацию, реформировать Крестьянский банк, создать эффективную систему кредитования крестьянских хозяйств. Но сделать это можно было, только отказавшись от ускоренного развития промышленности. Ф. Г. Тернер выступил против использования свободных средств сберегательных касс и за увеличение кассовых средств путем продажи золотых запасов⁵⁵³. Хотя он и был сторонником денежной реформы, но эти шаги могли привести к ее отдалению, а может и провалу.

Принятие или непринятие этого плана означало не просто структурную реорганизацию управления финансами и экономики, но выбор дальнейшего пути развития. И в этот ответственный момент все зависело от личной воли нескольких лиц: Вышнеградского, Витте и, конечно, императора. Витте, который прекрасно понимал, что его влияние как министра финансов (при условии сохранения существующей ведомственной структуры МФ) будет значительно выше, смог убедить Александра III в непродуктивности этой реорганизации. В этом ему серьезно помог министр государственных имуществ М. Н. Островский. А так как Ф. Г. Тернер не обладал сколько-нибудь серьезным авторитетом, то Витте становился единственным реальным претендентом на пост министра финансов. Как это ни раз случалось в России, личный авторитет и влияние отдельных управляющих лиц определяли судьбы ведомств и целых сфер государственного управления. Как и во времена декабриста Батенькова «смена или смерть одного министра производила новый раздел департаментов не по существу предметов, но по уважению лиц, и они тягались между собою как бы о праве на наследие»⁵⁵⁴. Но в 90-е гг. XIX в. победа оказалась на стороне того, кто, как никто среди высшего руководства страной, был способен к реформированию своего ведомства, финансовой системы и преобразованию всей жизни России.

1.4. ПРЕВРАЩЕНИЕ ФИНАНСОВОГО ВЕДОМСТВА ПРИ С. Ю. ВИТТЕ В «СВЕРХМИНИСТЕРСТВО»

Министерство С. Ю. Витте (1892 – 1903 гг.) представляет собой не только отдельный этап в ведомственном развитии, но и период расцвета финансового ведомства, пик его влияния на правительственную политику в целом. С. Ю. Витте стал самым ярким и могущественным министром финансов императорской России. При нем МФ превращается в супергиганта – сверхминистерство, определяющее не только финансовую и экономическую политику, но и осуществляющее реальное вмешательство в другие

⁵⁵³ Там же. С. 120б-13 и 16.

⁵⁵⁴ Довнар-Запольский М. В. Идеалы декабристов. М., 1906. С. 122.

отрасли управления. На десятилетие МФ становится реформаторским центром, вырывается из узких бюджетных рамок, смело расходуя государственные средства на мероприятия, от которых в дальнейшем зависела вся экономическая жизнь страны. Сам министр финансов начинает играть роль, присущую премьер-министру. В этот период МФ сравнивается в своих возможностях со старым конкурентом – МВД, и даже в определенных вопросах затмевает его на административном небосклоне. Вместе с ростом влияния министерства происходит стремительный рост его аппарата, совершенно исключительный по своим масштабам.

Во всем этом равную роль играли два важнейших фактора: вся логика предыдущего развития министерства и яркая личность нового министра. Мы проследили, как на протяжении второй половины XIX в. постепенно расширяются функции МФ, как к 80-м гг., в условиях отказа от манчестерской доктрины и постепенного перехода к идее «национальной экономики», при увеличении числа образованных людей в России, готовых и способных к занятиям по финансовому ведомству, при осознании высшей властью и общественностью важности правильной финансовой политики для судеб империи, появлении на посту министра финансов людей науки и бизнеса (Бунге и Вышнеградского), профессионализм которых и знание экономической жизни и нужд страны позволяет урегулировать государственный бюджет, наконец, в условиях развития отечественной промышленности и торговли, идея о необходимости расширения аппарата и функций МФ стала преобладать над тяготевшей над всеми начинаниями 60 – 70-х гг. идеей экономии государственных средств. Уже в этот период намечаются основы для будущих реформ Витте – питейной, банковской и денежной. С учреждением Департамента железнодорожных дел, в целом, определилась структурно-функциональная основа будущего сверхминистерства. Логика дальнейшего развития министерства подразумевала расширение аппарата сформировавшихся функциональных подразделений и их превращение в «миниминистерства» с усилением их самостоятельности, с одной стороны, и сохранением и даже усилением возможностей министра использовать их для проведения своей масштабной экономической политики, с другой стороны, что требовало изменений в отношениях между министром и двумя высшими звеньями аппарата – товарищем министра и директорами департаментов. Но для этого необходимо было, чтобы во главе ведомства встала такая яркая, самостоятельная, инициативная, энергичная и, можно сказать, гениальная, личность, как С. Ю. Витте.

Сергей Юльевич Витте родился 17 июня 1849 г. в Тифлисе в семье крупного чиновника. В семье господствовали ультрарусские и ультрамонархические настроения⁵⁵⁵.

⁵⁵⁵ Витте С. Ю. Воспоминания. Т. I. С. 55.

В юности на Витте оказывал большое влияние дядя – генерал Р. А. Фадеев, известный военный историк и публицист реакционного направления, который привил Витте интерес к публицистической деятельности, что потом способствовало карьере будущего министра.

В 1866 г. Витте поступил на физико-математический факультет Новороссийского университета. Уже в это время проявились такие черты характера Витте как настойчивость, твердость, целеустремленность. После смерти отца и деда Витте семья осталась без средств к существованию. Поэтому в 1870 г. Витте поступил на службу в управление Одесской железной дороги, где за полгода прошел неплохую практику от кассира до начальника станции, а затем стал начальником конторы движения всей дороги. Без протекции о таком продвижении по службе он и мечтать не мог, но и без деловитости и талантливости такой взлет был невозможен. В 1877 г. Витте стал начальником эксплуатации дороги. Во время русско-турецкой войны он сумел проявить великолепные способности организатора, решительность и инициативность. После образования Общества Юго-Западных железных дорог Витте получил место начальника эксплуатационного отдела при правлении в Санкт-Петербурге. Здесь он стал активнейшим членом железнодорожной комиссии Э. Т. Баранова.

В 1880 г. Витте был назначен начальником эксплуатации Юго-Западных железных дорог, а позднее – управляющим этими дорогами. Он знакомится с известными предпринимателями, деловыми людьми, «железнодорожными королями». Особенно ценным было знакомство с И. С. Блюхом и И. А. Вышнеградским. Витте приобретает определенный авторитет в этой среде, добившись значительного роста прибыльности дорог. Он сумел сократить расходы по перевозке грузов, добился увеличения скорости движения поездов, организовал строительство дополнительных железнодорожных веток, заключил ряд соглашений с правлениями австрийских, германских и румынских дорог. Витте смог собрать вокруг себя талантливых и энергичных сотрудников, в результате, «дорога, действительно, делала чудеса»⁵⁵⁶. Но кроме деловых качеств Витте проявлял и качества, вредящие его карьере – резкость характера, грубость и агрессивность⁵⁵⁷.

Витте все активнее интересуется и политической деятельностью, примыкая к славянофилам, и даже выступает с антикапиталистических позиций⁵⁵⁸. В 1881 г. он едва не скомпрометировал себя, связавшись со «Священной дружиной», созданной для борьбы с революцией, но вовремя покинул ее.

В это время Витте становится одним из инициаторов научной разработки

⁵⁵⁶ День. 1915. №64.

⁵⁵⁷ Так, получив запрос из МПС по поводу получения им прусского ордена, Витте ответил, чтобы причины этого спрашивали не у него, а у Вильгельма I, после чего был уволен от государственной службы в чине титулярного советника.

железнодорожно-тарифного дела в России, написав в 1883 г. книгу «Приципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов», которая принесла ему известность среди специалистов и привлекла к нему внимание «великого вершителя судеб» – М. Н. Каткова, сделавшего Витте участником борьбы против Бунге. Под влиянием идей немецкого экономиста Ф. Листа происходит формирование макроэкономических воззрений Витте, который теперь выступает сторонником «национальной экономии», ставившей во главу угла интересы государства, требующие создания независимой экономической системы. Он считает, что нельзя рассчитывать на улучшение финансов России, прибегая к узкофинансовым мероприятиям, и «никакой финансист не может создать устойчивой финансовой системы без наличия соответствующего количества материальных ценностей, правильно производимых, распределяемых и потребляемых»⁵⁵⁹.

В 1888 г. с Витте произошла та случайность, которая иногда определяет всю жизнь. При проезде императорского поезда на юг Витте в присутствии царя предупредил министра путей сообщений об опасности. 17 октября 1888 г. в Борках поезд сошел с рельс, едва не погубив всю царскую семью, и царь вспомнил предостережение Витте. Это обеспечило благоволение к Витте царя, до самой смерти последнего. Благодаря этому эпизоду, во время разработки тарифной реформы Витте не остался «приглашенным специалистом», а занял пост директора нового департамента, в нарушение всех норм прохождения государственной службы получив чин статского советника.

Департамент Витте вскоре стал образцовым, благодаря полученному директором праву назначать и смещать сотрудников вне зависимости от чинов. Вышнеградский отзывался о Витте: «Да, это хорошая голова», и уже начал его рассматривать как своего возможного преемника. В январе 1890 г. Витте стал представителем МФ в Совете ведомства путей сообщений. В феврале 1892 г. он был назначен управляющим МПС, где тут же приступил к активному реформированию. 30 августа 1892 г. Витте назначается управляющим МФ, а с 1 января 1893 г. становится министром финансов.

Итак, к 1892 г. новый министр уже ярко проявил такие свойства характера, как инициативность, энергичность, решительность и деловитость, и, одновременно, грубость, самовлюбленность, склонность к интриганству. В его будущей деятельности ему должны были помочь широкий предпринимательский опыт, опыт крупного руководителя (в период управления Обществом Юго-Западных дорог под его началом было 30000 служащих), публицистический опыт и, в целом, знакомство с миром прессы, и, самое главное, поддержка и симпатия со стороны императора. При этом сколько-нибудь

⁵⁵⁸ Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш. Сергей Юльевич Витте // Вопросы истории. 1990. №8. С.36.

значимого опыта финансового управления у него не было, что сказалось в начале его деятельности, когда Витте пытался осуществить выпуск бумажных денег для строительства Сибирского пути. Но сбылось мнение А. Г. Рафаловича, высказанное им в разговоре с А. Н. Куломзинным, что «Витте человек такого большого ума, что через шесть месяцев он все поймет и сделается великолепным министром финансов»⁵⁶⁰.

К 1892 г. у Витте уже сложилась общая концепция, предусматривающая активное вмешательство государства в экономику и курс на индустриализацию, в первую очередь через широкомасштабное железнодорожное строительство. Но четкой программы действий на посту министра финансов у него еще не было. Так думали большинство его современников⁵⁶¹ и считает большинство исследователей⁵⁶².

Многие современники и исследователи подчеркивали преемственность программы Витте. М. И. Фридман отмечал, что в эпоху Витте «в сущности, продолжалась та финансовая и экономическая политика, которая в основе своей была предначертана еще Канкрином и осуществлялась Рейтерном и Вышнеградским»⁵⁶³. П. П. Мигулин считал, что основную черную работу за Витте сделали его предшественники⁵⁶⁴. Б. В. Ананьич и В. Г. Чернуха утверждают, что Витте, «участвовавший в 1886 году в газетной кампании против Бунге, не только заимствовал многие из его идей, но и провел их в жизнь»⁵⁶⁵. Преемственность политике Бунге отмечает и С. Д. Мартынов⁵⁶⁶. Правда, концепции этих министров были диаметрально противоположными, что подчеркивал в своих воспоминаниях сам Витте⁵⁶⁷. В то время как Бунге призывал во всем развивать частную инициативу, Витте сделал ставку на усиление государственного вмешательства. Его политика была в большей степени продолжением политики Вышнеградского, но это был качественно новый уровень, Витте далеко ушел от узкого финансизма, свойственного Вышнеградского. Была ли его программа разработана до назначения на пост министра или сложилась постепенно, но в любом случае она стала программой не только экономического, но и социально-политического преобразования России.

⁵⁵⁹ Витте С. Ю. По поводу национализма. Национальная экономика и Фридрих Лист». 2-е изд. СПб., 1912. С.273.

⁵⁶⁰ НИОР РГБ. Музейное собрание. Ф.178. Карт.9803. Ед.7. Л.55.

⁵⁶¹ П. П. Мигулин и А. А. Корнилов считали, что программы у Витте не было вовсе, М. И. Фридман и многие другие, что она сформировалась через два-три года.

⁵⁶² Игнатьев А. В. С. Ю. Витте – дипломат. М., 1989. С.88; Ананьич Б., Чернуха В. Партия контрреформ (третье поколение русских реформаторов. 1880-1900 годы) // Родина. 1992. №1. С.32; Мартынов С. Д. Государство и экономика: система Витте. СПб., 2002. С.68; Корелин А. П. Сергей Юльевич Витте // Россия на рубеже веков: исторические портреты. М., 1991. С.15. Правда позже он высказал предположение, что Витте скрывал свою программу, опасаясь противодействия консервативных кругов (Корелин А. П., Степанов С. А. С. Ю. Витте – финансист, политик, дипломат. М. 1998. С.28).

⁵⁶³ Биржевые ведомости. 1915. №14700.

⁵⁶⁴ Мигулин П. П. Русский государственный кредит. Т. II. С.570.

⁵⁶⁵ Ананьич Б., Чернуха В. Указ. соч. С.32.

⁵⁶⁶ Мартынов С. Д. Государство и экономика... С.51.

Д. А. Лутохин считал, что «учителями» Витте были Фридрих Лист и Бисмарк⁵⁶⁸. У первого Витте заимствовал идеи о необходимости для бедных стран, желающих добиться экономической независимости, достижения равновесия между ввозом и вывозом через политику таможенного покровительства, установления прочной кредитной системы и устойчивого денежного обращения. Но слабо было усвоено положение Листа о необходимости первоочередного развития внутреннего рынка. У Бисмарка Витте заимствовал идеи создания финансовых монополий, о переходе железных дорог в собственность государства, о колониальной политике. Но идею о распространении таможенного покровительства на сельскохозяйственную продукцию Витте не воспринял⁵⁶⁹, что вполне оправдывалось положением России, как хлебного экспортера.

Витте понимал, что в XX век Россия не может себе позволить вступить земледельческой страной, так как это будет обозначать потерю экономической и политической независимости. Он отмечал, что «вследствие развития заатлантической конкуренции наши земледельческие продукты со временем будут встречать все менее и менее выгодный сбыт за границу»⁵⁷⁰. Поэтому необходимо развивать машинное производство, пользуясь европейским опытом. «Нынешнему времени выпала нелегкая задача нагонять запущенное в течение двухсотлетнего хозяйственного сна России»⁵⁷¹.

Одним из важнейших средств для достижения этого Витте считал привлечение в страну иностранных капиталов, для чего нужно было упрочить национальный кредит за счет укрепления внутренней валюты. Также на индустриализацию необходимо было мобилизовать внутренние ресурсы. Для этого нужно было добиться увеличения доходов государства от прямого и косвенного обложения, привлечь частные сбережения и сократить непроизводительные государственные расходы. Негативные последствия притока иностранных капиталов Витте собирался гасить через эксплуатацию отсталого Востока. Этим целям соответствовало строительство Великого Сибирского пути, призванного «приблизить» Восток к России.

Железнодорожное строительство Витте вообще считал важнейшим фактором индустриализации. Оно должно было способствовать: во-первых, развитию на казенных заказах отраслей тяжелой промышленности; во-вторых, росту перевозок промышленных грузов и товаров, т. е. развитию внутренних и внешних экономических связей; и, в-третьих, усилению миграции населения, т. е. обеспечению притока для промышленности

⁵⁶⁷ Витте С. Ю. Воспоминания. Т.1. С.172.

⁵⁶⁸ Лутохин Д. А. Граф С. Ю. Витте, как министр финансов. Пг., 1915. С.5.

⁵⁶⁹ Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 гг. СПб., 1912. С.201.

⁵⁷⁰ Витте С. Ю. По поводу национализма... С.59.

⁵⁷¹ Витте С. Ю. Конспект лекций... С.41, 60.

рабочей силы из деревни.

Все эти задачи требовали активного вмешательства государства во все области хозяйственной жизни, и идею постоянной государственной опеки В. В. Водовозов считал, наряду с идеей развития обрабатывающей промышленности, главной идеей деятельности Витте⁵⁷². Витте был уверен, что «монополия власти с успехом могла быть использована для ускоренной капиталистической индустриализации»⁵⁷³.

Все это предполагало, что при Витте финансовое ведомство будет играть в жизни страны огромную роль. В своем первом всеподданнейшем докладе по государственной росписи на 1893 г. Витте следующим образом высказал концепцию своего министерства: «В силу естественного роста государственных потребностей, финансовое управление поставлено в необходимость изыскивать средства для их удовлетворения в меру действительной надобности. В этом отношении сдержанность имеет свои пределы, за которыми отклонение предъявляемых требований о разрешении расходов может угрожать серьезными затруднениями нормальному развитию гражданской и экономической жизни страны»⁵⁷⁴. Как оказалось, слова о необходимости широкого подхода к проблеме расходов относились не только к планируемым реформам, но и к росту расходов на содержание проводившего эти реформы Министерства финансов.

Бывший чиновник министерства С. С. Ольденбург отмечал: «Русское министерство финансов того времени было не только бюджетным ведомством – это было подлинное министерство народного хозяйства»⁵⁷⁵. Н. Х. Вессель в книге со знаменательным названием «Наша новая государственная финансовая деятельность» писал: «Наше нынешнее министерство финансов, безусловно, деятельно. Преобразовательные и новые созидательные мероприятия следуют одни за другими, почти безостановочно»⁵⁷⁶.

При проведении иницилирующих реформ, Витте, а за ним и всему МФ приходилось ставить под свой контроль все больше сфер хозяйственной жизни России. Новые задачи финансового ведомства потребовали как усиления его центрального и местного аппарата (на который должна была лечь вся тяжесть проектирования, внедрения и контроля над осуществлением реформ в различных областях экономики), так и «коренных изменений в самом их устройстве»⁵⁷⁷.

С самого начала министерства Витте было ясно, что Департамент неокладных сборов будет играть в его преобразованиях одну из важнейших ролей. К 1892 г. косвенные

⁵⁷² Водовозов В. В. Граф С. Ю. Витте и император Николай II. Пг., 1922. С.110.

⁵⁷³ Ананьич Б., Чернуха В. Указ. соч. С.34.

⁵⁷⁴ Вестник финансов. 1893. №1. С.9.

⁵⁷⁵ Ольденбург С. С. Царствование Императора Николая II. В 2-х тт. Т.1. М., 1992. С.31.

⁵⁷⁶ Вессель Н. Х. Наша новая государственная финансовая деятельность (1892 - 1894 гг.). С кратким очерком государственной финансовой деятельности с 1857 – 1892 гг.. СПб., 1894. С.1

налоги к сумме всех доходов составляли 52,44%⁵⁷⁸. В докладе Витте 1893 г. говорилось о том, что они «имеют существенное преимущество над прямыми, в виду того, что взимание их гораздо легче»⁵⁷⁹. Поэтому вскоре были повышены практически все косвенные налоги. Только в первый год министерства Витте были повышены налоги на пиво, хлебные вина и фруктовые воды, на табак, на нефтяные масла, на спички. С 1894 по 1900 гг. косвенные налоги выросли с 581 до 776 млн. руб. (для сравнения – с 1881 по 1887 гг. – с 328 по 412 млн. руб.)⁵⁸⁰. Среди косвенных налогов своей грандиозностью выделялись питейные доходы. Именно реформа в этой области привела к серьезным изменениям в центральном аппарате МФ, занимающимся косвенным налогообложением.

О необходимости перехода к казенной продаже питей говорилось уже давно. В первую очередь противником существовавшей акцизной системы выступала консервативная печать, относящая к недостаткам акцизной системы: спаивание народа кабатчиками, антисанитарные условия разливочной продажи питей, низкое качество продаваемого алкоголя, многочисленные лазейки для торговцев, позволяющие им обходить закон, нанося ущерб доходам казны. При этом чиновники МФ обвинялись в недостатке желания преследовать корчемство (незаконную продажу питей). «Московские ведомости» в 1882 г. впрямую заявляли, что «казна будет серьезно заинтересована в пресечении корчемной продажи лишь в том случае, если ее доход будет зависеть не от акциза, а от самой питейной торговли, если она возьмет эту торговлю прямо в свои руки»⁵⁸¹. На протяжении 80-х гг. выражалась тревога по поводу распространения пьянства, растущего влияния кабатчиков в деревне, антисанитарии и беспорядка, царивших в местах продажи питей.

В бюрократической среде так же слышались призывы к отмене акцизной системы. В 1882 г. в пользу казенной монополии высказались некоторые участники губернских и уездных комиссий по пересмотру правил о питейной торговле. В 1885 г. предложение о введении казенной продажи питей прозвучало в записке тайного советника Н. П. Смирнова⁵⁸². Но разработанный в этом году новый питейный устав только ограничивал распивочную торговлю и возлагал регулирование винной торговли на губернские и уездные по питейным делам присутствия, состоявшие из представителей администрации, земств и городского самоуправления. С приходом И. А. Вышнеградского предложение о введении монополии стало серьезно рассматриваться в МФ,

⁵⁷⁷ МФ. Ч.2. С.326.

⁵⁷⁸ Кашкаров М. Финансовые итоги последнего десятилетия (1892-1901 гг.). СПб., 1903. Т.1. С.75.

⁵⁷⁹ Вестник финансов. 1893. №1. С.10.

⁵⁸⁰ Шебалдин Ю. Н. Государственный бюджет царской России в начале XX в. (до первой мировой войны) // Исторические записки. №65. 1959. С.168.

⁵⁸¹ Московские ведомости. 1882. №42. 11 февраля.

М. И. Фридман даже считал, что Витте потом только использовал разработанный в этом году план⁵⁸³, но в 1887 г. решительного шага сделано не было. Правда, в октябре было принято решение о введении казенной продажи питей в Пермской губернии, где местные виноторговцы установили, пользуясь своим монопольным положением, чрезмерно высокие цены, вызвав протестное движение населения. Но монополия так и не была введена, – напуганные монополисты согласились снизить цены, – и довольный министр финансов от введения монополии отказался⁵⁸⁴.

В 1889 г. казенная продажа питей была введена в Восточной Сибири, но в условиях полной бесхозяйственности и прямого саботажа расходы оказались значительно выше доходов, и в 1892 г. от монополии отказались⁵⁸⁵. При этом, в ведомственном издании МФ подчеркивалось, что ни пермский, ни сибирский эксперимент не имели целью введение монополии по всей стране, а были вызваны исключительно местными условиями⁵⁸⁶.

В защиту существующей акцизной системы высказывались либеральные экономисты⁵⁸⁷. Они опасались, что введение казенной монополии приведет к серьезному ограничению свободы предпринимательства и к тому, что в погоне за доходами государство превратится в главного совратителя народных масс. Выражались сомнения в эстетических и гигиенических преимуществах казенной продажи. Также высказывалось мнение о том, что «казна будет малорассчетливым хозяином в таком чисто коммерческом и сложном деле, как питейная торговля»⁵⁸⁸.

В результате, И. А. Вышнеградский так и не решился преобразовать систему, приносившую столь значимый для казны доход. И только при Витте давно ожидаемое преобразование было осуществлено.

Конечно, главной причиной перехода к казенной продаже питей было желание МФ увеличить доходность этой сферы. Витте, которому для проведения его реформ требовались огромные средства, видел в казенной продаже питей возможность избежать бюджетного дефицита. Г. Клейнов утверждал, что Витте вообще видел в винной монополии лишь источник доходов⁵⁸⁹. Фискальные цели реформы отмечал А. В. Пешехонов⁵⁹⁰. На кону были гигантские суммы. В 1892 г. питейный доход дал казне

⁵⁸² Смирнов Н. Указ. соч. // РГИА. Ф.1683. Оп.1. Д.1. Л.41.

⁵⁸³ Фридман М. И. Винная монополия. Т.2. Пг., 1916. С.178.

⁵⁸⁴ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1887 год. СПб., 1888; ... за 1888 год. СПб., 1889.

⁵⁸⁵ МФ. Ч.2. С.192-193.

⁵⁸⁶ Там же. С.194.

⁵⁸⁷ В первую очередь речь идет о завсегдатаях т. н. «экономических обедов» (Дневник академика В. П. Безобразова // Русская старина. 1908. №12. С.548).

⁵⁸⁸ Терский Н. С. Указ. соч. С.124, 237.

⁵⁸⁹ Клейнов Г. М. Граф С. Ю. Витте. СПб., 1906. С.15.

⁵⁹⁰ Пешехонов А. В. Экономическая политика самодержавия (Централизация экономической власти). СПб., 1906. С.24.

268,8 млн. руб.⁵⁹¹. Было вполне реально за счет введения монополии увеличить эту сумму вдвое. Как отмечает Л. Н. Зайцева, в налоговой сфере «винная монополия давала Министерству финансов исключительные полномочия и неограниченные возможности (подчеркнуто мною. – Я. С.) и была для него гораздо выгоднее акцизной системы»⁵⁹². Кроме того, в начале 90-х гг. стали проявляться тревожные для казны тенденции. Начал снижаться питейный доход. Падало потребление спиртных напитков в расчете на душу населения. Если в 1885 г. на душу населения потреблялось 1,46 галлона, то к 1893 г. этот показатель составил 0,97 галлона⁵⁹³. Немалую роль в этом сыграла деятельность введенных по закону 1885 г. питейных присутствий, которые «ревнуя об отрезвлении населения, во многих местностях обнаружили стремление к сокращению, а часто даже и к совершенному прекращению питейной торговли»⁵⁹⁴. Но нельзя было только этим объяснить снижение темпов роста дохода. Во всеподданнейшем докладе государственного контролера за 1895 г. говорилось: «По-видимому, питейный доход дошел до пределов, за которым дальнейший рост его возможен лишь в пропорциональном отношении к увеличению народонаселения, а также при расширении самого потребления питья (Подчеркнуто мною, – Я. С.)»⁵⁹⁵. Эта мысль явно приходила в голову финансовому руководству, но открыто провозглашались совсем иные, противоположные цели.

Реформа была непосредственно связана с принципиальными взглядами нового министра на роль государства (а значит, в первую очередь, органов финансового управления) в экономике. «Основная мысль питейной монополии, – писал Витте в своих «Воспоминаниях», – заключается в том, что никто не может продавать вино, иначе как государство, и производство вина должно быть ограничено теми размерами, в каких сие вино покупает государство, а, следовательно, и удовлетворять тем условиям, в каких сие вино покупает государство, а, следовательно, и удовлетворять тем условиям, какие государство ставит как покупатель»⁵⁹⁶. Эта цитата прекрасно иллюстрирует еще один важный фактор в проведении реформы – стремление реформатора к увеличению роли государства, его преклонение перед государственной мощью, если угодно «любование» ею. М. И. Фридман напрямую связывал введение казенной монополии с «идеализацией прошлого», с возвращением к мысли о решающем влиянии государственной власти⁵⁹⁷.

⁵⁹¹ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1892 год. СПб., 1893. С.61.

⁵⁹² Зайцева Л. Н. С. Ю. Витте и Россия. Часть I. Казенная винная монополия. 1894-1914 (По научным публикациям и архивным материалам конца XIX – начала XX века). М., 2000. С.52.

⁵⁹³ Озеров И. Х. Основы финансовой науки. Курс лекций, читанный в Московском университете. Вып. I. Учение об обыкновенных доходах. М., 1908. С.485.

⁵⁹⁴ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1891. СПб., 1892. С.64.

⁵⁹⁵ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1895 год. СПб., 1896. С.55.

⁵⁹⁶ Витте С. Ю. Воспоминания. Т. I. С.374-375.

⁵⁹⁷ Фридман М. И. Указ. соч. Т.2. С.118.

В. В. Водовозов считал, что второй важнейшей задачей монополии после приращения государственных доходов являлось усиление власти центрального правительства, так как монополия вызвала появление целой армии чиновников, подчиненных правительству⁵⁹⁸.

Это был полный отказ от позиции Бунге, стремившегося к установлению определенных рамок для вмешательства своего ведомства в экономическую жизнь, и это был качественно другой уровень по сравнению с министерством осторожного Вышнеградского.

Так как реформа требовала серьезной перестройки существующих органов по сбору косвенных налогов, переподготовки чиновников финансовой администрации, пересмотра контрольных правил и т. п., то Витте и его сотрудники вначале решили провести эксперимент, который должен был доказать эффективность новой системы продажи питей. Кроме того, интересы влиятельных лиц, затрагивались этой реформой, и Витте нужно было подготовиться к борьбе. 8 июня 1893 г. в четырех губерниях: Пермской, Уфимской, Оренбургской и Самарской в качестве эксперимента произошло введение казенной продажи питей⁵⁹⁹. Одновременно при Департаменте неокладных сборов был образован Особый отдел по казенной продаже питей в составе заведующего и пяти чиновников. Министр очень ответственно подошел к эксперименту и держал его под постоянным контролем. Он сделал все возможное, чтобы добиться от местных начальствующих лиц благоприятных отзывов, и казенная продажа питей начала распространяться на другие губернии Российской империи.

Уже в 1895 г. отдел по казенной продаже питей был усилен еще 5 должностями⁶⁰⁰. 28 января 1895 г. наличный состав особого отдела был разделен на два делопроизводства: в первом (7 чиновников) сосредоточивались все дела по дальнейшему распространению казенной продажи питей и по учреждению попечительств о народной трезвости; во втором (6 чиновников) были сосредоточены дела по казенной продаже питей в губерниях, где эта продажа уже была учреждена⁶⁰¹.

Но распространение казенной продажи питей требовало все большего и большего увеличения штата отдела. За 1895 г. он возрос на 8 должностей. Необходимость усиления надзора за расширяющейся казенной продажей питей потребовало утверждения при Департаменте неокладных сборов 3 новых должностей старших ревизоров по казенной продаже питей. Таким образом, очень скоро после начала реформы дела по казенной продаже питей сообщили работе Департамента неокладных сборов «совершенно

⁵⁹⁸ Водовозов В. В. Указ. соч. С.112.

⁵⁹⁹ ПСЗ. III. Т. XIII. №9740.

⁶⁰⁰ Краткий очерк 50-летия акцизной системы... С.181.

⁶⁰¹ Там же. С.182.

исключительные размеры»⁶⁰². Насущно вставал вопрос о его преобразовании.

Еще в январе 1895 г. под председательством одного из товарищей министра была образована временная комиссия для рассмотрения некоторых дел по казенной продаже питей. Усиление состава отдела или выделение его, как особого учреждения для заведования продажей питей, не разрешало бы вопроса, так как «и Отдел и Департамент, отличаясь друг от друга по способу извлечения казенного дохода с вина, в то время близко соприкасались бы между собою по самому источнику этого дохода – винокуренной промышленности». Кроме того, на местах бы у них были бы одни и те же органы – губернские и окружные акцизные управления⁶⁰³. Поэтому был избран иной путь, – в составе МФ по закону 6 мая 1896 г. было образовано центральное учреждение под названием Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей.

Создание Главных управлений вместо устаревших департаментов свидетельствовало о кризисе административной системы, созданной в начале XIX в. В новых условиях управления требовалась большая инициатива от руководителей среднего звена, требовалась большая самостоятельность в управлении отдельными сферами. Министры не могли справиться с растущим как снежный ком объемом текущих дел. Излишняя централизация, проистекающая как из общего политического режима, так и из общего тезиса реформы 1802 г. об абсолютной ответственности министра, превратилась в серьезную проблему. В период Великих реформ решение этой проблемы связывалось с созданием земского самоуправления. Но половинчато проведенная земская реформа в конце 60-х – 70-х гг. была еще и урезана различными последующими ограничениями. Кроме того, когда земская и городская реформы вели к сокращению деятельности администрации, то другие реформы (крестьянская, финансовые) вели к ее увеличению. Министры ощущали свою беспомощность и неспособность справиться с растущими обязанностями. Из создавшегося положения было несколько возможных выходов. Одним из них было увеличение числа полностью самостоятельных ведомств. Но, во-первых, это привело бы к росту расходов на государственный аппарат. А во-вторых, увеличило бы нагрузку на самого императора. Как показала практика, создание Совета министров при сохранении общих начал самодержавия не привело к облегчению деятельности самодержца. Отдельные сферы управления обязательно требовали единого центра принятия важнейших решений.

Другим возможным выходом являлось разделение ответственности министра с его ближайшими помощниками и, прежде всего, с товарищем министра. Но это не могло

⁶⁰² Краткий очерк 50-летия акцизной системы... С.182.

⁶⁰³ МФ. Ч.2. С.326.

устроить самих министров, видевших в своих товарищах главного конкурента.

Третьим выходом было создание внутри ведомств отдельных структурных подразделений – главных управлений, руководители которых будут обладать значительно большими правами, чем директора департаментов, а, соответственно, и большей ответственностью. Уже в 60-е гг. по такому пути пошло Военное министерство. В 1879 г. появилось Главное тюремное управление в МВД. По такому пути шло и МПС, об опыте которого Витте было известно не понаслышке.

Первым подобным структурным подразделением в МФ стало Управление государственными сберегательными кассами, созданное в 1895 г. Теперь по такому принципу реформировалось управление косвенными налогами.

В создаваемом Главном управлении неокладных сборов и казенной продажи питей сосредоточилось заведование сборами с питей, табаку, сахара, прессованных дрожжей, осветительных нефтяных масел и зажигательных спичек, гербовыми, канцелярскими и другими неокладными сборами (за исключением крепостных пошлин с безмездно передаваемых имуществ и с привилегий) и казенной продажи питей. Главное управление состояло из начальника, Отдела неокладных сборов, Отдела казенной продажи питей, канцелярии, Технического комитета, ревизоров, юрисконсульта с помощником и других чиновников по штату. Начальнику Главного управления (которым с 1902 г. стал товарищ министра) были предоставлены права директора департамента. Но он также получил возможность присутствовать в Правительствующем Сенате по делам Главного управления, замещать в Главном управлении должности до VII класса включительно, а на местах должности младших ревизоров, техников и других. Управляющие отделами являлись его ближайшими помощниками.

Отдел неокладных сборов заведовал сборами с питей, табаку и прочего. В нем сосредоточивалась, и делопроизводство по бывшему акцизу с соли, и по питейно-откупным недоимкам. Отдел включал 5 отделений и 14 столов. При нем состояли Гербовое Казначейство и чиновники для надзора за вывозом за границу предметов, обложенных акцизом.

Отдел казенной продажи питей заведовал всеми делами, относившимися к этой продаже. Он включал 7 отделений и 18 столов. При нем состояла техническо-строительная инспекция, на которую было возложено рассмотрение планов и проектов по строительству и содержанию сооружений, связанных с казенной продажей питей.

На канцелярию, состоявшую из 2 отделений и 7 столов, возлагалось делопроизводство по личному составу Главного управления и акцизных учреждений, пенсионная часть, статистическая часть и исполнение дел, не относящихся к ведению

Отделов или имевших общее для всего Управления значение. Технический комитет при Департаменте неокладных сборов был переименован в Технический комитет при Главном управлении под председательством начальника Главного управления. При Управлении состояли 7 старших и 5 младших ревизоров, юрисконсульт с помощником, секретарь, начальник архива с помощником и архитектор⁶⁰⁴.

В составе МФ образовывался Совет по казенной продаже питей, состоявший из товарища министра (председателя), исполняющего обязанности начальника Главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей, управляющих Отделами Неокладных сборов и Казенной продажи питей, помощников управляющих и членов, назначаемых высшей властью по представлению министра финансов. Ведению Совета подлежали дела, касавшиеся размеров цен на поставляемый в казну спирт, количества таких поставок, продажных цен на казенные питея, разверстки между винокуренными заводчиками поставок спирта в казну, ходатайств о постройке винокуренных заводов⁶⁰⁵.

Всего в Главном управлении насчитывалось 197 должностей, на его содержание в год ассигновалось 586010 руб., из которых более 60 тыс. предназначалось на канцелярских чиновников и наем писцов⁶⁰⁶. Штатное расписание создавалось «с запасом» и некоторые должности, оставаясь, первое время вакантными, замещались постепенно, по мере распространения казенной продажи питей⁶⁰⁷. Тем удивительнее тот факт, что уже в 1897 г. «личный состав Главного управления оказался настолько обремененным чрезвычайными занятиями, что представлялась необходимость в его усилении»⁶⁰⁸.

Новая структура по взиманию неокладных сборов и казенной продажи питей оказалась довольно эффективной и гибкой. Она позволила избежать осложнений во взаимодействии с местными органами, так как было сохранено единство управления, но в то же время давало возможность для каждой части Главного управления довольно безболезненно увеличивать свой штат. Правда, постоянно растущие расходы на казенную продажу питей давали ее противникам возможность заявлять о неудаче реформы. «Она [казенная продажа питей] как будто не по силам администрации и слишком дорога для населения, а потому равняется крупному дополнительному налогу, вводимому при том не общим порядком, а по соображениям одного ведомства», – писали в «Вестнике Европы»⁶⁰⁹. МФ укоряли, что большая часть этого дополнительного налога идет не в пользу казне, а на все увеличивающиеся расходы по казенной продаже питей. Постоянный

⁶⁰⁴ ПСЗ. III. Т. XVI. Отд. I. № 12885. П. II.

⁶⁰⁵ Там же. П. I.

⁶⁰⁶ Там же. Отд. 2 (прил). К № 12885.

⁶⁰⁷ Краткий очерк 50-летия акцизной системы... С. 187.

⁶⁰⁸ Краткий очерк 50-летия акцизной системы... С. 187.

⁶⁰⁹ Вестник Европы. 1897. № 5. С. 332.

рост расходов по отношению к доходам в управлении косвенными налогами признавался и финансовым руководством. В 1893 г. это отношение составляло 3,10%, в 1894 г. – 4,03%, 1895 г. – 5,87%, 1896 г. – 12,26%, 1897 г. – 15,72%, 1898 г. – 16,97%⁶¹⁰. Руководство МФ уверяло, что большие расходы связаны со строительством и устройством мест для казенной продажи и что после завершения строительства расходы упадут, но это сбылось не в полной мере из-за постоянного расширения винной торговли.

Уже в 1898 г. возрастающее количество ревизионно-отчетного материала, поступающего от управляющих акцизными сборами, ревизоров и командированных с особыми заданиями чиновников потребовало увеличения штата Главного управления. В представлении главноуправляющего отмечалось, что своевременная обработка этого материала имела «важное значение как для правильной постановки новой реформы казенной продажи питей и всего акцизного дела, так и к своевременному устранению в ходе этого живого дела нежелательных явлений недочетов и неправильностей путем принятия соответственных мер»⁶¹¹. Предполагалось увеличить штат на 16 единиц⁶¹².

Винная казенная монополия сыграла огромную роль в развитии МФ, дав огромные средства для развития его аппарата. К 1903 г. доход от нее составил 387,3 млн. руб.⁶¹³.

24 марта 1897 г. новый штат (14 должностей) получило Гербовое казначейство⁶¹⁴. 5 мая 1897 г. была усилена строительная часть⁶¹⁵, что было связано с необходимостью увеличения строительства для нужд казенной продажи питей. По дополнительному штату Главного управления 4 января 1899 г. в канцелярии учреждалось 8 новых должностей и 8 – в отделе казенной продажи питей⁶¹⁶. По закону 5 мая 1900 г. была образована пенсционная касса служащих по казенной продаже питей. При Главном управлении был учрежден главный комитет кассы, а при комитете управление делами кассы (заведующий, 2 начальника отделения, 3 столоначальника и 2 помощника столоначальника).

Заведование казенной продажей питей приобретало все большие размеры, большие доходы, которые она сулила и уже начала приносить, привели к решению освободить Главное управление от некоторых других дел. В 1901 г. из него в Департамент окладных сборов было передано заведование делами по гербовому сбору и разного рода пошлин вместе с Гербовым казначейством⁶¹⁷.

⁶¹⁰ Вестник финансов. 1900. №19. С.1068.

⁶¹¹ РГИА. Ф.575. Оп.6. Д.23. Л.17.

⁶¹² Там же. Л.17об.

⁶¹³ Зайцева Л. Н. Указ. соч. С.38.

⁶¹⁴ ПСЗ. III. Т. XVII. № 13883.

⁶¹⁵ Там же. № 14046.

⁶¹⁶ ПСЗ. III. Т. XIX. Отд. 1. № 16315.

⁶¹⁷ ПСЗ. III. Т. XXI. Отд. 1. № 20333. Такая передача уменьшила штат Главного Управления на 7 должностей.

10 июня 1902 г. произошло очередное усиление штата Главного управления: 6 должностей по Отделу казенной продажи питей, 5 – по канцелярии, 1 – по Техническому комитету, 3 – по Отделу неокладных сборов, 5 – по статистическому отделению. Одновременно упразднялась по отделу казенной продажи питей должность главного счетовода. Управление делами пенсионной кассы вольнонаемных служащих по казенной продаже питей было дополнено 4 счетными чиновниками⁶¹⁸.

Увеличение состава и делопроизводства усложняли деятельность начальника Главного управления, и в июне 1902 г. была учреждена должность его помощника⁶¹⁹. Этот факт имел важное значение для организации взаимодействия Главного управления с министерской властью, так как министр получал право самостоятельно распределять дела между главноуправляющим и его помощником. Это давало министру широкие возможности для сохранения своего влияния на эту обособленную часть ведомства.

Интересно, что с 1892 по 1902 гг. планируемые расходы на содержание части министерства, занимающейся косвенным обложением, выросли на 197,33%, а планируемые доходы от ее деятельности на 90,09%. Планируемая доля в общем доходе министерства повысилась с 47,22% до 52,55%⁶²⁰. Если считать, что главной задачей МФ было обеспечено максимального государственного дохода, то можно смело утверждать, что Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей по значимости превосходит все остальные части министерства вместе взятые.

Реальный же рост расходов на эту часть составил 213,8%⁶²¹.

Но наибольшее развитие в этот период получает часть министерства, заведовавшая делами по торговле и промышленности.

В 1892 г. *Департамент торговли и мануфактур* оставался самым малочисленным в составе МФ и насчитывал 9 отделений и 45 штатных должностей. Сразу же после прихода Витте на пост министра ситуация стала коренным образом меняться. Активная промышленная политика министра требовала стремительного усиления средств департамента и его коренной реорганизации.

Но первое усиление средств департамента оказалось парадоксально связано с сельским хозяйством. В октябре 1892 г. в его составе было образовано Хлеботорговое отделение, состоявшее из 9 чиновников. Одновременно при департаменте учреждалось

⁶¹⁸ ПСЗ. III. Т. XXII. Отд. 1. № 21639.

⁶¹⁹ Вестник финансов. Приложение. №34. С.638.

⁶²⁰ См. Приложения 16 и 17. Взяты планируемые расходы и доходы, т. к. в данном случае интересны ожидания, связанные с ростом дохода от части и планируемый расход на содержание, как отражающий согласие высших властей с именно таким размером расхода.

⁶²¹ См. Приложение 18.

три должности чиновников по особым поручениям⁶²². До этого дела по хлебной торговле были распределены между департаментами Торговли и мануфактур, Железнодорожных дел и Окладных сборов. Объединение этой части управления было вызвано несколькими причинами. К началу 90-х гг. возросла необходимость следить за качеством экспортируемого хлеба. Российские помещики требовали активного государственного вмешательства в хлебную торговлю, которое обеспечило бы им стабильно высокие цены на зерно. Витте прекрасно понимал зависимость страны от стабильности хлебного экспорта и выступал за «самое энергичное и деятельное вмешательство правительства» в хлеботорговое дело⁶²³.

Еще при Вышнеградском МФ стало активнее вмешиваться в хлебозаготовительную операцию Военного ведомства. Нерациональное ведение дела интендантством вело к крупным потерям для казны. Кроме того, избавление от посредников между интендантством и землевладельцами позволило бы поддержать последних, установив более высокую цену за покупаемый у них хлеб. Важную роль в создании Хлеботоргового отделения сыграло участие МФ в мероприятиях по борьбе с неурожаем. Во время голода 1891 г. его чиновникам пришлось осуществлять массовые закупки зерна, т. к. считалось, что только они смогут закупить его по приемлемым ценам.

В результате преобразования на Хлеботорговое отделение возлагалась разработка общих мер по упорядочению торговли, а портовые и биржевые комитеты на местах должны были осуществлять инспектирование, следить за качеством экспорта и выявлять нарушения во внутренней торговле, а в чрезвычайных обстоятельствах приходить на помощь местным органам по борьбе с голодом.

В феврале 1894 г. Витте заявил в письме к военному министру о намерении сосредоточить в Департаменте торговли и мануфактур все функции по ведению хлебозаготовительной операции⁶²⁴. 18 февраля его соответствующий доклад был утвержден, новая система вводилась в качестве эксперимента. Но этого Витте было не достаточно. В очередном письме военному министру в мае 1894 г. он писал: «Заведование всей операцией могло бы принадлежать Министерству финансов, как правительственному органу, непосредственно ведающему торговлю вообще, и хлебную в частности»⁶²⁵. Но позиция Военного министерства, вначале согласившегося с планами МФ, теперь изменилась. Военный министр Ванновский понял, что допустил ошибку, поставив

⁶²² ПСЗ. III. Т. XII. № 9158; На отделение ассигновалось 32600 руб. Одновременно были сокращены три должности по департаменту ж. - д. дел.

⁶²³ Дякин В. С. Деньги для сельского хозяйства. 1892-1914 гг.: (Аграрный кредит в экономической политике царизма). СПб., 1997. С.61.

⁶²⁴ Китанина Т. М. Указ. соч. С.204.

⁶²⁵ Там же. С.210.

фактически интендантство под контроль МФ, понял, что «потерял лицо» признав неспособность своих подчиненных самостоятельно проводить столь важную операцию. В результате закупки в 1895 г. опять перешли в ведение Военного министерства, за МФ остались закупки только в четырех приволжских губерниях и то лишь до 1900 г.

Прогнозируемое расширение функций Департамента торговли и мануфактур вызвало усиление его состава. В октябре 1893 г. была учреждена вторая должность вице-директора департамента, должности столоначальника (в I отделении) и 2 помощников столоначальника (в I и II отделениях)⁶²⁶.

Широкое привлечение иностранных капиталов, а также рост внешней торговли потребовали учреждения в 1893 г. были учреждены должности коммерческих агентов МФ за границей, на их содержание было определено 67 тыс. руб.⁶²⁷. Их задачей было подробное информирование своего ведомства о всех законодательных изменениях в области финансов и состоянии торговли в странах пребывания, налаживание контактов с местными предпринимателями, пропаганда инвестиций в Россию. Деятельность первых коммерческих агентов не отличалась интенсивностью, по причине их зависимости от Министерства иностранных дел. В Лондоне о существовании русского коммерческого агента узнали только после его смерти⁶²⁸.

Витте хотел изъять из ведения МИД внешнеэкономические отношения ради заключения заграничных займов. Министр финансов должен был обращаться с конфиденциальными просьбами о выполнении финансовых поручений к российским послам через 2-й департамент МИД. Такая практика не позволяла МФ действовать быстро и устанавливать тесные внешние экономические контакты. В октябре 1898 г. Витте добился реформирования службы агентов за границей. Они были переименованы в финансовых агентов МФ⁶²⁹. Был установлен их непосредственный контакт с родным ведомством. Это вызвало раздражение среди чиновников внешнеполитического ведомства. Когда в 1898 г. финансовый агент С. С. Татищев прибыл в Лондон, российский посол выразил удивление, заявив ему, что «не вполне ясно, зачем собственно понадобились финансовые и коммерческие агенты и какая от них польза»⁶³⁰. Как писал Татищев Витте: «Наши дипломаты, когда с ними заводят речь о финансах, торговле, промышленности, вообще об экономических вопросах, не только слепы, но и глухи»⁶³¹.

⁶²⁶ Обзор деятельности МФ... С.81.

⁶²⁷ ПСЗ. III. Т. XIII. № 9924, № 10216.

⁶²⁸ Лачаева М. Ю. Финансовый агент С. С. Татищев // Россия на рубеже XIX – XX веков. Материалы научных чтений памяти профессора В. И. Бовыкина. Москва, МГУ им. М. В. Ломоносова, 20 января 1999 г.. М., 1999. С.308-309.

⁶²⁹ ПСЗ. III. Т. XVIII. Отд. I № 16004.

⁶³⁰ Лачаева М. Ю. Указ. соч. С.308.

⁶³¹ Там же.

В 1901 г. за границей было 7 агентов МФ: в Берлине, Париже, Лондоне, Риме, Вашингтоне, Константинополе и Иокогаме⁶³². Их деятельность по установлению связи с иностранными банкирами и промышленниками имела важное значение для определения кредитной и валютной политики МФ.

В 90-х гг. в России назрела необходимость приведения в порядок системы мер и весов. Из-за скромности средств, которыми располагал департамент, его деятельность в этой сфере ограничивалась перепиской по отдельным вопросам о мерах и весах, по высылке в провинциальные поверочные учреждения образцовых мер и весов и хозяйственными распоряжениями, связанными с заведованием центральным поверочным учреждением. В представлении министра финансов в Государственный Совет отмечалось «неудовлетворительное состояние торговых мер и весов и надзора за оными и, практикуемый вследствие сего повсеместно, обмер и обвес» и предлагалось создать центральное учреждение, «имеющее все средства для наблюдения за местными поверительными органами и направлением деятельности оных, согласно изменяющимся условиям и требованиям торговли»⁶³³. Поэтому состоявшее при департаменте Депо образцовых мер и весов было в июне 1893 г. преобразовано в Главную палату мер и весов, осуществлявшую технический надзор за правильностью мер и весов. Надзор за употреблением законных мер и весов оставался на местной администрации.

Директором Департамента торговли и мануфактур при Витте стал В. И. Ковалевский. Назначение специалиста по аграрным вопросам на такой пост вызвало бы недоумение, тем более, что был более реальный претендент – В. И. Тимирязев. Но расчет Витте был прост. Во-первых, В. И. Ковалевский по своим личным качествам и эрудиции соответствовал этой должности, а недостаток познаний в промышленном деле мог быстро восполнить. А во-вторых, Витте думал о возможности отделения торгово-промышленной части от МФ и хотел поставить во главе ее человека энергичного, умного, но полностью зависимого от него, не способного в будущем стать министром торговли и промышленности. Ковалевский был как раз таким человеком, так как в прошлом был связан с революционным движением, что закрыло для него путь к министерскому креслу.

Торгово-промышленная программа, разрабатываемая в МФ, требовала активной законотворческой деятельности от Департамента торговли и мануфактур. При Департаменте разрабатывались важнейшие реформы промыслового налога, биржевая и др. Именно в недрах этого департамента, его директором В. И. Ковалевским при участии Витте к октябрю 1893 г. был разработан программный документ – т. н. «Соображения».

⁶³² Список российских посольств, миссий, консульств и агентов Министерства финансов за границей. СПб., 1901. С.1, 2.

Это было представление в Государственный совет по вопросу о необходимости увеличения штата Департамента торговли и мануфактур, в котором подробно излагалась программа действий этого учреждения в ближайшем будущем⁶³⁴. Перед департаментом были поставлены следующие задачи: 1) Содействие образованию торговых товариществ для сбыта товаров за границу; 2) Разработка правил о браковке товаров; 3) Реформа торговых бирж, направленная на упорядочение торговых сделок; 4) Пересмотр существующих правил о маклерах, аукционистах и других должностных лиц биржи; 5) Выработка правил деятельности биржевых артелей, которые поставят их под надлежащий контроль, определят порядок внутреннего самоуправления, условия ответственности членов артели и т. д.; 6) Кодификация существующих торговых обычаев; 7) Установление действительного контроля над применяющимися в торговом обороте мерами и весами; 8) Создание условий для развития варрантного⁶³⁵ дела и, прежде всего, разработка законодательных предложений по применению складочных и закладных свидетельств не только по отношению к зерновым продуктам, но и для других товаров; 9) Разработка правил для комиссионерской торговли; 10) Пересмотр законов о торговых товариществах; 11) Выработка закона о фирмах предприятий; 12) Пересмотр законов об акционерных компаниях; установление контроля над исполнением акционерными компаниями требований их уставов и над их деятельностью в целом; 13) Общий пересмотр таможенного устава в целях создания нового покровительственного таможенного тарифа; 14) Общий пересмотр действующего устава о промышленности; 15) Создание нового закона о привилегиях; 16) Подготовка ликвидации ремесленных учреждений (цехов); 17) Разработка законоположения о промышленных артелях; 18) Изменение системы промыслового обложения; 19) Развитие рабочего законодательства (законы о несчастных случаях, воскресных и праздничных днях); 20) Выработка предложений о мерах для развития и облегчения промышленного кредита; 21) Реформа управления торгово-промышленными учебными заведениями; 22) Пересмотр действующих постановлений о торговом мореходстве (о регистрации мореходных судов, о переходе права собственности на суда, о каботажном плавании, о правах и обязанностях судовладельцев и корабельных служителей и т. д.); 23) Рассмотрение вопроса о преобразовании корабельных и портовых сборов; 24) Преобразование мореходных классов с целью укомплектования русского торгового флота достаточным количеством специалистов; 25) Совместная с МВД разработка устава и полисных правил для каждого

⁶³³ РГИА. Ф.565. Оп.3. Д.11556.

⁶³⁴ Судьбы России. С.289-330.

⁶³⁵ Варрант – свидетельство, выдаваемое товарными складами о приеме товара на хранение, дающее владельцу право на получение зема под залог указанного в варранте товара.

рода страхования в отдельности, тарифов страхования, форм отчетности, правил об ответственности управлений страховых обществ и т. д.; 26) Коренное изменение способов собирания статистических данных, методов разработки и порядка их опубликования; тщательное изучение иностранной промышленности, иностранного спроса, требований потребителей; обстоятельное изучение внутренней торговли по отдельным ее отраслям; собирание сведений об объемах ярмарочной торговли; знакомство с техническим и экономическим состоянием различных отечественных и иностранных производств; издание ежегодников промышленности и торговли.

Таким образом, перед нами не просто план деятельности отдельного учреждения, а настоящая государственная торгово-промышленная программа.

Ряд исследователей считают, что программа Витте была специально замаскирована под штатное преобразование, чтобы ее было легче провести в Государственном совете и потом ссылаться как на зафиксированную в официальном документе⁶³⁶. Частично, с этим мнением можно согласиться, но следует подчеркнуть, что для реализации программы требовалось как увеличение средств Департамента торговли и мануфактур, так и серьезнейшая внутренняя его реорганизация, и связь штатного преобразования с программой была неразрывна.

Государственный совет откликнулся на предложения МФ. По положению 25 января 1894 г. вводился дополнительный штат Департамента торговли и мануфактур⁶³⁷. В этом штате насчитывалось 86 должностей, в т. ч. директор, 2 вице-директора, 9 начальников отделений, заведующий счетной частью, 2 инспектора по учебной части и 3 чиновника особых поручений. Всего на содержание департамента отпускалось 237600 руб., из которых 36 тыс. предназначалось на наем канцелярских чиновников⁶³⁸. В журнале Соединенного присутствия Департаментов Государственной экономии и Законов отмечалось, что увеличение штата Департамента торговли и мануфактур вызвано «с одной стороны, несоответствием его личного состава и средств количеству упадающего ныне на него труда, а с другой, стремлением министра финансов оказывать впредь более деятельную поддержку развитию нашей промышленности и торговли и осуществить целый ряд мер, направленных к удовлетворению разнообразных нужд и потребностей нашей экономической жизни»⁶³⁹. А в обзоре деятельности МФ отмечалось, что штат Департамента торговли и мануфактур 1894 г., «привлекавший новые к нему силы, дал

⁶³⁶ Цечоева М. И.. Социально-экономические реформы С. Ю. Витте и их последствия (1892-1903 гг.). Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 1996. С.48-49; Мартынов С. Д. Указ. соч. 2002. С.83.

⁶³⁷ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10260.

⁶³⁸ ПСЗ. III. Т. XIV (прил.). К № 10260.

⁶³⁹ По: Шепелев Л. Е.. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века... С.211.

возможность приступить к разработке многих законопроектов»⁶⁴⁰.

В апреле 1894 г. из Департамента государственного казначейства в Департамент торговли и мануфактур была передана пробирная часть вместе с лабораторией министерства⁶⁴¹. По новому пробирному уставу 1896 г. при департаменте были образованы должность пробирного инспектора для надзора за пробирными учреждениями, новые должности столоначальника и его помощника, средства департамента были увеличены на 31660 руб.⁶⁴². Для рассмотрения дел по привилегиям был вновь образован Комитет по техническим делам.

Рост департамента обуславливался экономическим ростом России, но в некоторых направлениях его деятельности рост обязанностей был вызван искусственными барьерами на пути экономического развития. Так было, например, с акционерным учредительством. Учреждение акционерных компаний происходило на основании постоянно дополняемого закона 6 декабря 1836 г., вводившего регистрационную систему. Хотя эта система сохраняла от многих злоупотреблений, но она и препятствовала частному предпринимательству, что вызывало многочисленные нарекания. Одним из следствий данной системы была загруженность Департамента торговли и мануфактур, в котором рассматривались все проекты учреждаемых компаний и который был ответственен за их проведение в высших государственных учреждениях. По мнению «Журнала для акционеров» акционерное дело оказалось в департаменте «загнанным на задний двор»⁶⁴³. В конце XIX в. его деятельность по этому направлению резко активизировалась. За 1888 – 1892 гг. было учреждено 179 акционерно-паевых предприятий, а за следующее пятилетие (1893 – 1897) – 484. Только за 1899 г. их было учреждено 328⁶⁴⁴.

Департамент был завален работой по рассмотрению акционерных уставов, и внутри МФ стали говорить о необходимости введения явочного порядка учреждения. Но директор департамента В. И. Ковалевский выступил против, аргументируя свою позицию в первую очередь несовершенством российского законодательства и ограничительными нормами для еврейского предпринимательства, которые обходились в акционерных уставах. Второй же причиной указывалось, что явочная система лишила бы правительство возможности наблюдать за ходом развития акционерного дела⁶⁴⁵.

При Витте были расширены функции фабричной инспекции. В отличие от Вышнеградского, Витте видел в инспекции один из важнейших инструментов своей

⁶⁴⁰ Обзор деятельности МФ... С.82.

⁶⁴¹ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10546.

⁶⁴² ПСЗ. III. Т. XVI. Отд. 1. № 12625.

⁶⁴³ Журнал для акционеров. 1893, №1.

⁶⁴⁴ Шепелев Л. Е. Акционерный капитал в России: политика и динамика развития. // История финансовой политики в России. СПб., 2000. С.86-125. С.98.

политики, причем, используя ее, Витте, по мнению А. П. Корелина, «рассчитывал установить полный контроль над положением дел в промышленности, начиная от технического состояния предприятий и кончая сферой социальных отношений»⁶⁴⁶. Мнение о том, что в этот период инспекция превратилась в еще одну полицию на службе фабрикантов верно лишь отчасти. В первую очередь фабричная инспекция была орудием министерской политики Витте. 6 июля 1896 г. во время петербургских забастовок министр финансов выступил перед представителями текстильной промышленности с гневной отповедью: «Вы вряд ли можете представить правительство более благосклонное к промышленности, чем настоящее. Но вы ошибаетесь, г.г., если воображаете, что это делается для вас, для того, чтобы обеспечить вам наибольшую прибыль; правительство главным образом имеет в виду рабочих; этого вы, г.г., кажется, не поняли, иначе бы последняя стачка не случилась». На попытки возражать, Витте отреагировал совсем резко: «То, что вы собираетесь сказать, не ново; я собрал вас не чтобы выслушать и научиться, а чтобы высказать вам свое мнение (подчеркнуто мною – Я. С.)»⁶⁴⁷. Конечно же, приведенный разговор не служит доказательством особой заботы МФ о рабочих. Но этот разговор прекрасно показывает место, роль отводимую русской буржуазии финансовым ведомством. И эта роль была подчиненной, в самом лучшем случае ролью младшего партнера, которого и можно отчитать за неправильные действия. «Выволочка», устроенная фабрикантам, объяснялась тем, что они, вовремя не пойдя на уступки рабочим, «подвели» министра и его ведомства, представив их деятельность в невыгодном свете перед высшей властью. Поэтому и фабричная инспекция при Витте должна была в равной степени надзирать и за рабочими, и за их хозяевами, хотя, конечно, сочувствие министерства было на стороне последних, на стороне предпринимателей, чья деятельность определяла общий успех его индустриализаторской и финансовой политики.

В русле этой политики определенная независимость в устройстве инспекции (наличие должности главного фабричного инспектора, слабая подконтрольность фабричных окружных инспекторов) стала раздражать высшее финансовое руководство. 14 марта 1894 г. последовало серьезное преобразование инспекции. Должность главного фабричного инспектора упразднялась, инспекция отныне непосредственно подчинялась Департаменту торговли и мануфактур. Фабричные округа упразднялись, вводилось губернское деление – во главе губернской инспекции стоял старший фабричный инспектор, ему подчинялись инспектора, бывшие помощники окружных инспекторов переименовывались в инспекторов. Для усиления контроля над инспекцией создавалось

⁶⁴⁵ Шепелев Л. Е. Акционерный капитал... С.94.

⁶⁴⁶ Корелин А. П. Сергей Юльевич Витте // Россия на рубеже веков: исторические портреты. М., 1991. С.21.

особое отделение по делам фабричной инспекции и вводилось 3 должности фабричных ревизоров. Всего же штат Департамента торговли и мануфактур увеличился на 10 должностей, средства на 35480 руб.⁶⁴⁸.

На фабричную инспекцию был возложен технический надзор за состоянием оборудования предприятий, т.е. обязанности фабричных инспекторов слились с обязанностями губернских механиков. Теперь инспектора должны были иметь серьезную техническую подготовку.

Права инспекции и круг ее деятельности постоянно возрастали. По правилам от 17 августа 1894 г. фабричным инспекторам поручалось давать заключения об обеспечении взятых у Государственного банка промышленных ссуд. Они должны были следить за правильным расходованием кредитов.

Это требовало увеличения аппарата инспекции. В 1897 г., в связи с распространением фабричной инспекции еще на 8 губерний, число фабричных ревизоров при департаменте удвоилось: с 3 до 6⁶⁴⁹.

Непрекращающиеся при Витге попытки МВД окончательно подчинить себе фабричную инспекцию привели к новой реорганизации этой части. В июне 1898 г. шеф жандармов генерал-лейтенант А. И. Пантелеев подает записку, в которой вновь поднимает вопрос о передаче фабричной инспекции МВД, аргументируя это ростом рабочего движения⁶⁵⁰. Тогда по настоянию министра финансов особое совещание под руководством К. П. Победоносцева отклонило идею изменения закона 1886 г. Но МВД на этом не успокоилось.

7 июня 1899 г. при МФ по Департаменту торговли и мануфактур было образовано Главное по фабричным и горнозаводским делам присутствие под председательством министра финансов для «высшего наблюдения за правильным применением законоположений, касающихся соблюдением на фабриках, заводах и горных промыслах должного порядка и благоустройства». Присутствие состояло из товарища министра финансов, директора Департамента торговли и мануфактур, вице-директора департамента (заведующего делами фабричной инспекции), управляющего Отделом неокладных сборов, директора Департамента полиции и одного из вице-директоров этого департамента, вице-директора Хозяйственного департамента, 2 членов от Министерства земледелия и государственных имуществ, по одному члену от Военного министерства и Министерства юстиции, окружных инспекторов фабричной инспекции (по приглашению

⁶⁴⁷ Цит. по: Ольденбург С. С. Указ. соч. С. 76.

⁶⁴⁸ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10420.

⁶⁴⁹ ПСЗ. III. Т. XXII. № 14232.

⁶⁵⁰ Красная летопись. №2. С. 196 – 207.

министра финансов), 7 членов от промышленников (в т. ч. от Совета торговли и мануфактур, его московского отделения и комитетов торговли крупнейших городов), 2 членов от золотопромышленников и члена-делопроизводителя. По заявлению министра внутренних дел состав присутствия мог пополняться товарищем министра внутренних дел с правом голоса⁶⁵¹. Тогда же штат Департамента торговли и мануфактур пополнился должностями члена-делопроизводителя Главного по фабричным и горнозаводским делам присутствия и еще 7 должностями, на что дополнительно ассигновалось 22800 руб.⁶⁵². Но при этом упразднялись должности 4 из 6 фабричных ревизоров при департаменте.

В целом, такое преобразование можно назвать победой Министерства финансов, сохранившего под своим ведением фабричную инспекцию.

В этот период успешно закончилась борьба, которую МФ вело с 1881 г. с Министерством народного просвещения. По высочайше утвержденному мнению Государственного совета от 9 мая 1894 г. коммерческие училища открывались отныне только в ведении МФ «в видах приспособления коммерческого образования к потребностям торговли»⁶⁵³. Опять МФ расширяло свою деятельность в сфере, к его задачам не относящимся. Но такой переход был оправдан тем обстоятельством, что МФ смогло обеспечить для училищ финансирование не из государственных источников (через добровольные пожертвования торгово-промышленных слоев).

С утверждением в 1896 г. положения о коммерческих учебных заведениях МФ, в котором утверждался принцип пребывания коммерческих училищ в ведении Департамента торговли и мануфактур, в котором было образовано новое отделение по учебной части в составе 5 штатных должностей. Вводилось четыре должности инспекторов по учебной части (одного главного, двух окружных инспекторов по учебной части и одного инспектора по художественной части).

Одновременно, для общего руководства делом коммерческого и художественно-промышленного образования и для надзора за постановкой педагогической части в учебных заведениях МФ был образован Совет по учебным делам (под председательством товарища министра из директора Департамента торговли и мануфактур, члена от Министерства народного просвещения, главного инспектора по учебной части, других чинов МФ по назначению министра финансов и членов, избираемых министром финансов из лиц «обладающих познаниями в деле коммерческого и художественно-промышленного образования, или же известных по своей торговой и промышленной деятельности») и Учебный комитет при Департаменте торговли и мануфактур под председательством

⁶⁵¹ ПСЗ. III. Т. XIX. Отд. I. № 17122. Ст. 1, 2, 4.

⁶⁵² Там же. Отд. 2 (прил). К № 17122.

назначенного министром финансов лица в составе члена от Министерства народного просвещения и постоянных членов по выбору министра финансов⁶⁵⁴.

А в 1897 г. МФ подняло вопрос о передаче обратно в его ведение мореходных классов, имевших своей целью подготовку инженеров и штурманов для торгового флота, так как, с передачей их в 1881 г. в Министерство народного просвещения, эти учебные заведения «оторваны были от неразрывно связанными с ними интересов торгового мореплавания». Будучи, по мнению финансового ведомства, чуждо интересам торгового мореплавания, Министерство народного просвещения после принятия в свое ведение мореходных классов «не имело возможности сохранить за ними практического направления в их деятельности, которое единственно являлось залогом их успешного развития». Подразумевалось, что только передача мореходных классов в ведение МФ исправит дело⁶⁵⁵. Такая передача произошла, и в составе Департамента торговли и мануфактур появились еще две должности ревизоров по учебной части.

Таким образом, «Министерство финансов вернуло себе инициативу адресного, целевого создания новых учебных заведений как кадровой основы своей программы торгово-промышленного развития России, как важнейшего условия ее реализации»⁶⁵⁶.

На протяжении всего XIX в. возрастало значение внешней торговли в российской экономике. Возросшие объемы торговли требовали усиления средств для транспортировки товаров, развития российского коммерческого флота. Но ситуация в области торгового мореплавания оставалась неблагоприятной. «В России почти нет судостроительной промышленности, мореходный промысел развит весьма слабо, и русский флаг ... лишь изредка появляется в заграничных водах», – отмечалось в представлении 1893 г. Предлагалось создать такой орган, на обязанности которого лежало бы специальное ведение нужд торгового флота.

Реализована эта задача была 19 января 1898 г., когда произошло образование особого постоянного Совета для заведования делами торгового флота и Отдела торгового мореплавания. Совет состоял из товарища министра финансов, директора Департамента торговли и мануфактур, управляющего отделом по делам торгового мореплавания, трех членов от МФ, по одному от прочих заинтересованных ведомств (всего 4), 2 членов от паровых обществ и по одному от купечества девяти портовых городов. Министр финансов старался обеспечить для себя наиболее благоприятный состав Совета. Это было для него особенно важным, так как интересы казны, по должности им защищаемые,

⁶⁵³ Обзор деятельности Государственного Совета... С.21; ПСЗ. III. Т. XIV № 10596.

⁶⁵⁴ ПСЗ. III. Т. XVI. Отд. I. № 12774.

⁶⁵⁵ Вестник финансов. 1897. № 48.

⁶⁵⁶ С. Ю. Витте – выдающийся государственный деятель России... С.246.

требовали экономии в расходовании средств, в т. ч. и на развитие торгового флота. Поэтому члены от пароходных обществ избирались и назначались министром. Члены от купечества утверждались им же из двух представленных от каждого города кандидатов⁶⁵⁷. Отдел торгового мореплавания состоял из управляющего (на правах вице-директора), его помощника и трех отделений, всего насчитывалось в нем 19 должностей. На содержание Отдела ассигновалось 60120 руб.⁶⁵⁸. С образованием отдела в департаменте были упразднены 5 должностей, так что общее усиление штатов составило 14 должностей.

Большое влияние на дальнейшую судьбу Департамента торговли и мануфактур оказала реформа промыслового налога 1898 г., свидетельствующая о качественно новом подходе к государственному регулированию крупной промышленности и торговли. Одной из важнейших проблем, стоявших перед торгово-промышленным управлением, была сложность в определении крупной предпринимательской деятельности как промышленной или как торговой. Очень часто с точки зрения закона это сделать было почти невозможно. Новый промысловый налог предусматривал дифференциация между торговыми и промышленными предприятиями. Для первых вводилось свидетельства двух разрядов, а для промышленных – пяти. Таким образом, юридически закреплялось отделение в сфере крупного предпринимательства торговли от промышленности. А значит создавались предпосылки для нового разделения управления: на управление торговлей и управление промышленностью.

Новый промысловый налог увеличил доходы казны на 25 млн. руб. Немецкий историк Стефан Плаггенборг считает, что при Витте промышленность стала «определителем дохода государства», продолжалось начавшееся еще при Бунге смещение тяжести налогового бремени с сельского населения на промышленность и торговлю⁶⁵⁹. Это означало, что деятельность Департамента торговли и мануфактур приобретала дополнительный фискальный характер.

В 90-е гг. Департамент торговли и мануфактур «вышел из рамок обыкновенных департаментов»⁶⁶⁰. К 1900 г. число отделений выросло до 16, с 1892 г. произошел рост числа штатных должностей на 75%. Произошло серьезное усложнение делопроизводства, возникли параллелизм в работе разных подразделений. Становилось понятным, что дальнейшее существование в одном департаменте совершенно разных частей (например, заведование делами торговли и учебными заведениями) становилось невозможным. Все

⁶⁵⁷ ПСЗ. III. Т. XVIII. Отд. 1. № 14796.

⁶⁵⁸ ПСЗ. III. Т. XVIII. Отд. 2. К № 14796.

⁶⁵⁹ Гества К. [Рецензия]. Стефан Плаггенборг. Государственные финансы и индустриализация в России, 1881-1903. Результаты налоговой политики для фиска, населения и экономики //Отечественная история. 1994. №3. С.207.

⁶⁶⁰ МФ. Ч.2. С.330-331.

это требовало коренной структурной реорганизации. Ее необходимость была вызвана и желанием предупредить попытки «извне» провести реорганизацию департамента на основе исключения из его компетенции ряда дел и возможного исключения этой отрасли управления из ведения финансового ведомства.

О возможности подобного решения проблемы свидетельствовала дискуссия, прошедшая в Государственном совете во время обсуждения изменений в деле торгового мореплавания, в результате которой было высказано опасение из-за крайнего расширения функций департамента, затруднявшего его работу. Учреждение 1 января 1900 г. нового департамента Государственного совета – Департамента промышленности, наук и торговли показало, что откладывать назревшую реформу уже нельзя. Интересно отметить, что для самого министра финансов преобразование Государственного совета оказалось неожиданностью и вряд ли приятной.

При реорганизации департамента было необходимо избежать опасности разделения Министерства финансов. По примеру Департамента неокладных сборов проект МФ предусматривал преобразование Департамента торговли и мануфактур в Главное управление торговли и промышленности. Начальник Главного управления становился самостоятельным руководителем, по статусу возвышаясь над директорами департаментов и подчиняясь исключительно самому министру. Отделения бывшего Департамента торговли и мануфактур становились отделами, которые по уровню самостоятельности приближались к департаментам.

Но в Государственном совете вспыхнула ожесточенная дискуссия по этому вопросу. Позиции Витте в начале 1900 г. сильно пошатнулись. Политика руководства МФ, пытавшегося отрицать начало промышленно-торгового кризиса, вызвала раздражение в обществе и, прежде всего, в предпринимательских кругах, и позволила противникам Витте подвергнуть критике всю его промышленную политику и возобновить вопрос о необходимости выделения учреждений торговли и промышленности из МФ. Проект Витте подвергся критике как временный, не соответствующий интересам дела.

Министр финансов опять попытался использовать авторитет верховной власти и обратился в феврале 1900 г. к царю с докладом «О положении нашей промышленности». Л. Е. Шепелев связывает этот доклад напрямую с обсуждением проекта преобразования центральных учреждений по торговле и промышленности⁶⁶¹. В докладе говорилось о необходимости дальнейшего сосредоточения всей промышленной политики в МФ. Витте называл следующие части управления, неконтролируемые до сих пор финансовым ведомством: а) добыча горнозаводского сырья; б) его первичная переработка; в) кустарная

⁶⁶¹ Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века... С.251-252.

и ремесленная промышленность; г) военная промышленность. «При такой разрозненности управления промышленностью, – отмечалось в докладе, – очень трудно согласовать действия различных ведомств так, чтобы принимаемые ими меры были направлены к одной общей цели»⁶⁶². Единственным возможным выходом из этой ситуации в докладе признавалось последовательное и сосредоточенное объявление высочайших повелений и воззрений по торгово-промышленной отрасли народной жизни «одним министром, ближе всего стоящим к промышленности – министром финансов»⁶⁶³.

Вряд ли доклад произвел большое впечатление на царя. В нем наглядно проявилась противоречивость позиций Витте. Все содержание доклада как раз подчеркивало необходимость отделения управления торговлей и промышленностью от МФ. Вывод о сосредоточении торгово-промышленной политики в одном ведомстве выглядел искусственным и не обоснованным. В результате, поддержку со стороны верховной власти Витте не получил. Стороны в Государственном совете пришли к компромиссу, который носил явно кратковременный характер.

По закону 5 июня 1900 г. была учреждена новая должность товарища министра, заведовавшего делами торговли и промышленности. Он должен был принимать меры для общего направления деятельности подведомственных ему учреждений и руководить разработкой в них законодательных предложений и общих мероприятий по части торговли и промышленности. Были образованы Отделы: торговли, промышленности, торгового мореплавания и учебный, с правами, приближенными к правам департаментов. Во главе их стояли управляющие с помощниками (помощника не было у управляющего учебным отделом). Отделы делились на отделения.

Отдел торговли, состоявший из 6 отделений, заведовал делами о внешней и внутренней (за исключением таможенной части) торговле (ярмарками, биржами, мерами и весами, государственным промысловым налогом и другим). При отделе состояло Особое по промысловому налогу присутствие.

Отдел промышленности, состоявший из 2 отделений, ведал дела об устройстве и содержании промышленных заведений, надзоре по благоустройству на фабриках и заводах, о таможенном тарифе, о промышленных выставках, о пробирной части и другие, связанные с промышленностью. При нем состоял Комитет по техническим делам.

На Отделах торговли и промышленности по принадлежности лежало делопроизводство Совета торговли и мануфактур.

Учебный отдел, состоявший из одного отделения, заведовал коммерческими,

⁶⁶² Судьбы России. С.357.

⁶⁶³ Там же. С.358.

художественно-промышленными учебными заведениями министерства. Он также вел делопроизводство Совета по учебным делам. При нем состояли Ученый комитет и инспектора по учебной части.

Отдел торгового мореплавания, состоявший из 3 отделений, сохранил свои функции без изменений.

Для заведования личным составом по торговле и промышленности при товарище министра финансов, заведовавшего ими, была учреждена канцелярия (3 отделения), которая занималась также хозяйственной, счетной, пенсионной, статистической и архивной частями во всех Отделах⁶⁶⁴.

Большие затруднения в деятельности Департамента торговли и мануфактур были вызваны отсутствием у него собственных возможностей для наблюдения за сбором промыслового налога. В такой ситуации ему приходилось, каждый раз с особого разрешения министра финансов, обращаться за помощью в Департамент неокладных сборов, в ведении которого состояли ревизоры по податной части. В результате, последние получали указания сразу от двух директоров, что не могло не сказываться на их деятельности⁶⁶⁵. Поэтому в штате учреждений по торговле и промышленности были предусмотрены две должности ревизоров по взиманию промыслового налога.

Всего в учреждениях МФ по промышленности и торговле насчитывалось 179 должностей, на их содержание ассигновывалось почти 530 тыс. руб., из которых 72 тыс. предполагалось расходовать на канцелярских чиновников⁶⁶⁶.

Преобразованию предполагалось подвергнуть и совещательные учреждения по торговле и промышленности, деятельность которых «не оправдала надежд современников»⁶⁶⁷. Еще в программе 1893 г. говорилось о необходимости образования при МФ высшего коллегиального управления, которое «обладало бы не только совещательным характером по всем вопросам, затрагивающим общие интересы промышленности и торговли, но имело бы и право самостоятельного возбуждения новых вопросов с целью своевременного удовлетворения изменяющихся потребностей торгово-промышленной жизни»⁶⁶⁸. В проекте Витте 1899 г. эти предложения прозвучали вновь. Но реализованы они не были ни в 1893 г., ни позже. И хотя при Витте МФ способствовало созданию и деятельности неофициальных представительских учреждений, а в 1896 г. по его инициативе даже был созван Всероссийский торгово-промышленный съезд, но обязательное и полномочное представительство предпринимателей так и не было создано.

⁶⁶⁴ ПСЗ. III. Т. XX. Отд. 1 и 2. № 18736.

⁶⁶⁵ Ревизоры по податной части... С.12.

⁶⁶⁶ ПСЗ. III. Т. XX. Отд. 1 и 2. № 18736

⁶⁶⁷ Шепелев Л. Е. Совещательные учреждения... С.98.

Главным положительным итогом преобразования учреждений по управлению торговли и промышленностью стало освобождение руководства МФ от решения многих второстепенных вопросов, связанных с этой сферой, и превращение начальников отделений (управляющих отдельными отраслями торгово-промышленной политики) из безынициативных исполнителей в ответственных руководителей.

Необходимо отметить, что сохранение управления торговлей и промышленностью в МФ в этот период отвечало интересам их развития. Это признал и бывший сторонник отделения Д. И. Менделеев и даже предложил вернуть горную часть. Финансовое ведомство, возглавляемое таким энергичным и честолюбивым министром, справилось бы с задачей индустриализации лучше, чем самостоятельное ведомство, во главе которого мог оказаться не столь авторитетный чиновник, и деятельность которого была бы ограничена рамками финансирования, не столь широкого и благосклонного.

Но от некоторых функций МФ ради пользы дела могло бы отказаться. Это касалось прежде всего управления специализированными учебными заведениями по торгово-промышленной части. С одной стороны, практика показала, что развитие этих учебных учреждений зависит от финансирования, которое лучше обеспечивало МФ. Но, с другой стороны, кто был виноват в том, что Министерство народного просвещения не получало достаточных средств на это? Верховная власть, передавая учебные заведения в МФ, в очередной раз вместо лечения болезни предпочло ее узаконить.

В последующие годы деятельность Учебного отдела непрерывно усложнялась, т. к. нужда страны в технических специалистах увеличивалась пропорционально индустриальному росту. В 1901 г. Учебный отдел пополнился еще двумя должностями окружных инспекторов по учебной части⁶⁶⁹. В 1902 г. по Положению о художественно-промышленных учреждениях Министерства финансов при Учебном отделе под управлением инспектора по художественной части учреждалось Бюро по художественно-промышленному образованию. Штат Одела был пополнен должностями помощника инспектора по художественной части и столоначальника⁶⁷⁰. В 1902 г. в ведении МФ состояли 151 коммерческое училище, 43 торговые школы, 30 торговых классов, 23 курса коммерческих знаний, Киевский, Варшавский, Санкт-Петербургский политехнический институты, художественно-ремесленные школы и школы торгового мореплавания. В них обучалось более 30 тыс. учащихся⁶⁷¹.

В целом, деятельность МФ в области коммерческого и технического образования

⁶⁶⁸ Судьбы России. С.307.

⁶⁶⁹ ПСЗ. III. Т. XXI. Отд. 1. № 20905. На это было ассигновано 11400 руб..

⁶⁷⁰ ПСЗ. III. Т. XXII. Отд. 1. № 21634.

⁶⁷¹ Брандт Б. Витте // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Доп. том 1. СПб., 1905. С.432.

заслужила высокую оценку⁶⁷². Благодаря этой деятельности страна получила столь необходимые ей в условиях индустриализации кадры высококвалифицированных специалистов, управленческий и технический персонал для русских фабрик и заводов. Передача же этих заведений в ведение Министерства народного просвещения вызвала бы трудности в их финансировании. Так же денег на свое любимое детище министр финансов не жалел. Но, в результате, МФ приходилось заниматься функциями, совсем далекими от финансового управления, отвлекая на это значительные силы своего аппарата, а само ведение этого дела отличалось большой бесхозяйственностью. В отчете государственного контролера за 1902 г. приводилась совершенно фантастическая сумма, потраченная на создание Санкт-Петербургского политехнического института – 8 млн. руб.⁶⁷³! Думается, если бы вся система технического и коммерческого образования находилась бы в руках Министерства народного просвещения, МФ и половину бы этой суммы не выделило.

Из учреждений по торговле и промышленности наибольшей критике подвергался Отдел по торговому мореплаванию, который явно не справлялся с программными задачами, определенными еще в 1893 г. Торговое мореплавание развивалось медленно, это направление торгово-промышленной политики явно не было в числе приоритетных в министерство Витте. На развитие торгового флота ежегодно ассигновались 3,5 млн. руб., что было явно недостаточно⁶⁷⁴.

При этом масштабы деятельности этой части управления возрастали: 12 июня 1901 г. последовала передача из МВД в ведение МФ портовых управлений. При Совете по делам торгового мореплавания был образован Комитет по портовым делам.

Против Витте была развернута настоящая война во главе с председателем Совета по делам торгового мореплавания великим князем Александром Михайловичем, давно мечтающим о широкой государственной деятельности. Расширяющееся управление торговым мореплаванием настолько сильно выходило за рамки министерского отдела, представляло собой настолько самостоятельную административную сферу, что Витте приходилось прилагать все силы, чтобы выдержать напор великого князя.

23 ноября 1901 г. было образовано Особое совещание для пересмотра действующих постановлений о торговом мореплавании под председательством Александра Михайловича. Началась работа над проектом реорганизации этой части⁶⁷⁵.

Витте пытался путем расширения штата отдела торгового мореплавания доказать,

⁶⁷² Хотя, например, в «Истории Министерства финансов России» содержится критическая оценка деятельности коммерческих училищ под управлением МФ (История Министерства финансов России: В 4 т. Т. I. 1903 – 1917 гг. М., 2002. С. 436).

⁶⁷³ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1902 год. СПб., 1903. С. 52.

⁶⁷⁴ Для сравнения во Франции эта цифра составляла 25 млн. руб., в Англии – 11, Австро-Венгрии – 7.

⁶⁷⁵ Вестник финансов. Приложение «Движение по государственной службе». 1902. №3. С. 28.

что и в рамках МФ внимание к этой отрасли может быть усилено. В июне 1902 г. в Отделе торгового мореплавания были учреждены должности инспектора по технической части, начальника отделения, столоначальника и 2 помощников столоначальника⁶⁷⁶. Но такое «усиление» внимания к проблемам торгового мореплавания уже не могло помочь Витте избежать выделения этой части из ведения МФ.

16 июля 1902 г. Александр Михайлович писал Николаю II в ответ на письмо царя, в котором был фактически отвергнут проект великого князя о реорганизации управления торговым мореплаванием: «Когда я представлял Тебе мой проект о главном управлении, я никак не ожидал, что Ты его примешь, и был готов на то, что Ты его отвергнешь, и тогда бы я ушел от всех своих должностей в Мин. Финансов. Меня эта мысль даже радовала. <...> ...повторяю, что служить под началом Витте не могу, мне слишком ясно, куда он метит, и я не могу своим присутствием в его министерстве одобрять его политику». Далее Александр Михайлович прямо писал о своей неудовлетворенности ролью «парадной ширмы» в подведомственных ему делах: «У нас, Слава Богу, еще пока держится престиж Великих Князей и все, что делается в М. Ф. по вопросам торгового мореплавания, приписывается мне. Ты понимаешь, что я не могу отвечать за то, что делается даже помимо моего сведения»⁶⁷⁷. Такому давлению со стороны родственников царь, как известно, до 1905 г. сопротивляться не мог.

В ноябре того же года Совет по делам торгового мореплавания, Комитет по торговым делам и Отдел торгового мореплавания со всеми ему подведомственными учреждениями были выделены из состава МФ в учреждаемое Главное управление торгового мореплавания и портов⁶⁷⁸. Н. П. Ерошкин связывал это выделение, которое он называл «искусственным», с желанием правительства избежать усиления позиций буржуазии в МФ⁶⁷⁹. Н. П. Ерошкин безусловно был прав в том вопросе, что выделение этой части управления в отдельное, самостоятельное учреждение было искусственным. Но необходимо учитывать и тот факт, что по многим показателям состояние торгового флота в ведении МФ не было блестящим. Е. Е. Хадонов отмечает, что «слабое развитие этой отрасли промышленности не было чем-то неизбежным и не могло быть отнесено к числу объективных факторов, являвшихся последствиями естественных условий России»⁶⁸⁰. Вина за недостаточное внимание к этой отрасли хозяйства лежит еще на предшественниках Витте, но и он сделал очень мало для ее развития. Поэтому многие

⁶⁷⁶ ПСЗ. III. Т. XXII. Отд. I. № 21654.

⁶⁷⁷ Российский императорский дом (Дневники. Письма. Фотографии): Сост. А. Н. Боханов, Д. И. Исмаил-Заде. М., 1992. С. 167, 168.

⁶⁷⁸ ПСЗ. III. Т. XXII. Отд. I. № 22092.

⁶⁷⁹ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 214.

⁶⁸⁰ Хадонов Е. Е. Указ. соч. С. 105.

представители буржуазии, чьи интересы были связаны с торговым флотом, оказались довольны выделением этой части из финансового ведомства.

Выделение Главного управления торгового мореплавания было абсолютно естественным проявлением тенденции к созданию самостоятельного Министерства торговли и промышленности, чему так сопротивлялся Витте. Ситуация усугублялась последовавшей в ноябре 1902 г. отставкой товарища министра финансов по торгово-промышленной части В. И. Ковалевского. Пессимистическими настроениями прониклись чиновники министерства. Один из них, С. И. Гулишамбаров, писал своему знакомому: «Мало помалу разрушается все то, над созданием чего он (Ковалевский – Я. С.) трудился более 10 лет. Отдел торгового мореплавания уже отпал от нас, на днях ожидается отпадение фабричной инспекции, а в скором времени и Учебного отдела»⁶⁸¹. Многие современники восприняли выделение управления торговым мореплаванием из МФ как свидетельство ослабления позиций Витте⁶⁸². В столице ехидно шутили, что великий князь Александр Михайлович снял с Витте «порты»⁶⁸³.

После выделения Главного управления торгового мореплавания одной из важнейших забот финансового руководства было недопущение вмешательства нового учреждения в дела таможенного управления в портовых городах. Это подчеркивалось в докладной записке, представленной директором Департамента таможенных сборов⁶⁸⁴.

Всего с 1892 по 1902 гг. (до выделения торгового мореплавания) расходы на содержание части МФ, занимавшейся делами по торговле и промышленности, увеличились планируемые – на 403,02%, реальные расходы с 1892 по 1903 гг. – на 324%, т. е. этот рост был самым большим по министерству⁶⁸⁵. То, что планируемая доходность от этой части выросла только на 12,65%⁶⁸⁶ показывает, что ее деятельность совсем вышла из рамок деятельности финансового ведомства, превратившись в совершенно самостоятельный (в смысле исполняемых функций) орган по управлению отечественной промышленностью. То, что она оставалась в составе МФ, уже не соответствовало новым условиям экономической жизни, и от выделения ее удерживал только авторитет министра финансов, не желавшего терять контроль над этой сферой управления.

Серьезно вырос при Витте штат Департамента государственного казначейства. Правда, вначале, в 1894 г. из Департамента государственного казначейства в Особенную канцелярию по кредитной части и Департамент торговли и мануфактур были переданы

⁶⁸¹ По: Ковалевский В. И. Воспоминания // Русское прошлое. Историко-документальный альманах. 1991. №2. Вступительная статья Л. Е. Шепелева. С.16.

⁶⁸² Суворин А. Дневник. М., 1992. С.358.

⁶⁸³ Великий князь Александр Михайлович. Книга воспоминаний. М., 1991. С.172.

⁶⁸⁴ РГИА. Ф.560. Оп.43. Д.223.

⁶⁸⁵ См. Приложение 16 и 18.

дела по монетной и пробирной частям вместе с С.-Петербургским монетным двором и лабораторией министерства, и из штата департамента были исключены начальник отделения, 6 штатных и 4 канцелярских чиновника⁶⁸⁷. Но очень скоро увеличение бюджетных показателей потребовало усиления Департамента государственного казначейства, который до этого претерпевал сокращение числа служащих до 86 человек, причиной чего было сохранение почти без изменений с 1864 г. суммы, определенной на содержание департамента⁶⁸⁸. Поэтому в конце 1895 г. на содержание департамента было прибавлено 30 тыс. руб.⁶⁸⁹, в 1897 г. бухгалтерское отделение департамента было преобразовано в отдел с усиленным составом, на что было дополнительно ассигновано 14 тыс. руб.⁶⁹⁰. К 1900 г. в департаменте было уже 109 штатных должностей, средства его возросли до 240 тыс. руб.⁶⁹¹. Но и такого усиления было уже недостаточно, так как обязанности Департамента в условиях активной законодательной деятельности постоянно возрастали. По новому штату 10 июня 1900 г. число отделений департамента возросло сразу с 9 до 14, число штатных служащих со 109 до 158, сумма содержания с 240 тыс. до 356 тыс. руб., из которых 47 тыс. предназначалось на канцелярских чиновников⁶⁹². Тогда же в Департаменте было учреждено 3 должности ревизоров для проверки казначейств и казенных палат по делам о государственных доходах и расходах.

Росло количество дел, разрешаемых Департаментом и приданными ему учреждениями. Например, в Главном казначействе за 10 лет количество входящих и исходящих бумаг возросло на 30%, что было, прежде всего, связано с резким возрастанием государственного бюджета в этот период⁶⁹³.

Всего с 1892 по 1903 гг. рост расходов на содержание департамента составил 84,5%⁶⁹⁴.

Не стоял в стороне от преобразований и Департамент окладных сборов, хотя, в сравнении с другими ведомственными подразделениями, его значение снизилось в министерство Витте, ориентированное на доход с косвенных налогов. В департаменте подготавливались проекты нового паспортного устава, положения о государственном квартирном налоге, изменения положения о податной инспекции, в нем обрабатывались статистические сведения по разным вопросам, поступавшие от податных инспекторов.

⁶⁸⁶ См. Приложение 17.

⁶⁸⁷ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10546; Обзор деятельности МФ... С.58.

⁶⁸⁸ МФ. Ч.2. С.335.

⁶⁸⁹ ПСЗ. III. Т. XV. № 12243.

⁶⁹⁰ ПСЗ. III. Т. XVII. № 14803.

⁶⁹¹ МФ. Ч.2. С.355.

⁶⁹² ПСЗ. III. Т. XX. Отд. 1 и 2. № 18808.

⁶⁹³ РГИА. Ф.565. Оп.4. Д.12712. Л.5об., 7.

⁶⁹⁴ См. Приложение 18.

23 октября 1892 г. была учреждена вторая должность вице-директора Департамента окладных сборов⁶⁹⁵. В 1893 г. в департамент было передано общее направление дела оценки недвижимых имуществ для обложения их земскими сборами в губерниях, где введены земские учреждения. В том же году на него было возложено заведование государственным квартирным налогом, что привело к увеличению средств департамента на 26 тыс. руб. и созданию особого отделения (5 штатных чиновников)⁶⁹⁶.

Завершение выкупной операции в большинстве губерний и включение оборотов выкупной операции в государственную роспись позволили ликвидировать с 1 июля 1895 г. Главное выкупное учреждение. Его обязанности и обязанности по выкупному делу Государственного банка были переданы в Департамент окладных сборов. Это позволило избавиться от излишней переписки, лучше наладить отчетность. Теперь к ведению Департамента окладных сборов относилось рассмотрение общих вопросов о порядке и условиях перевода крестьян на выкуп, разрешение выкупных ссуд, ведение счетоводства и отчетности по выкупным платежам, текущее по ним делопроизводство и т. п.⁶⁹⁷.

22 мая 1895 г. был издан новый штат департамента. Вместо 8 прежних отделений образовывалось 12. Были учреждено 24 новые должности, возросли штатные оклады, на содержание департамента теперь в год ассигновалось 72440 руб.⁶⁹⁸.

По закону 8 июня 1901 г. в Департамент окладных сборов было передано из Главного управления неокладных сборов гербовое отделение с Гербовым казначейством⁶⁹⁹. В управлении неокладных сборов гербовое отделение получило обособленное состояние из-за того, что заведование другими неокладными сборами на местах производилось через акцизные управления, а пошлинами заведовали казенные палаты, управлению неокладных сборов непосредственно не подчиненные⁷⁰⁰. Сам характер этих сборов был различным. Постоянное возрастание дел Главного управления по казенной продаже питей приводило к тому, что на дела гербовой части сил у руководства управления не оставалось. Департамент же окладных сборов по сравнению с другими частями министерства так сильно загружен не был. Кроме того, еще в 1882 г. сюда было передано делопроизводство по пошлинам с безмездно переходящих имуществ. Штат департамента был усилен должностями третьего вице-директора, 2 новых ревизоров по податной части, столоначальника и его помощника⁷⁰¹.

В 1901 г. в его составе было образовано делопроизводство для разработки

⁶⁹⁵ МФ. Ч.2. С.72.

⁶⁹⁶ Обзор деятельности МФ... С.66; Департамент окладных сборов... С.105.

⁶⁹⁷ Департамент окладных сборов... С.86.

⁶⁹⁸ ПСЗ. III. Т. XV. № 11508.

⁶⁹⁹ ПСЗ. III. Т. XXI. Отд. I. № 20333.

⁷⁰⁰ МФ. Ч.2. С.334.

статистических данных об изменениях в области землевладения⁷⁰². Необходимость в таких статистических сведениях связывалась с необходимостью вести полемику с Министерством земледелия и государственных имуществ и дворянскими обществами по вопросу о деятельности Крестьянского банка. В. С. Дякин подчеркивал, что возникновение широких статистических разработок вследствие полемических нужд финансового ведомства было вообще характерно для Витте⁷⁰³.

В 1902 г. в департаменте (без Гербового казначейства) насчитывалось 134 чиновника⁷⁰⁴. Если в 1892 г. в нем было 7 отделений, то в 1902 г. их число было доведено до 15. Всего с 1892 по 1902 гг. расходы на содержание Департамента окладных сборов выросли на 129,51%, при этом рост дохода по этому департаменту составил 49,73%⁷⁰⁵, так что рост расходов значительно опережал в это время рост доходов, что свидетельствует о возможно неоправданной бюрократизации данной части управления.

Введение таможенного тарифа 1891 г., двойного тарифа 1893 г., таможенная война с Германией, усиление азиатской торговли вызвали рост обязанностей Департамента таможенных сборов. Витте собирался проводить дальше протекционистскую политику своих предшественников и в ответ на критику этого курса отвечал, что «все жертвы, понесенные населением в целях создания и укрепления отечественной промышленности, должны бы были получить значение бесплодного ущерба»⁷⁰⁶. Но для этого Витте считал необходимым перестроить работу департамента. Он был крайне недоволен директором департамента Л. Ф. Тухолкой, который за 12 лет директорства, по мнению Витте, «засиделся» на своем месте и распустил свое ведомство⁷⁰⁷. В 1894 г. старого директора сменил ставленник Витте – Н. И. Белюстин, который сразу, не взирая на противодействие чиновников департамента, приступил к преобразованиям. 29 мая 1895 г. по новому штату были введены должности второго вице-директора, начальника отделения и 2 лаборантов-экспертов и было образовано специальное отделение для рассмотрения вопросов о применении тарифа с теххимической лабораторией. На содержание 20 (с 1898 г. – 30) кандидатов для занятия штатных должностей таможенных учреждений средства департамента были усилены на 12 тыс. руб.⁷⁰⁸.

⁷⁰¹ ПСЗ. III. Т. XXI. Отд. 1. № 20333; Ревизоры... С.12; Департамент окладных сборов... С. 183.

⁷⁰² Департамент окладных сборов... С.226.

⁷⁰³ Дякин В. С. Деньги для сельского хозяйства... С.79.

⁷⁰⁴ Общий состав Министерства финансов за 1902 год. Сведения полученные до 1 июля. СПб., 1902. Ст. 262-270.

⁷⁰⁵ См. Приложения 7 и 8.

⁷⁰⁶ Требования дворянства и финансово-экономическая политика царского правительства в 1880-1890-х годах // Исторический архив. 1957. №4. С.153.

⁷⁰⁷ Миншлов С. Р. В таможенном мире. Из воспоминаний. Трапезонд, 1917. С.2.

⁷⁰⁸ ПСЗ. III. Т. XV. № 11737. Было также ассигновано дополнительно 1500 руб. на лабораторию при департаменте, 3900 руб. на награды и пособия, 3000 руб. на канцелярские расходы.

К 90-м годам обострилась опасность выделения пограничной стражи из ведения МФ. С ростом стражи, усилением ее вооружений (вплоть до артиллерии) все острее становилась проблема ее двойного подчинения – МФ и Военному министерству. Подчинение фактически воинской организации гражданскому ведомству вызывало все больше вопросов. Еще на докладе военного министра 16 декабря 1886 г. Александр III написал: «оставлять это дело так, как оно существует теперь, не возможно». На заседании созданной по этому поводу комиссии Витте пришлось защищать интересы своего ведомства. Он выступил с речью, в которой сказал: «Из желательности сохранения и даже усиления воинской организации пограничной стражи никоим образом не следует делать вывода, что в соответствии с сим должно измениться непосредственное назначение пограничной стражи и отношение ее к военному ведомству. Имея строго военную организацию, пограничная стража, тем не менее, должна, прежде всего, служить интересам финансового ведомства...»⁷⁰⁹.

Но словесных доводов было недостаточно, и Витте выдвинул план преобразования пограничной стражи, утвержденный Александром III. 15 октября 1893 г. Департамент таможенных сборов был освобожден от заведования пограничной стражей, которая была выделена в отдельный корпус и подчинена непосредственно министру финансов. На командира отдельного корпуса были возложены все права и обязанности по управлению, до этого принадлежавшие директору департамента. Из ведения департамента в ведение Управления Отдельного корпуса передавалась Балтийская таможенная флотилия. Во временном штате Управления отдельным корпусом пограничной стражи и Штаба корпуса насчитывалось 37 должностей. Реформа привела к сокращению штата департамента на 15 должностей⁷¹⁰. Зато штат министерства увеличился на 22 должности.

Таким образом, министр финансов получил в свое ведение отдельную воинскую силу. Интересно, что Александр III не хотел придавать корпусу пограничной стражи статуса «отдельного», но Витте на нем настоял⁷¹¹.

С ликвидацией Балтийской таможенной флотилии ее суда были переданы в Управление отдельным корпусом пограничной стражи, при котором была образована морская часть: начальник с помощником, назначаемые по согласованию с Главным Морским штабом, и 2 вольнонаемных техника⁷¹². Всего в состав Отдельного корпуса пограничной стражи входили кроме управления 7 округов, 31 бригада, 118 отделов, 570 отрядов и флотилия. Общая ее численность – 36709 человек, из которых 1033 генерала,

⁷⁰⁹ Обзор деятельности МФ... С.110.

⁷¹⁰ ПСЗ. III. Т. XIII. № 9975.

⁷¹¹ Витте С. Ю.. Воспоминания. Т.1. С.346, 347.

⁷¹² ПСЗ. III. Т. XVII. № 14715.

штаб и обер-офицера⁷¹³.

С развитием торговых сношений в Средней Азии и на Дальнем Востоке потребовалось увеличить штаты Департамента таможенных сборов. В 1900 г. в составе департамента было образовано Азиатское отделение⁷¹⁴. Его штат пополнялся 10 должностями. Одновременно были усилены канцелярские и хозяйственные суммы департамента. В 1903 г. штат возрос еще на 4 должности⁷¹⁵.

С 1892 по 1903 гг. расходы на содержание департамента выросли на 17%⁷¹⁶. Такое сравнительно небольшое увеличение связано с выделением управления пограничной стражей (а следовательно, и расходов на него).

Департамент железнодорожных дел оставался любимым детищем Витте. Его деятельность выражалась, по мнению авторов юбилейного издания, в трех важнейших видах: 1. Организационные мероприятия (установление общих правил, определяющих различные стороны и условия тарифного дела; организация вспомогательных по тарифному делу учреждений); 2. Осуществление прямых задач по урегулированию железнодорожных тарифов и по надзору и руководству действиями железнодорожных обществ в этой области (пересмотр и регулирование тарифов отдельных дорог, упорядочение и объединение тарифов на важнейшие грузы для всей сети, разрешение текущих тарифных вопросов, статистика); 3. Установление исключительных и льготных тарифов⁷¹⁷.

После назначения Витте управляющим МФ, связь этого ведомства с МПС только упрочилась. По этому поводу «Московские ведомости» выражали надежду, что оба министерства будут действовать сообща. Недвусмысленно отмечалось, что деятельность МПС «будет в немалой степени зависеть от того главного фактора, от которого зависит правильная функция всех частей государственного организма – от общей финансовой и экономической политики, а она ныне будет всецело находиться в руках С. Ю. Витте, являющегося в настоящее время главным сосредоточением всеобщего внимания и лучших ожиданий России»⁷¹⁸. И, действительно, новый министр А. К. Кривошеин оказался в полном подчинении министра финансов. Сам он не занимался железнодорожным делом и не изменил ничего в руководящем составе МПС, сложившемся при Витте. В Комитете Сибирской дороги он, по отзыву А. Н. Куломзина, занимал по отношению к министру

⁷¹³ История Министерства финансов России. В 4 т. Т. I. 1903 – 1917 гг. М., 2002. С.385.

⁷¹⁴ ПСЗ. III. Т. XX. Отд. 1. № 18614. Всего дополнительно было ассигновано 29638 руб.; Департамент таможенных сборов... С.15-16.

⁷¹⁵ ПСЗ. III. Т. XXII. Отд. 1. № 22365.

⁷¹⁶ См. Приложение 18.

⁷¹⁷ МФ. Ч.2. С.251.

⁷¹⁸ Московские ведомости. 1892. №244. 3 сентября.

финансов угодническую позицию⁷¹⁹. Министр путей сообщения или, вернее, его министерство «в значительной степени находилось под моим влиянием, или под влиянием моего министерства, т. е. министерства финансов», – вспоминал сам Витте⁷²⁰. В результате, МПС «сделалось в своем роде исполнительным отделом по путям сообщения – Департаментом министерства Финансов»⁷²¹.

Значение Совета по железнодорожным делам неуклонно снижалось, его деятельность сократилась и «рассмотрение дел законодательного свойства было весьма незначительно»⁷²². И это в то время, когда разворачивается бурное железнодорожное строительство! В ведомственном издании МПС такое сокращение объясняется необходимостью после издания нового железнодорожного закона и развивающих его правил выждать некоторое время для накопления сведений и опыта по их применению. Но может быть и дано другое объяснение: МФ в этот период разворачивает бурную деятельность в железнодорожной сфере. Совет, в большей степени контролируемый еще МПС, мог послужить помехой. И только с 1898 г., когда права МФ в осуществлении высшей железнодорожной политики окончательно утвердились (в 1896 г. при МФ была учреждена под председательством директора Департамента железнодорожных дел межведомственная Комиссия о новых железных дорогах, в 1898 г. представители министерства входят в правления 19 казенных дорог), а МПС фактически было поставлено в зависимость от финансового ведомства, деятельность Совета по железнодорожным делам постепенно снова возрастает⁷²³. Но прежних позиций Совет не вернул: за 1900 – 1904 гг. произошло 56 заседаний, т. е. в среднем по 12 в год⁷²⁴.

Министр финансов играл, безусловно, ведущую роль в Комитете Сибирской железной дороги. Именно от него зависел успех предприятия, так как на нем лежала забота о его финансировании, о порядке такого финансирования⁷²⁵. В Управление строительства Сибирской железной дороги, созданное в 1893 г., вошел представитель от МФ⁷²⁶. При этом, Комитет Сибирской железной дороги занимался не только вопросами, непосредственно касающимися ее строительства, но и фактически объединил в период

⁷¹⁹ НИОР РГБ. Музейное собрание. Ф.178. Карт.9803. Ед.7. Л.26.

⁷²⁰ Витте С. Ю. Воспоминания. Т. II. С. 18.

⁷²¹ Табурно И. П. Указ. соч. С. 98.

⁷²² Обзор деятельности Министерства путей сообщения за десятилетие 1895 – 1904 гг. СПб., 1906. С. 352.

⁷²³ В 1898 г. происходит 14 заседаний, а в 1899 г. – 25 (Обзор деятельности Министерства путей сообщения... С. 353).

⁷²⁴ Всего за 1895 – 1904 гг. по сведениям «Обзора деятельности Министерства путей сообщения...» произошло 131 заседание (С. 354). Если отнять от них известное число заседаний в 1895 – 1899 гг. получится 58 заседаний в 1900 – 1904 гг.

⁷²⁵ ПСЗ. III. Т. XII. № 9140. VI.

⁷²⁶ ПСЗ. III. Т. XIII. № 9728. Ст. 6.

своей деятельности высшее управление Сибирью⁷²⁷.

Но в 1895 г. Кривошеин был уволен в отставку за многочисленные злоупотребления. Как признавался Витте, эта отставка стала для него неприятной неожиданностью, и он не успел подготовить «своего» преемника. Витте попытался «протащить» на пост министра своего товарища А. П. Иващенко, но Николай II под влиянием противников всесильного министра финансов смог устоять перед его давлением и прямо заявил, что при таком назначении все будут говорить о недопустимом влиянии одного ведомства на другое⁷²⁸.

В результате, влияние МФ было поставлено под вопрос с назначением нового министра путей сообщения – кн. М. И. Хилкова. Это назначение было поражением Витте. Во-первых, новый министр был специалистом в железнодорожном деле (первым на этом посту за последние два десятилетия, не считая самого Витте). Во-вторых, искренне интересуясь Сибирской железной дорогой, М. И. Хилков критиковал ее финансирование, т. е. деятельность МФ. В-третьих, он был недоволен разделением управления железнодорожными делами и стремился вновь сосредоточить его в МПС.

В 1897 г. М. И. Хилков подал царю доклад, в котором писал: «С тех пор как руководство тарифами и всей финансовой стороной дела отошло из ведения министерства [путей сообщения], оно перестало быть руководителем железнодорожного дела. В настоящее время Министерство путей сообщения в железнодорожном ведомстве ограничено до степени специально технического ведомства»⁷²⁹. Министр предлагал исправить эту ситуацию и передать Департамент железнодорожных дел в МПС. Но положение Витте в этот период было сильно, как никогда, и положение путейного ведомства не изменилось.

О степени влияния министра финансов на железнодорожную сферу говорит и тот факт, что 30 марта 1900 г. по измененному п. 58 Общества Юго-Восточных железных дорог директоры правления Общества и их кандидаты подлежали утверждению в должности министром финансов по соглашению с министром путей сообщения, что являлось нарушением одного из важнейших прав последнего. Интересно, что право это было установлено самим Витте во время пребывания на посту министра путей сообщения⁷³⁰. Между министерствами финансов и путей сообщения возникали трения по различным мелким вопросам, как, например, вокруг льготного тарифа для

⁷²⁷ Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь в конце XIX – начале XX века: проблемы регионального управления // Отечественная история. 1994. №2. С.65.

⁷²⁸ Витте С. Ю. Воспоминания. Т.2. С.20-22.

⁷²⁹ По: Министры и наркомы путей сообщения... С.94.

потребительских обществ железнодорожных служащих и т. п.⁷³¹, но практически всегда поле битвы оставалось за финансистами. Все сколько-нибудь серьезные проекты, связанные с деятельностью МПС (проект 1894 г. о строительстве дорог облегченного типа, проект Устава второстепенных дорог и др.), разрабатывались Витте и его командой.

Можно выделить много положительных и негативных последствий такого влияния для экономики России. Все-таки надо помнить о том, что МФ выступало в этот период безусловным лидером в реформировании России, ее модернизации. Без активной поддержки финансового ведомства не было бы осуществлено столь грандиозное строительство железных дорог. В вопросе о подконтрольности железнодорожных тарифов МПС само уступило пальму лидерства МФ. Как профессионал, министр финансов на голову превосходил своих коллег по ведомству путей сообщения, у которых или не было необходимых познаний по важнейшей отрасли своего дела – железнодорожной, или они слабо разбирались в хозяйственных и финансовых вопросах данной отрасли. Поэтому в условиях отсутствия объединенного правительства сильное влияние МФ на МПС было вполне естественным. Но уровень этого влияния явно перерос максимально допустимый в министерство Витте. МФ взяло на себя в железнодорожном деле не только разрешение финансово-хозяйственных, но и технических вопросов. Отвлекаясь от своих основных функций, МФ превратило путевое ведомство в зависимый придаток. Но, как справедливо отмечал И. П. Табурно, «прежняя личная железнодорожная деятельность министра финансов не значит еще, что ведомство, которым он руководит, предназначенное для других государственных целей, могло с успехом заниматься железнодорожным делом»⁷³². Строительство Сибирского пути, обошедшегося России в фантастическую сумму (более млрд. руб.), – тому доказательство.

Так или иначе, активная железнодорожная политика финансового ведомства вела к расширению состава Департамента железнодорожных дел. В первую очередь была усилена его статистическая часть. В 1893 г. из ведения общего съезда представителей железных дорог в департамент была передана разработка железнодорожной статистики и издание Сборника тарифов Российских железных дорог⁷³³. Это привело к увеличению средств департамента на 30 тыс. руб., к которым добавлялись доходы от издания Сборника⁷³⁴. Были созданы новое отделение «с весьма обширным личным составом»⁷³⁵ и

⁷³⁰ Право министра путей сообщения утверждать в должности членов правления всех железных дорог было установлено 28 февраля 1892 г. (Правительственный вестник. 1892. №58). Ни о каких правах министра финансов в данном вопросе не было и речи.

⁷³¹ Обзор деятельности Министерства путей сообщения... С.316, 317

⁷³² Табурно И. П. Указ. соч. С.101.

⁷³³ ПСЗ. III. Т. XII. № 9175, №9836.

⁷³⁴ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10216, №10594.

⁷³⁵ Краткий отчет о деятельности тарифных учреждений... С.24.

редакция Сборника тарифов. С расширением статистики (вызванным как развитием железнодорожной сети и ростом движения по ней, так и усилением вмешательства в это дело государства) средства были увеличены до 86 тыс. Соответственно, значительно увеличились средства на содержание личного состава департамента и Тарифного комитета. С мая 1894 г. на их содержание определялось 249340 руб.⁷³⁶. В 1895 г. в департаменте было сосредоточено издание пособий и таблиц для исчисления тарифных расстояний между железнодорожными станциями Империи. Дела по этому изданию были выделены в отдельное делопроизводство⁷³⁷. А уже в начале следующего года к специальным средствам департамента были причислены суммы на покрытие расходов на издание тарифных междустанционных таблиц⁷³⁸.

В юбилейном издании департамента о причинах передачи статистики говорилось, что издававшиеся до этого частные издания сборников «отличались существенными недостатками, заключавшимися в отсутствии единообразной системы исчисления расстояний и группировки содержащегося в нем материала и, главным образом, невозможности своевременного и правильного внесения в них необходимых дополнений и исправлений»⁷³⁹. Думается, что все эти недостатки можно было исправить, не прибегая к огосударствлению этой сферы.

В 1898 г. 19 представителей МФ были введены в состав местных управлений казенных железных дорог. Они состояли в ведении Департамента железнодорожных дел, которому для налаживания статистической переписки с ними было прибавлено новое финансовое отделение⁷⁴⁰.

Только Хлебное отделение переживает в это время сокращение деятельности в связи с образованием в Департаменте торговли и мануфактур хлеботоргового отделения и в 1901 г. вообще упраздняется⁷⁴¹.

Всего, с 1892 по 1903 гг. расходы на содержание департамента возросли на 30,5%⁷⁴².

Деятельность Кредитной канцелярии сосредоточивается в это время на вопросах заведования государственными кредитными операциями и операциями частных железнодорожных обществ, вопросах финансовых сношений с иностранными правительствами, упорядочения бумажно-денежного обращения, законодательных и административных мероприятий по частным и общественным кредитным учреждениям и

⁷³⁶ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10594.

⁷³⁷ ПСЗ. III. Т. XV. № 12061; Краткий отчет о деятельности тарифных учреждений... С.25.

⁷³⁸ ПСЗ. III. Т. XVI. Отд. I. № 12529.

⁷³⁹ Краткий отчет о деятельности тарифных учреждений... С.25.

⁷⁴⁰ Там же. С.26-28.

⁷⁴¹ ПСЗ. III. Т. XII. № 9158; Краткий отчет о деятельности тарифных учреждений... С.23, 24.

заведования сбором с денежных капиталов. В условиях проведения курса на широкое привлечение иностранных капиталов ее деятельность приобретает исключительный по важности характер.

Хотя уставы государственных банков 90-х гг. предусматривали их вывод из-под прямого ведения Кредитной канцелярии, но Б. В. Ананьич считает, что и после их принятия влияние директора Кредитной канцелярии на них сохранялось⁷⁴³. По замечанию В. Н. Коковцова, Кредитная канцелярия в конце XIX в. стала связующим звеном между Государственным, Крестьянским и Дворянским банками с одной стороны и частными банками с другой. При этом Кредитная канцелярия превращается в совершенно свособразное учреждение, совмещающее в себе не только административные, но и чисто операционные функции⁷⁴⁴.

Кроме того, в 1894 г. в Кредитную канцелярию из Департамента государственного казначейства опять были переданы дела по монетной части вместе с С.-Петербургским монетным двором⁷⁴⁵. Основанием для такой передачи послужило сходство вопросов по монетной части с общими вопросами денежного обращения, составляющими предмет ведения Кредитной канцелярии⁷⁴⁶. В 1895 г. в канцелярию были переданы дела упраздненной Петербургской сохранной казны (кроме кассовых функций, переданных казначействам и Государственному банку)⁷⁴⁷.

Усиление государственного контроля над сельскими кредитными учреждениями привело к увеличению загруженности чиновников канцелярии. В 1895 г. на них был возложен надзор над кредитными товариществами. С 1898 г. в канцелярии действовало особое делопроизводство для контроля над земельными банками. С 1901 г. она стала апелляционной инстанцией в случае конфликтов между представителями МФ и правлениями акционерных земельных банков.

В 1902 г. в Кредитной канцелярии насчитывалось 74 чиновника⁷⁴⁸. Расходы на ее содержание с 1892 по 1903 гг. выросли на 16,5%⁷⁴⁹, что, учитывая увеличение доходов на 40,06%⁷⁵⁰, нельзя назвать чрезмерным.

Большое значение приобретает Общая канцелярия министра финансов, как опорная база реформаторской деятельности министра вне его непосредственных функций.

⁷⁴² См. Приложение 18.

⁷⁴³ Ананьич Б. В. Кредитная канцелярия и правительственный контроль над кредитными учреждениями // Деньги и кредит. 1995. №4. С.63.

⁷⁴⁴ Там же.

⁷⁴⁵ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10546.

⁷⁴⁶ Обзор деятельности МФ... С.7.

⁷⁴⁷ ПСЗ. III. Т. XV. № 11621.

⁷⁴⁸ Общий состав МФ на 1902 год.

⁷⁴⁹ См. Приложение 18.

⁷⁵⁰ См. Приложение 17.

Именно в Общей канцелярии производились дела по строительству Сибирской железной дороги, по вопросам, связанными с русскими экономическими (и не только экономическими) интересами в Китае, Корее и Японии. Дела эти были деликатного и секретного свойства и требовали постоянного контроля со стороны министра, а потому их производство было возложено на Общую канцелярию, «как учреждение, наиболее близко стоящее к министру»⁷⁵¹.

Расширение функций канцелярии было связано с вторжением министра финансов в компетенцию Министерства иностранных дел, начавшимся с таможенной войны с Германией. А. П. Корелин отмечает, что усилению роли МФ во внешней политике способствовало превращение таможенных тарифов через систему двусторонних торговых договоров в одно из средств межгосударственных отношений⁷⁵². Деятельность Витте во время таможенной войны, иногда на грани «фола», оказалась неподконтрольной министру иностранных дел Гирсу и послу в Берлине графу Шувалову.

Строительство Сибирской дороги и возрастающий экономический интерес к Дальнему Востоку превратили Витте в ведущего российского дипломата. Вмешательство финансового ведомства во внешнюю политику было столь велико, что В. Н. Ламздорф в своем дневнике назвал министра иностранных дел Лобанова «порученцем г-на Витте»⁷⁵³. С приходом на пост министра самого В. Н. Ламздорфа Витте стал «фактическим руководителем официального дипломатического аппарата»⁷⁵⁴, а Общая канцелярия МФ стала вести дипломатическую переписку. Естественно, дипломатии финансового ведомства не хватало профессионализма. А. В. Игнатъев высоко оценил дипломатические таланты Витте в своей работе «С. Ю. Витте – дипломат»⁷⁵⁵. Но Б. А. Романов отмечал негативные последствия его дипломатии⁷⁵⁶. С. А. Степанов считает, что предпринятые Витте шаги в области восточной политики являются поучительным примером «высокого дипломатического искусства в сочетании с самыми грубыми купеческими уловками на грани мошенничества»⁷⁵⁷. Негативно оценивает внешнеполитическую деятельность Витте И. В. Лукоянов. «В роли дипломата, – отмечает он, – министр финансов вел себя крайне непрофессионально, делал необдуманные заявления, демонстрировал расхождение своей позиции с точкой зрения Министерства иностранных дел»⁷⁵⁸. В любом случае Витте

⁷⁵¹ МФ. Ч.2. С.338.

⁷⁵² Корелин А. П., С. Ю. Витте и бюджетно-финансовые реформы в России конца XIX – начала XX века // Отечественная история. 1999. №3. С.46.

⁷⁵³ Ламздорф В. Н. Дневник. 1894 – 1896. М., 1991. С.224.

⁷⁵⁴ Романов Б. А. Указ. соч. С.247.

⁷⁵⁵ Игнатъев А. В. С. Ю. Витте – дипломат. М., 1989.

⁷⁵⁶ Романов Б. А. Указ. соч. С.153, 222-233.

⁷⁵⁷ Политическая история: Россия – СССР – Российская Федерация. В 2-х т. Т.1. М., 1996. С.414.

⁷⁵⁸ С. Ю. Витте – выдающийся государственный деятель России... С.86.

занимался не своим делом, т. к. он был министром финансов, а не министром иностранных дел. Излишняя дипломатическая активность Витте отвлекала силы Общей канцелярии от выполнения непосредственной задачи – связи с разными частями финансового ведомства.

На Общей канцелярии с 1902 г. лежало и делопроизводство Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности, В 1894 – 1895 гг. она контролировала устройство переданной в МФ части Николаевского дворца помещений для Департаментов Окладных сборов и Железнодорожных дел и редакции «Вестника финансов»⁷⁵⁹.

В 1894 г. последовало преобразование штата канцелярии. Вместо делопроизводства вновь вводились отделения, произошло новое перераспределение дел внутри канцелярии. Делопроизводство по личному составу и хозяйственным вопросам было отныне сосредоточено в 1-м отделении, общее делопроизводство, делопроизводство по представлениям департамент в Совет министра, секретное делопроизводство было на 2-м отделении, а в 3-м отделении были сосредоточены дела, связанные с восточной политикой министра финансов. Были учреждены должности заведующего журнальной, казначейской и исполнительской частями, его помощника, переводчика и библиотекаря Ученого комитета. Оклады чиновников были увеличены. На содержание канцелярии ассигновалось в год 63250 руб.⁷⁶⁰. В 1897 г. ее состав был снова усилен. Во 2-м отделении был образован Сибирский стол, ведающий дела по постройке Великого Сибирского пути.

В 90-х годах расширяется штат состоявшей при Общей канцелярии редакции периодических изданий МФ. С 1893 г. МФ стало выпускать приложение к «Вестнику финансов» – «Торгово-промышленную газету», которая должна была содействовать развитию тех явлений экономической жизни, которые «признаются Правительством за полезные и предохраняют от увлечения теми явлениями, последствия которых легко могут быть пагубными»⁷⁶¹. Так МФ пыталось использовать свои печатные периодические органы для развития финансовой и экономической ситуации в нужном для себя направлении. Если в 1892 г. в составе редакции трудилось 13 человек, то уже в 1895 г. их число достигло 29⁷⁶², и этот рост продолжался. В 1902 г. к редакции было присоединено «Торгово-Телеграфное Агентство», что повлекло за собой новое увеличение ее штата⁷⁶³.

Всего с 1892 по 1903 гг. расходы на содержание канцелярии выросли на 48%⁷⁶⁴.

Особое значение приобрел при Витте Государственный банк. И «либеральные» и

⁷⁵⁹ Обзор деятельности МФ... С.4.

⁷⁶⁰ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10712; Обзор деятельности МФ... С.2.

⁷⁶¹ Периодические издания Министерства финансов. 1865 – 1915. Пг., 1915. С.42.

⁷⁶² Там же. С.48.

⁷⁶³ Там же. С.60.

⁷⁶⁴ См. Приложение 18.

«консервативные» экономисты в начале 90-х гг. поднимали вопрос о необходимости изменения его устава 1860 г. и расширении его полномочий. Но будущие функции и вопрос о подчиненности вызывали ожесточенные споры. В августе 1892 г. либеральные экономисты опять предложили преобразовать банк в частное кредитное учреждение. Консервативные круги выступили против, отмечая, что «интересы Государственного Казначейства, а вместе и всего государственного хозяйства, будут поставлены в зависимость от тех или других воззрений частных предпринимателей, от более или менее благосклонного отношения их к правительственной деятельности»⁷⁶⁵. Предложения либералов полностью противоречили и планам Витте⁷⁶⁶.

Также противоречили планам министра и предложение бывшего директора банка Н. С. Петлина, который считал, что Государственный банк «как единственное правительственное учреждение, ведающее кредитом страны, должен быть поставлен вне зависимости от одного лица, могущего, по присущим всем людям ошибкам, дать ему неправильное направление»⁷⁶⁷, и предложение А. Н. Гурьева сохранить и реформировать Совет государственных кредитных установлений, придать ему большую независимость для того, чтобы все заимствования казначейства из Государственного банка осуществлялись с его разрешения⁷⁶⁸, и предложение П. П. Мигулина, сохранив государственный статус, сделать банк совершенно независимым учреждением⁷⁶⁹.

Также Витте сопротивлялся попыткам российского дворянства обратить средства Государственного банка на долгосрочное кредитование сельского хозяйства. «Помещение на долгие сроки сумм, принятых в краткосрочные вклады, – писал С. Ю. Витте уже в 1897 г. в ответ на записку губернских предводителей дворянства о нуждах дворянского землевладения, – представляется коренным нарушением основ банковского дела, подрывающим все гарантии банковской деятельности»⁷⁷⁰.

Главной целью реформы сам Витте видел превращение банка в инструмент государственного поощрения индустриализации. Для этого было необходимо: а) освободить управление банка от тех функций, которые мешали выполнению этой сверхзадачи, и б) создать условия для аккумуляции дополнительных средств. В результате, в июне 1893 г. произошло освобождение управляющего Государственного

⁷⁶⁵ Московские ведомости. 1892. №212. 2 августа.

⁷⁶⁶ Нужно отметить, что поднятие вопроса о преобразовании банка было связано в некоторой степени с борьбой Витте и Ф. Г. Тернера за власть (см. выше).

⁷⁶⁷ Петлин Н. С. Указ. соч. С.80.

⁷⁶⁸ Гурьев А. Н. К реформе Государственного банка. СПб., 1893. С.32.

⁷⁶⁹ Подробнее о его предложениях в более поздних работах см.: Мигулин П. П. Настоящее и будущее русских финансов. Харьков, 1907. С.97-99, 113-123.

⁷⁷⁰ Требования дворянства и финансово-экономическая политика царского правительства... С.148.

банком от выполнения функций управляющего С.-Петербургской конторой банка⁷⁷¹. Тогда же Государственный банк был привлечен к участию во взаимных расчетах железных дорог по перевозкам грузов прямого сообщения⁷⁷². Витте планирует увеличить средства Государственного банка за счет сберегательных касс и просит предоставить МФ право держать в нем в наличных деньгах значительную часть их фонда. Нельзя не согласиться с мнением В. С. Дякина, что таким путем Витте хотел изъять деньги из сельского хозяйства (предполагалось, что основные вкладчики сберкасс – сельское население) и направить их на решение задач индустриализации⁷⁷³. В этом духе был составлен в 1893 г. проект нового устава сберегательных касс.

В декабре 1892 г. меняется устаревшая система оценки векселей членами Учетно-ссудного комитета, которая стала тормозящим моментом в деятельности банка. Члены комитета физически не могли уже знать всех предпринимателей, желавших воспользоваться этой услугой, число которых беспрерывно возрастало. Разрешения комитет выдавал только узкому кругу знакомых. Поэтому министр финансов добился разрешения учреждениям Государственного банка проводить учет векселей без оценки со стороны Учетно-ссудного комитета⁷⁷⁴.

Но реальное расширение функций банка могло быть связано только с серьезной его структурной перестройкой, что и было зафиксировано в его новом уставе 6 июня 1894 г. По нему целью деятельности банка было названо «облегчение денежных оборотов, содействие, посредством краткосрочного кредита, отечественной торговле, промышленности и сельскому хозяйству, а также упрочение денежной кредитной системы»⁷⁷⁵. Центральное управление банка состояло из отдела кредитных билетов, судебного отдела, центральной бухгалтерии, инспекции, канцелярии и управления сберегательными кассами. Отдел кредитных билетов заведовал выпуском в обращение, обменом и уничтожением изъятых из обращения кредитных билетов, хранением разменного капитала кредитных билетов и металлического фонда. Судебный отдел наблюдал за производством взысканий по просроченным долгам банку, составлял договора и другие правовые документы. Центральная бухгалтерия вела общее счетоводство по банку и составляла периодические балансы и годовые отчеты. Инспекция надзирала за местными учреждениями банка. Канцелярия вела переписку и делопроизводство по административным вопросам. При центральном управлении состояли строительная комиссия и Хозяйственный комитет.

⁷⁷¹ ПСЗ. III. Т. XIII. № 9727.

⁷⁷² Там же. № 9525. При этом Государственный банк получал вознаграждение в 25 тыс. руб.

⁷⁷³ Дякин В. С. Деньги для сельского хозяйства... С.91.

⁷⁷⁴ Бугров А. В. Очерки по истории Государственного банка... С.172.

По новому уставу банк непосредственно подчинялся министру финансов⁷⁷⁶, от которого зависело возложение на банк производства операций с золотом и процентными бумагами, а также особых операций за счет государственного казначейства и за счет разных ведомств и учреждений. Совет банка состоял под председательством управляющего из директора Особенной канцелярии по кредитной части, члена от Государственного контроля, товарищей управляющего, управляющего С.-Петербургской конторой, членов от МФ, назначавшихся высшей властью по представлению министра финансов, члена от дворянства и члена от купечества. Дела в Совете решались большинством, но если в меньшинстве оказывался управляющий банком, то дело отправлялось на решение министра⁷⁷⁷. Совет не играл самостоятельной роли. Так, в 1900 г. не смотря на несогласие Совета, министр финансов ввел своим распоряжением в Государственном банке репортную операцию⁷⁷⁸. Если Правление банка по уставу 1860 г. собиралось не менее одного раза в неделю, то Совет – не менее двух раз в месяц. По сравнению с правами Правления права Совета банка были урезаны. Так, если раньше в компетенции Правления было утверждение банковских процентов и сроков проведения банковских операций, то теперь Совет мог вносить лишь предложения об этом на усмотрение министра финансов, который «становился высшей инстанцией для решения главных банковских вопросов, а деятельность Совета все более ограничивалась составлением предложений и проектов»⁷⁷⁹.

Д. А. Лутохин отмечал, что, принимая устав Государственного банка 1894 г., Витте отказался от «замены бюрократической его организации общественной»⁷⁸⁰. И. Ф. Гиндин напрямую связывал некоторые особенности денежной реформы Витте (стопроцентное покрытие банкнот золотом, хотя было достаточно 30% покрытия, сохранение прежнего характера кредитных операций) с желанием МФ «полностью сохранить в своих руках Государственный банк как орудие проводимой министерством экономической политики со всеми ее своеобразными чертами фаворитизма»⁷⁸¹. Превращение его в обычный эмиссионный банк, орган чисто денежно-кредитной политики, меньше всего могло входить в намерения МФ. Усиление контроля над банком важнейшей задачей реформы считает С. Н. Петишкина, подчеркивая, что устав 1894 г. «не внес существенных изменений в деятельность банка с точки зрения эмиссионной и

⁷⁷⁵ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10767. Ст.1.

⁷⁷⁶ Там же. № 10767. Ст. 24. В старом уставе значилось, что банк «состоит в ближайшем ведении министра финансов».

⁷⁷⁷ Там же. Ст. 25, 27, 31.

⁷⁷⁸ С. Ю. Витте и падение русского национального кредита. СПб., 1907. С.84, 85.

⁷⁷⁹ Бугров А. В. Очерки по истории Государственного банка... С.254.

⁷⁸⁰ Лутохин Д. А. Указ. соч. С.10.

⁷⁸¹ Гиндин И. Ф. Неуставные ссуды... С.93.

кредитной политики»⁷⁸². Впоследствии Витте хотел свалить вину за несовершенство устава 1894 г. на своего товарища – А. Я. Антоновича⁷⁸³, но это была уже элементарная уловка, типичная для Витте.

Кредитование промышленности стало важнейшей функцией банка. Часто кредитование шло через неуставные ссуды, и И. Ф. Гиндин справедливо отмечал, что среди российских министров финансов Витте был самым «последовательным сторонником использования ресурсов Государственного банка для неуставного финансирования крупнейших банков и предприятий»⁷⁸⁴. При предоставлении неуставных ссуд раскрывались широкие возможности для злоупотреблений со стороны высшего чиновничества МФ и использование со стороны частных структур своего близкого по отношению к министерству и министру положения. Особенно в последнем преуспел Петербургский Международный Коммерческий банк. Именно у этого банка приходилось Государственному банку перекупать ссуды (облигации и т. п.) субсидируемых предприятий, причем с немалой выгодой для ПМКБ и с немалым убытком для государства. Так было в делах «Общества Александровского сталолитейного завода», «Московского товарищества Невского завода» и других⁷⁸⁵. Ссуды предоставлялись «нужным людям»: А. А. Половцову, графу Воронцову-Дашкову⁷⁸⁶.

Итак, в результате реформы 1894 г. зависимость Государственного банка от МФ не только не ослабла, но еще более усилилась, чего и добивался Витте.

В связи с денежной реформой 1895-97 гг. Государственный банк стал центральным эмиссионным институтом с решающим правом эмиссии, а значит, что это право оказалось в руках министра финансов. Новая эмиссионная функция банка не могла не сказаться негативно на развитии его коммерческих операций. Противоречие кредитной и эмиссионной функций банка отмечает С. Н. Петишкина⁷⁸⁷. В кредитной сфере работа банка продолжала вызывать многочисленные нарекания. Японский исследователь С. Ито приводит следующие сведения: средний срок учета векселя в Банке Франции был 25 дней, в Рейхсбанке – 40 дней, а в Государственном банке России – 134 дня⁷⁸⁸.

Одной из важнейших задач, решенных уставом 1894 г., стала кодификация законодательства о местных учреждениях Государственного банка. Дело в том, что устав

⁷⁸² Петишкина С. Н. Государственный банк... С.28.

⁷⁸³ Витте С. Ю. Воспоминания. Т. II. С.84.

⁷⁸⁴ Гиндин И. Ф. Антикризисное финансирование предприятий тяжелой промышленности (конец XIX – начало XX в.) // Исторические записки. Т. 105. М., 1980. С.106.

⁷⁸⁵ См. Гиндин И. Ф. Антикризисное финансирование... С.130-134; Соловьева А. М. Из истории выкупа частных железных дорог в России в конце XIX в. // Исторические записки. Т. 82. М., 1968. С.110-115.

⁷⁸⁶ Гиндин И. Ф. Антикризисное финансирование... С.122.

⁷⁸⁷ Петишкина С. Н. Государственный банк... С.31.

⁷⁸⁸ Дьяконова И. А. Экономическая история России в конце XIX – начале XX века глазами японских исследователей // История СССР. 1992. №1 С.203.

1860 г. был написан как статут Государственного банка в Петербурге. Его конторы и отделения руководствовались в своей деятельности особыми уставами и указами. Устав 1894 г. обобщил эти разрозненные законодательные акты, и по нему учреждения банка выступали как элементы единой банковской системы. Отделения подчинялись конторам и были разбиты на 3 разряда. В проекте устава предусматривалось создание окружной системы местных учреждений банка. Во главе округа должна была встать контора, которой бы последовательно подчинялись все другие банковские учреждения. Такое построение должно было способствовать более быстрому росту местной сети банка, разгрузке его центрального управления от всех мелочных дел. Но эта идея воплощена не была, – как всегда в России, не хватало денег и людей.

В конце XIX – начале XX в. продолжался рост филиальной сети Государственного банка. К 1903 г. существовало 8 контор и 105 отделений. Устав 1894 г. предусматривал создание низших банковских учреждений – агентств, которые должны были осуществлять простейшие банковские операции на местах и состоять из одной штатной единицы – агента. Но развитие агентств из-за денежной реформы и связанного с нею отказа от децентрализации банковского управления шло вяло, и, по сути, все их функции постепенно были возложены на казначейства, тесная связь которых с Государственным банком установилась с 1897 г. В свою очередь учреждения банка принимают на себя функции казначейств по приему всех без исключения государственных доходов. Благодаря этим преобразованиям Государственный банк «существенно расширил количество пассивных операций, а главное, получил в свое распоряжение и использовал для проведения активных операций значительную денежную наличность казначейств и стянутые в них суммы народных сбережений»⁷⁸⁹.

Перемены, произошедшие в компетенции Государственного банка, вели к постоянному возрастанию расходов на содержание его служащих: если в 1890 – 1894 гг. на это тратилось 12,9 млн. руб., то в 1895 – 1899 гг. 24,3 млн. руб., а в 1900 – 1904 гг. – 30,4 млн.⁷⁹⁰.

К середине 90-х гг. чрезвычайно разрастается отдел Государственного банка, заведующий делами сберегательных касс (с 1894 г. – Контроль сберегательных касс). К 1895 г. существовало уже 3875 сберегательных касс, в которых хранилось денежных вкладов на 367,9 млн. руб.⁷⁹¹. Увеличение числа касс, разнообразие их типов (при филиалах Государственного банка и казначействах, при фабриках и заводах, почтово-телеграфные, при городских обществах), усложнение делопроизводства и счетоводства,

⁷⁸⁹ История Министерства финансов России. Т. I. С.33-34.

⁷⁹⁰ Государственный банк. Краткий очерк деятельности. С.129

законодательные изменения в сберегательном деле, последовавшие с 1862 г., неопределенность прав и обязанностей Государственного банка, – все это требовало разработки нового устава сберегательных касс. 1 июня 1895 г. он был принят. По сути устав зафиксировал уже реально произошедшее огосударствление сберегательного дела, присвоив сберегательным кассам наименование «государственные». В представлении по поводу нового устава Витте отмечал, что «русский опыт в деле сберегательных касс доказать с очевидностью, что у нас это дело может иметь успех только находясь в руках самого правительства и им направляемое»⁷⁹². По новому уставу расширялись права министра финансов по открытию касс при всех финансовых учреждениях и при всех вообще правительственных учреждениях по согласованию с их ведомствами. Министр получил право учреждать временные и передвижные кассы. На правах самостоятельного подразделения МФ учреждалось центральное управление – Управление государственных сберегательных касс. В его непосредственном ведении находилось столичные кассы и операции всех остальных. Ревизия, вопросы счетного и инструкционного характера сосредоточивались в Совете Государственного банка. Принятие устава стимулировало открытие новых сберегательных касс. К концу 1902 г. их насчитывалось 6194⁷⁹³.

Обязанности служащих сберкасс в провинции выполняли штатные чиновники тех учреждений, при которых действовали сберкассы, самостоятельный штат был только в крупных городах. С одной стороны, такая практика, учитывая незначительность доплаты, вела к небрежному выполнению служащими своих обязанностей. С другой стороны, «использование готовой инфраструктуры и совместительство сотрудников позволяло государству создать при минимальных затратах обширную сеть сберегательных касс»⁷⁹⁴.

С 1896 по 1902 гг. денежные вклады касс возросли с 409,4 до 784 млн. руб.⁷⁹⁵. Сберегательное дело стало чрезвычайно важным для финансового руководства, так как средства касс активно привлекались для государственных нужд. Как отмечает Ю. А. Петров, «Витте довел до совершенства механизм использования накоплений российских граждан в интересах «государственной пользы»»⁷⁹⁶. Средства касс обращались в государственные ценные бумаги и становились важным источником средств для экономических реформ⁷⁹⁷. Их капиталы использовались для страховки при

⁷⁹¹ Очерк развития и деятельности государственных сберегательных касс... С.17.

⁷⁹² Петров Ю. А., Калмыков С. В. Указ. соч. С.35.

⁷⁹³ Очерк развития и деятельности государственных сберегательных касс... С.31.

⁷⁹⁴ Кузнецова Л. А. Финансовые учреждения российской провинции во второй половине XIX – начале XX веков (на примере Курской губернии). Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Курск, 2000. С.85.

⁷⁹⁵ Очерк развития и деятельности государственных сберегательных касс... С.34.

⁷⁹⁶ Петров Ю. А., Калмыков С. В. Указ. соч. С.32.

⁷⁹⁷ К концу 1902 г. фонд процентных бумаг сберкасс составил 707,3 млн. руб..

проведении займов и денежной реформы. Например, в 1894 г. правительство держало про запас 50 – 70 млн. руб. на случай необходимости разместить 4% ренту⁷⁹⁸. Бывший чиновник Государственного банка Ф. А. Юргенс с иронией писал о том, что теперь правительство не может выпустить внутренний заем меньше, чем на сто миллионов, так как на следующий день он уже объявляется покрытым из-за зачисления его в портфель сберкасс⁷⁹⁹. При этом, по мнению Ю. А. Петрова, российский опыт не отличался сильно от европейского, где капиталы сберкасс тоже шли на покупку государственных бумаг⁸⁰⁰.

К 1895 г. стало ясно, что деятельность Крестьянского банка, в целом, оказалась unsuccessful. Ссуд было выдано всего на 6,3 млн. руб., а недоимки составили 1,8 млн. руб., из 196 тыс. дес. земли, которыми располагал банк, было реализовано лишь 83 тыс. дес. Все чаще поднимался вопрос о его преобразовании.

27 ноября 1895 г. Крестьянский банк получил новый устав. Теперь банк получил право приобретать земли за счет собственного капитала для последующей перепродажи крестьянам. Усиливался контроль над банком со стороны МФ. Ст. 19 устанавливала непосредственное подчинение банка министру финансов. Совет банка состоял из управляющего банком, его товарищей, членов (не более 5), назначаемых министром финансов по представлению управляющего, и члена от Государственного контроля. При этом утверждался порядок совмещения должностей управляющего Крестьянским и Дворянским банками⁸⁰¹.

В результате изменения устава деятельность Крестьянского банка резко активизировалась, и если в 1892 г. он выдал 1343 ссуд, в 1896 г. – 1783, то в 1902 г. их число достигло 6056, количество купленных земель возросло с 148018 дес. до 695515⁸⁰². Происходит постепенный переход Крестьянского банка от выполнения им функций «пассивного инструмента консервации существующей системы поземельных отношений» к активному вмешательству в процесс их перестройки⁸⁰³. Но большой проблемой оставался рост недоимок, с которым руководство банка справиться не могло: в 1892 г. они составили почти 2 млн. руб., а в 1902 г. – 4,5 млн. руб.⁸⁰⁴.

Растет местная сеть банка. К 1903 г. было 40 отделений банка, из которых 17 были самостоятельными, остальные – общими с Дворянским банком.

В 1900 г. был изменен и устав Дворянского банка. Теперь в составе его Совета

⁷⁹⁸ Петров Ю. А., Калмыков С. В. Указ. соч. С.30.

⁷⁹⁹ Юргенс Ф. А. Воспоминания об Евгении Ивановиче Ламанском в связи с деятельностью Государственного банка. СПб., 1903. С.10.

⁸⁰⁰ Петров Ю. А., Калмыков С. В. Указ. соч. С.35.

⁸⁰¹ ПСЗ. III. Т. XV. № 12195.

⁸⁰² Обзор деятельности Крестьянского Поземельного Банка... С.105.

⁸⁰³ Проскурякова Н. А. Указ. соч. С.363.

⁸⁰⁴ Обзор деятельности Крестьянского Поземельного Банка... С.105.

находились управляющий, его товарищ, члены (не более 8), назначенные министром финансов по представлению управляющего, члены (не более 3), приглашаемых министром из числа членов отделений банка и члена от Государственного контроля⁸⁰⁵. Как и в случае с Крестьянским банком большой проблемой оставался рост недоимок.

Чрезвычайную важность приобретает вопрос о контроле над деятельностью государственных кредитных учреждений. Устав Государственного банка 1894 г. привел к серьезным изменениям в этой области. К концу XIX в. в обществе появляется все больше людей, имеющих как практическую, так и теоретическую подготовку в финансовом деле. Попадание таких людей в Совет государственных кредитных установлений становится все более возможным. И именно в это время делаются первые реальные шаги к усилению контроля над государственным кредитом. Еще в 1881 г. генеральный контролер, поддержанный Александром III, предлагает министру финансов пересмотреть существующие правила ревизии. Ясно выраженная воля императора заставляет министра финансов согласиться с этим предложением. Но он делает все от него зависящее, чтобы отдалить это преобразование. В качестве временной меры при Государственном контроле было образовано постоянное делопроизводство Ревизионных комитетов для документальной ревизии всех расходов по содержанию кредитных учреждений и ведению операций и для проверки годовых отчетов в бухгалтерском отношении. Также создавалось особое Совещание из членов Государственного контроля для составления проектов заключений по отчетам до представления их в Ревизионные комитеты, а затем в Совет государственных кредитных установлений.

О том, что реформа ревизии назрела, свидетельствует то, что в период ее подготовки вскрылись крайне неприятные для МФ факты: например, выяснилось, что 5% банковских билетов и 5,5% ренты находилось в обращении больше, чем следовало по расчету погашения займов, на сумму около 900 тыс. руб.⁸⁰⁶.

Тем не менее, как жаловался государственный контролер, МФ не спешило с подготовкой новых ревизионных правил, ставя все новые и новые препоны контролю в этом деле. «Дело продолжало и продолжает оставаться в том же виде, в каком было прежде», – сетовал государственный контролер⁸⁰⁷. Только в 1891 г. учреждается особая комиссия из членов Государственного контроля из членов Государственного контроля и МФ для пересмотра положения о ревизии кредитных учреждений.

Сложности в разработке ревизионных правил были вызваны объективными причинами: операции кредитных установлений серьезно отличались от обычных

⁸⁰⁵ ПСЗ. III. Т. XX. Отд. 1. № 18188.

⁸⁰⁶ Всеподданнейший доклад государственного контролера за 1890 г.. СПб., 1891.

операций, проверяемых контролем. Но и явное нежелание МФ сотрудничать замедляло дело. Вскоре после начала занятий особой комиссии МФ заявило желание изменить устав Государственного банка, что сразу сделало бессмысленной работу комиссии.

По уставу 6 июня 1894 г. Государственный банк был изъят из контроля Совета государственных кредитных установлений, который вместе с ревизионными комитетами упразднился. Отчеты его должны были отныне представляться Государственному совету, которому предоставлено «рассматривать эти отчеты в общих видах государственного хозяйства и соответствия деятельности банка с целями, указанными в его уставе, обсуждая размеры затрат на каждую операцию, в связи с имеющимися для сего средствами»⁸⁰⁸. Годовой отчет банка представлялся Государственному контролю, ревизии которого подлежали расходы и операции банка за счет казны⁸⁰⁹. Надзор Государственного контроля над деятельностью Государственного банка был чисто внешним и не затрагивал коммерческие операции банка. По отношению к ревизии банка были допущены и другие значительные отступления от общеустановленных правил проверки. Годовые сметы расходов хотя и сообщались Государственному контролю, но окончательно утверждались министром финансов в тех суммах, какие он признавал необходимыми. Вместо ревизии по подлинным документам денежных оборотов для касс вводилось внезапное освидетельствование каждой кассы не менее одного раза в год.

Многие незаконные выдачи денег производились без ведома Советов банков по распоряжению министра финансов. Когда законом 29 апреля 1896 г. вся денежная наличность казначейств была предоставлена в ведение Государственного банка и стала числиться по балансам банка в его кассе, тогда «забыли» определить отношение Государственного банка к Государственному контролю по этому вопросу. Таким образом, из компетенции Государственного контроля «было изъято то, что должно было составлять одну из наиболее важных частей контрольного дела – операции, которые совершались с казенными средствами в Государственном банке»⁸¹⁰.

В 1897 г. государственный контролер вновь поднимает вопрос о неудовлетворительности ревизии государственных кредитных учреждений. Он указывает на следующие сложности в работе контроля: 1) крайне малый срок для ревизии касс Государственного банка (от 2 до 6 дней), 2) ограничение права чиновников Государственного контроля обзирать лицевые счета клиентов банка и некоторых других документов, 3) ограничение права управляющего местной контрольной палаты проводить

⁸⁰⁷ Всеподданнейший доклад государственного контролера за 1890 г.. СПб., 1891. С.78.

⁸⁰⁸ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10767; Обзор деятельности Государственного совета при Александре III. С.127

⁸⁰⁹ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10767. Ст.13, 15.

⁸¹⁰ Коняев А. Финансовый контроль в дореволюционной России (очерки истории). М., 1959. С.206, 207

ревизию 1 раз в год с правом обращаться за разрешением на новую ревизию в центральное управление (что делало ревизию часто бессмысленной), 4) устранение Государственного контроля от производства сплошной периодической поверки по документам оборотов кассы Государственного банка⁸¹¹.

С переходом казначейств на ведение банковских операций контроль над ними также снизился, так как их банковские операции подлежали внутреннему надзору Государственного банка. Государственный контроль протестовал, так как это превращало надзор над остальными операциями в чистую фикцию, но МФ отказалось идти на встречу требованиям о полной ревизии. И только поддержка позиции Государственного контроля со стороны самого царя и общественности⁸¹² заставила МФ начать разработку новых правил отчетности по кассам Государственного банка.

Контроль над банком со стороны Государственного совета был чисто номинальным. «Государственный банк ведет свои дела настолько интимно, что даже Государственный Совет не знает тайн этого публичного государственного учреждения», - писал уже в 1907 г. М. И. Боголепов⁸¹³. Государственный совет получал отчеты банка через год и более по прошествии отчетного года, а, как отмечает А. В. Бугров, для банка год являлся «дистанцией огромного размера», поэтому влияние Государственного совета на банк становилось формальным⁸¹⁴. В этой ситуации фактическим контролером оставался министр финансов, «который направлял деятельность банка в нужное, по его мнению, русло»⁸¹⁵.

Характерны столкновения позиций министра финансов и государственного контролера вокруг нового устава Крестьянского банка: почти на все замечания государственного контролера о необходимости усиления ревизии банка Витте ответил отказом⁸¹⁶. Первоначально он даже отказывался от введения в состав банка представителя от Государственного контроля⁸¹⁷, но потом смягчил свою позицию, и по новому уставу Крестьянского банка в его Совет вошел член от Государственного контроля⁸¹⁸. Но желание государственного контролера, чтобы его сотрудники были допущены к подлинным книгам и документам⁸¹⁹, было отвергнуто категорически, как и желание знать о всех расходах банка «как по содержанию его, так и по управлению и хозяйству

⁸¹¹ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1896 год. СПб., 1897. С.83.

⁸¹² См., например, Вестник Европы. 1897. №5. С.334.

⁸¹³ Боголепов М. И. Финансы, правительство и общественные интересы. СПб., 1907. С.59.

⁸¹⁴ Бугров А. В. Очерки по истории Государственного банка... С.253.

⁸¹⁵ Бугров А. В. Очерки по истории Государственного банка... С.253.

⁸¹⁶ Объяснения Министерства финансов на соображения прочих ведомств по проекту Устава Крестьянского Поземельного Банка. СПб., 189-... С.7, 37, 38.

⁸¹⁷ Там же. С.14-16.

⁸¹⁸ ПСЗ. III. Т. XV. № 12195.

⁸¹⁹ Объяснения... С.8.

состоящих в его заведовании имений, а также о доходах, выручаемых как с сих имений, так и вообще сопряженных с административными действиями банка»⁸²⁰. В 1901 г. в составе Государственного контроля был создан Департамент кредитной отчетности, который должен был поверять «в установленных законом пределах, обороты государственных кредитных установлений, а также обороты по смете Особенной канцелярии министра финансов по кредитной части, Экспедиции заготовления государственных бумаг и Монетного двора»⁸²¹, но и это не поставило МФ под реальный контроль⁸²².

В целом, как отмечает В. М. Митрофанов, МФ «упорно отстаивало свою бесконтрольность в обширной области финансовых оборотов, осуществлявшихся государственными кредитными учреждениями, и победа каждый раз оставалась за Министерством финансов»⁸²³.

Как видим, главными тенденциями в развитии государственных кредитных учреждений стали: серьезное усиление их зависимости от министра финансов, усиление власти подчиненных ему управляющих и практическое нивелирование коллегиального начала в их управлении и стремление к сохранению свободы от досконального надзора со стороны вневедомственных контролирующих организаций.

Что касается развития местных учреждений Министерства финансов в этот период, то новых структур в отличие от предыдущих периодов создано не было (если не считать пробирных управлений), но зато произошел серьезный качественный их рост, была значительно расширена их компетенция и самостоятельность, упорядочена система коллегиальных совещательных учреждений по раскладке различных налогов. При этом шло столкновение двух взаимоисключающих тенденций: стремления усилить контроль со стороны центрального управления (создание инспекций при департаментах и других частях, усиление их состава), а с другой стороны, растущее понимание того, что при происходящем серьезном увеличении числа местных учреждений и их компетенции, контролировать все их действия сверху нереально и на повестке дня стоит вопрос о дальнейшей децентрализации управления, усиления самостоятельности местных органов. Эти тенденции были свойственны всем ведомствам той поры, и объективно вторая восторжествовала. 23 февраля 1903 г. последовал манифест о передаче ведомственных дел на места. По нему в МФ была создана под председательством товарища министра М. Д. Дмитриева комиссия для составления перечня дел, изъятых из ведомства

⁸²⁰ Там же. С.36.

⁸²¹ ПСЗ. III. Т. XXI. Отд. I. № 20237.

⁸²² Погребинский А. П. Государственные финансы царской России в эпоху империализма. М., 1968. С.43

центральных учреждений МФ на окончательное рассмотрение местных органов управления. К заседаниям комиссии в июне того же года был подготовлен проект, в котором перечислялись дела, которые могли быть переданы немедленно на места (губернскому правлению и местным финансовым органам), и дела, передача которых была бы возможна после общей губернской реформы⁸²⁴. Но результаты работы этой комиссии выходят за хронологические рамки нашего исследования.

В 1892 – 1903 гг. серьезно расширились функции казенных палат. Росло количество решаемых ими дел, что видно из нижеследующей таблицы:

Таблица 7.

Рост делопроизводства Казенных палат в начале 90-х гг.

Годы	Количество входящих и исходящих бумаг	Количественный рост по сравнению с 1891 г.	Процентный рост по отношению к 1891 г.
1891	5.037.949	-	-
1892	5.179.956	142.007	2,84
1893	5.435.862	397.913	7,90
1894	5.538.274	500.325	9,93

РГИА. Ф.565. Оп.3. Дд.11688, 11767; Оп.4. Д.13175. Данные по 67 палатам. По Амурской, Ковенской, Ломжинской и Харьковской палатам сведений нет.

Что касается казначейств, то, кроме усиления загруженности из-за операций, связанных с земскими сборами, они в своей деятельности все больше сближались с учреждениями Государственного банка, как бы преобразовываясь в его кассы. В 1894 – 1901 гг. идет этот постепенный процесс, в результате которого казначейства берут на себя выполнение простейших банковских операций, в тех местах, где отсутствовали банковские конторы и отделения. Предложение слить казначейства с отделениями банка высказывались при обсуждении устава Государственного банка⁸²⁵.

Совмещение банковских и казначейских обязанностей вызывало серьезные затруднения у чиновников уездных казначейств. В 1898 г. Курская губернская и уездная земская управы жаловались, что уездные казначейства саботируют развитие кредитования, поскольку их сотрудникам приходится совмещать старые казначейские и новые банковские обязанности, а вознаграждение за это было явно недостаточным⁸²⁶.

Банковские операции и операции с земскими суммами, возложенные на казначейства, привели к резкому росту их отчетности. Уездное казначейство должно было

⁸²³ Митрофанов В. М. Вопросы государственного контроля и финансов дореволюционной России. Автореферат на соискание ученой степени экономических наук. М., 1956. С.9.

⁸²⁴ РГИА. Ф.560. Оп.43. Д.100.

⁸²⁵ См., например, Гурьев А. Н. К реформе Государственного банка. С.34.

⁸²⁶ Кузнецова Л. А. Указ. соч. С.19.

представлять в год до 1200 отчетных ведомостей!⁸²⁷

В 1894 – 1897 гг. на содержание казначейств и казенных палат было дополнительно ассигновано 190 тыс. руб., были открыты новые казначейства⁸²⁸. В 1898 г. происходит учреждение казенных палат на Кавказе. В 1900 г. насчитывалось уже 74 казенные палаты и 727 казначейств и приходно-расходных касс. На их содержание тратилось 13628560 руб.⁸²⁹. Но дела, решаемые казенными палатами, росли как снежный ком. С 1893 по 1903 гг. количество бумаг, проходивших через палаты, увеличилось на 26,36%⁸³⁰. В значительной степени этот рост был обусловлен возрастающим количеством дел по окладным столам.

В этих условиях требовалось освобождение палат от разных технических функций. В июне 1899 г. палаты были освобождены от выверки и клеймения применяемых в торговле и промышленности мер и весов, дело это было передано в поверочные палатки, создаваемые при правительственных и общественных учреждениях

С 1902 г. вводятся новые штаты для казенных палат. Оклады штатных чиновников были увеличены, что позволило «привлечь и удержать полезных делу лиц». Но оклады канцелярских чиновников значительно не повысились, что создавало большие проблемы для председателей палат, которые не могли удержать хороших чиновников в условиях нарастающего делопроизводства. Председатель Минской казенной палаты уже в начале 1904 г. отметит, что материальное положение канцелярских чиновников, «несмотря на все возрастающую дороговизну жизненных потребностей особенно в губернских городах, не только не улучшилось, но ... даже ухудшилось», в результате чего наблюдается их отток на службу в частные конторы, где труд канцеляристов оплачивался лучше⁸³¹.

С податными преобразованиями на окраинах и внутри Империи, с введением положения о государственном промысловом налоге, в связи с введением в 1893 г. в податную систему государственного квартирного налога, «представляющего собой первую попытку обложения совокупности доходов»⁸³², на податного инспектора были возложены новые обязанности: составление списков всех домовладений своего участка; сбор сведений о стоимости и условиях найма помещений; прием заявлений домовладельцев о квартирах; направление в судебные инстанции дел по наложению городским присутствием взысканий на домовладельцев и т. д. В ведомственном издании МФ рост податной инспекции связывался с надеждой, что во второе столетие своего

⁸²⁷ МФ. Ч.2. С.351.

⁸²⁸ ПСЗ. III. Т. XV. № 12243; Т. XVI. Отд. I. № 13497, № 16262; Т. XVII. № 14839

⁸²⁹ ПСЗ. III. Т. XX. Отд. I. № 18803

⁸³⁰ Вычислено нами по: РГИА. Ф.565. Оп.3. Д.11688; Оп.4. Д.12711. Данные по 71 палате.

⁸³¹ РГИА. Ф.565. Оп.4. Д. 12711. Л.299 об.

⁸³² МФ. Ч.2. С.139.

существования финансовое ведомство получит основание для «столь необходимого самостоятельного уездного финансового управления»⁸³³. Таким образом, увеличение числа податных инспекторов для МФ было принципиальным, оно должно было окончательно утвердить самостоятельность местных финансовых органов, ликвидировать их зависимость от местных органов МВД в деле сбора налогов с населения.

Податные инспектора активно использовались различными финансовыми учреждениями МФ для получения необходимой информации. Например, они доставляли Государственному банку сведения о кредитоспособности клиентов⁸³⁴.

В 1893 – 1894 гг. было учреждено 185 новых должностей податных инспекторов⁸³⁵, и их общее число достигло 796. Закон 13 мая 1896 г. о пересрочке выкупного долга, возложивший на податных инспекторов новые обязанности по обследованию хозяйственного положения сельских обществ, потребовал дальнейшего увеличения их числа. В январе 1897 г. было учреждено 150 должностей помощников податных инспекторов и 54 новые должности податных инспекторов. С 1898 г. на податную инспекцию предполагалось тратить 325300 руб.⁸³⁶. И этого казалось мало. В 1899 г. управляющий Эстляндской казенной палатой обратился с предложением учредить должность письмоводителя при податных инспекторах, отмечая, что «количество письменного труда чинов податной инспекции постоянно возрастает»⁸³⁷. Но это представление встретило отказ.

Развитие податной инспекции потребовало более четкого определения ее компетенции и положения среди других должностных лиц уездной администрации. Важнейшей задачей было также упорядочение работы многочисленных присутствий – наследия нерешительности прежнего финансового руководства и межведомственной борьбы. Громоздкость существующей системы особенно наглядно видна на примере промыслового налога. До реформы 1898 г. существовали три присутствия по этому налогу: податное присутствие по основному промысловому налогу во главе с управляющим казенной палатой, податное присутствие по дополнительному налогу во главе с ним же и податное присутствие для раскладки налога между подакцизными фабриками и заводами во главе с управляющим акцизным сбором. Как видим, отсутствовало даже единство в ведении дел и председательстве.

По Положению 8 июня 1898 г. произошло объединение. Заведование промысловым налогом было возложено на казенные палаты. Губернские податные присутствия были

⁸³³ Там же. С.355.

⁸³⁴ Кузнецова Л. А. Указ. соч. С.46.

⁸³⁵ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10458

⁸³⁶ ПСЗ. III. Т. XVII. № 13616

ликвидированы. Дела по дополнительному промысловому налогу разрешались общими присутствиями казенных палат с присутствием по одному представителю от местного акцизного и горного управлений, члену губернской земской управы и городской управы губернского города и 6 выборных из числа плательщиков. В уездах надзор за исполнением правил Положения о государственном промысловом налоге лежал на податных инспекторах и их помощниках при содействии выборных от местных торговцев. Раскладочные по промысловому налогу присутствия под председательством податного инспектора или его помощника, состоявшие из представителей акцизного и горного ведомства и 6 выборных распределяли раскладочный сбор.

Положение о податных инспекторах и их помощниках 24 мая 1899 г. более четко регламентировало их права. На них было возложено участие в привлечении имуществ и лиц к обложению прямыми налогами и в исчислении окладов этих налогов, наблюдение за их взиманием, а также надзор за исполнением общественными и сословными учреждениями обязанностей, возложенных на них законом по казенным сборам. Податные инспектора были обязаны оказывать содействие казенным палатам по выявлению случаев перехода безмездными способами имуществ, подлежащих оплате казенными сборами, по обнаружению и преследованию нарушений уставов о крепостных пошлинах и гербовом сборе. Они были обязаны собирать сведения о составе торговли и промышленности, об экономическом положении населения, его платежных способностях и т. п. К их же обязанностям было отнесено: производство ревизий казначейств и поверке книг, документов и сумм в волостных правлениях и у должностных лиц сельского управления, исполнение разного рода поручений со стороны казенных палат и МФ. За ними было закреплено право участвовать в уездных по крестьянским делам присутствиям. Их деятельность была подчинена надзору управляющих казенными палатами⁸³⁷.

По закону 23 июля 1899 г. взимание окладных сборов с наделных земель сельских обществ возлагалось на волостное и сельское общественные управления под руководством земского начальника и податного инспектора. На податную инспекцию было возложено наблюдение по получаемым из волостных правлений сведениям, книгам уездного казначейства и другим данным за ходом поступления окладных сборов.

В случае неправильных действий должностных лиц волостного и сельского правлений податный инспектор сообщал об этом земскому начальнику, который потом должен был донести о предпринятых им по этому сообщению мерах. Если земской начальник мер не предпринимал, то податный инспектор мог доложить об этом

⁸³⁷ РГИА. Ф.573. Оп.20. Д.235. Л.1.

⁸³⁸ ПСЗ. III. Т. XIX. Отд. 1. № 16939; Департамент окладных сборов... С.191

управляющему казенной палатой. В случае разногласий между податным инспектором и земским начальником их спор передавался на рассмотрение уездного съезда, при несогласии податного инспектора с его решением – на рассмотрение губернатора.

На управляющего казенной палатой возлагалось ближайшее наблюдение за взиманием окладных сборов с частичным правом в этой области руководить деятельностью и земских начальников.

При взимании недоимок податный инспектор уже действовал совершенно самостоятельно. В случае бездействия схода он лично производил разверстку недобора между домохозяевами, отвечающими по круговой поруке. Полиция при сборе недоимок использовалась им как исполнительная сила. Кроме того, податный инспектор следил за правильным счетоводством по окладным сборам и имел право некоторого надзора за мирскими денежными и натуральными повинностями.

Растет делопроизводство податной инспекции. Это видно на примере Можайского уезда:

Таблица 8.

*Рост делопроизводства податной инспекции
Можайского уезда в конце 90-х гг. XIX в.*

Число бумаг	1898	1899	1900
Входящих	499	730	1219
Исходящих	370	585	993

РГИА. Ф.573. Оп.20. Д.256. Лл.34-35.

Поэтому в начале 1900 г. было учреждено еще 60 новых должностей податных инспекторов и 300 должностей их помощников, им было предоставлено 253 тыс. руб. на канцелярские средства⁸³⁹. А в 1902 г. произошло учреждение 101 новой должности податных инспекторов с одновременным упразднением 88 должностей помощников податных инспекторов. На это было ассигновано 209200 руб.⁸⁴⁰. Всего число податных инспекторов достигло в 1902 г. 1017 человек, а их помощников – 266⁸⁴¹. Расходы на податную инспекцию с 1892 по 1903 гг. возросли на 171%⁸⁴².

Но в огромной империи для самостоятельного, без участия полиции и земских начальников, сбора налогов этого было все равно недостаточно. Кроме того, вся система сбора поземельного налога и недоимок была основана на существовании общины. Отказ от круговой поруки мог сразу усложнить все дело. А о необходимости развития частного

⁸³⁹ Департамент окладных сборов... С.192

⁸⁴⁰ Ровинский К. Указ. соч. С.134

⁸⁴¹ МФ. Ч.2. С.361.

⁸⁴² См. Приложение 18.

крестьянского землевладения уже шел разговор в высших кругах.

Введение казенной продажи питей должно было привести к усилению хозяйственной деятельности акцизных управлений. С 1894 г. на них было возложено заведование казенной продажей питей. Губернские и окружные акцизные управления получили новое расписание. В губернском акцизном управлении определялись должности управляющего, старшего ревизора, младшего ревизора, старшего техника, младшего техника, секретаря, помощника секретаря, бухгалтера и помощника бухгалтера. В окружном акцизном управлении были определены надзиратель акцизных сборов, старший участковый надзиратель, младший помощник надзирателя, делопроизводитель, старший контролер, младший контролер и надсмотрщик⁸⁴³. Вообще, введение казенной продажи питей позволило значительно усилить местные органы финансового ведомства. По закону 19 февраля 1896 г. министр финансов по согласованию с государственным контролером мог учреждать новые должности по продаже питей. К 1 января 1899 г. по казенной продаже питей состояли более 36 тыс. вольнонаемных служащих⁸⁴⁴. В 1898 г. при губернских акцизных управлениях в качестве совещательных учреждений были созданы хозяйственные комитеты. К 1903 г. винная монополия функционировала в 63 губерниях и 8 областях. Устроено было 500 складов, 30 тыс. казенных винных лавок и привлечено на вольнонаемную службу около 65 тыс. человек⁸⁴⁵.

О значении ведения казенной продажи питей для развития местных органов МФ говорит факт наплыва в акцизные учреждения чиновников других ведомств, учителей и пр.⁸⁴⁶. Интересно мнение В. В. Водовозова, который считал, что одной из задач питейной реформы с самого начала было образование новой громадной армии чиновников, подчиненных МФ, и усиление власти последнего на местах⁸⁴⁷. Безусловно, что власть министра финансов за счет введения монополии расширилась, что отмечалось, например, в историческом обзоре деятельности Комитета министров⁸⁴⁸.

Следует отметить, что при увеличении личного состава акцизных учреждений неоднократно подчеркивалась нерациональная организация труда акцизных чиновников и неравномерность распределения их по губерниям, не всегда вызванную различиями в количестве подлежащих надзору единиц. В 1897 г. в Полтавской губернии было 30 помощников надзирателей, а в Волынской – 46, при, в целом, равных условиях⁸⁴⁹.

⁸⁴³ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10766

⁸⁴⁴ Краткий очерк 50-летия акцизной системы... С.188

⁸⁴⁵ Зайцева Л. Н. Указ. соч. С.38.

⁸⁴⁶ Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802 – 1902. СПб., 1902. С.725.

⁸⁴⁷ Водовозов В. В. Указ. соч. С.112.

⁸⁴⁸ Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 5. СПб., 1902. С.106.

⁸⁴⁹ РГИА. Ф.575. Оп.6. Д.27. Л.6.

Рост расходов на акцизное управление в эти годы составил 80%⁸⁵⁰.

14 марта 1894 г. произошло преобразование фабричной инспекции. Должность окружного фабричного инспектора была переименована в старшего фабричного инспектора. На них возлагалось руководство действиями чинов фабричной инспекции в губерниях. В ряде губерний при них состояли делопроизводители и кандидаты на должность фабричного инспектора. Должность помощника окружного инспектора переименовывалась в должность фабричного инспектора. На фабричных инспекторов возлагалось собрание, проверка и предварительная сводка статистических сведений о состоянии находившихся в их районе промышленных предприятиях. Штаты фабричной инспекции значительно расширились: учреждалось 18 должностей старших фабричных инспекторов, 125 должностей фабричных инспекторов и 10 делопроизводителей при старших фабричных инспекторах. На их содержание предназначалось 489800 руб.⁸⁵¹. В 1896 г. с распространением фабричного надзора еще на 7 губерний были учреждены новые должности старших фабричных инспекторов, а в 1897 г. с распространением надзора еще на 8 губерний средства были увеличены на 94550 руб.⁸⁵².

В 1899 г. фабричная инспекция подверглась новому преобразованию. Теперь в каждой губернии учреждалась должность старшего фабричного инспектора. Учреждались должности 6 окружных фабричных инспекторов с 6 делопроизводителями при них. Средства фабричной инспекции были значительно увеличены⁸⁵³. На 1901 г. фабричная инспекция насчитывала (не считая делопроизводителей) 6 окружных инспекторов, 6 инспекторов, состоявших при окружных, 65 старших фабричных инспекторов, 180 участковых и 10 кандидатов – всего 263 человека⁸⁵⁴, и их численность продолжала расти. В 1903 г. уже насчитывалось 224 участковых фабричных инспектора⁸⁵⁵. Под их надзором состояло 12526 предприятий. Кроме того, инспектора за 1903 г. посетили 2860 предприятий, на которые надзор не распространялся.

Всего, с 1892 г. по 1903 г. расходы на фабричную инспекцию возросли на 432%⁸⁵⁶.

Значительно вырос штат таможенных учреждений. 19 мая 1897 г. было утверждено новое общее расписание должностей и окладов содержания: оклады были значительно повышены, а состав чинов таможенных учреждений пополнился 120 новыми должностями и составил 1346 человек⁸⁵⁷. Одновременно таможенные учреждения были

⁸⁵⁰ См. Приложение 18.

⁸⁵¹ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10420.

⁸⁵² ПСЗ. III. Т. XVI. Отд. 1. № 12887; Т. XVII. № 14232.

⁸⁵³ ПСЗ. III. Т. XIX. Отд. 1 и 2. № 17122.

⁸⁵⁴ По: Вовчик А. Ф. Указ. соч. С.260.

⁸⁵⁵ Свод отчетов фабричных инспекторов за 1903 года. СПб., 1906. С.32-33.

⁸⁵⁶ См. Приложение 18.

⁸⁵⁷ ПСЗ. III. Т. XVII. № 14115; МФ. Ч.2. С.343.

заново разбиты на разряды, от которых зависел уровень содержания чиновников. К 1-му разряду были отнесены главные складочные таможни (Санкт-Петербургская портовая, Московская, Одесская и Варшавская), бывшие первоклассные таможни были распределены по 2-4 разрядам, к 5-му разряду отнесены второклассные, а к 6-му – третьеклассные таможни, 7-й разряд составили таможенные заставы, а 8-й – переходные пункты и посты. Интересно мнение чиновника Крентингенской таможни, усиленной в это время, С. Р. Минцлова, который был убежден, что увеличение штата некоторых таможен было совсем не оправдано. «В таможне решительно нечего не было делать и одному человеку, – вспоминает Минцлов, – между тем нас, досмотровых чиновников ... по штату полагалось и приехало шестеро с тысячными окладами»⁸⁵⁸.

С устройством новых таможенных учреждений в Средней Азии 23 декабря 1896 г. было дополнительно ассигновано 60 тыс. руб. в год. В 1898 г. была усилена таможенная часть Восточной Сибири⁸⁵⁹. В июле 1899 г. – Туркестанского округа. Учреждены были новые таможни в Самарканде, Коканле, Челябинске, Тюмени, Красноярске, Кяхте, Сретенске, Владивостоке, Николаевске⁸⁶⁰. В 1899 г. средства таможенных учреждений были увеличены еще на 178291 руб.⁸⁶¹. Всего с 1892 г. расходы на эту часть управления возросли на 95%⁸⁶².

Рост расходов на содержание местной администрации МФ в целом с 1892 по 1902 гг. составил 90%, что более чем в два раза превосходит рост аналогичных расходов за 1882 – 1892 гг.⁸⁶³. Это еще раз доказывает совершенно особый характер данного периода в развитии МФ.

При Витте резко выросла личная компетенция министра финансов. Только в 1893 г. он получил следующие права: разрешать продление срока для собрания основных капиталов акционерным обществам и товариществам, увольнять биржевых маклеров, причем последние не могли обжаловать его действия, независимо от ходатайств городских кредитных обществ, заменять их общие собрания (если число членов общества более трехсот) собранием уполномоченных, число которых определялось самим министром⁸⁶⁴. В 1894 – 1895 гг. министр финансов получил право: требовать от банковских заведений и меняльных лавок представления сведений и объяснений о производимых ими операциях, командировать в них уполномоченных лиц для осмотра и проверки книг и делопроизводства, а в случае обнаружения каких-либо нарушений

⁸⁵⁸ Минцлов С. Р. Указ. соч. С.23.

⁸⁵⁹ ПСЗ. III. Т. XVIII. Отд. I. № 14931.

⁸⁶⁰ ПСЗ. III. Т. XXI. Отд. I. № 20114, № 20814; Т. XXII. Отд. I. № 21687.

⁸⁶¹ ПСЗ. III. Т. XIX. Отд. I. № 17905; Т. XXI. Отд. I. № 20784.

⁸⁶² См. Приложение 18.

⁸⁶³ См. Приложение 18.

запретить банковским заведениям осуществлять ряд операций, вплоть до приема вкладов на хранение и открытие кредитов под обеспечение; изменять некоторые положения уставов городских кредитных обществ и обществ поземельного кредита без согласия последних; назначать ревизии банковских заведений и меняльных лавок без предварительного истребования сведений о их деятельности; подвергать ревизии действия учреждений мелкого кредита и воспрепятствовать им ряд операций⁸⁶⁵.

Большая часть прав, полученных министром финансов в это время по отношению к деятельности банковских и иных заведений, была связана с готовившейся денежной реформой. Но после ее проведения эти права были только усилены. В ответ на поднимающуюся среди банкиров волну возмущения по поводу ограничения свободы их деятельности в официальном органе министерства – «Вестнике финансов» – появилась гневная отповедь: «Получая от правительства признание или утверждение, учреждения коммерческого кредита, под каким бы наименованием они не существовали, уже в силу одного этого условия своего существования обязаны сообразовать свою деятельность с видами и намерениями правительства в деле поднятия народного благосостояния»⁸⁶⁶.

При Витте, по справедливому замечанию П. В. Лизунова, от невмешательства в дела фондовой биржи правительство перешло к политике регулирования ее деятельности⁸⁶⁷. По мнению финансового ведомства, биржи и биржевые собрания по действовавшим законам «поставлены были до известной степени в подчиненное по отношению к Министерству финансов положение», поэтому новый закон о подчинении биржевых маклеров министру финансов «не только не противоречит общему духу действующих о биржах постановлений, но принятые в сем направлении меры служат дальнейшим развитием существующих законоположений, восполнив лишь допущенный в них пробел»⁸⁶⁸. Вообще, необходимо отметить, что государственные ценные бумаги занимали приоритетное место на биржах России. Русская биржа в значительной степени была рынком государственного кредита. Так что позиция МФ была достаточно логичной.

Усилению вмешательства МФ в банковскую и биржевую деятельность способствовал начавшийся в 1899 г. мировой кризис. Резкое колебание цен дивидендных бумаг на бирже вызвало 20 октября 1899 г. образование синдиката банков и банкирских домов под контролем МФ.

27 июня 1900 г. был учрежден фондовый отдел при С.-Петербургской бирже. Отдел состоял в ведении министра финансов по Особенной канцелярии по кредитной

⁸⁶⁴ ПСЗ. III. Т. XIII. № 9678, № 9742, № 10052.

⁸⁶⁵ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10711; Т. XV. № 11481, № 11733 и № 11756.

⁸⁶⁶ Вестник финансов. 1893. №28. С.65.

⁸⁶⁷ Лизунов П. В. Санкт-Петербургская фондовая биржа (конец XIX в. – 1914 г.) // Нестор. 2000. №2. С.203.

части. В отделе состояли два представителя МФ. Члены Совета отдела утверждались министром финансов. Им же по представлению Совета назначались фондовые маклеры⁸⁶⁹. Учреждение этого отдела окончательно поставило биржи России под жесткий контроль МФ, т. к. Петербургская биржа играла приоритетную роль во всей империи. Стремление подчинить фондовый рынок полному контролю со стороны Кредитной канцелярии, по мнению П. В. Лизунова, «привело к сковыванию инициативы и предприимчивости, превращению фондовой биржи чуть ли не в отдел Министерства финансов»⁸⁷⁰.

МФ часто вмешивалось в биржевые и банковские операции. Так, во время спекулятивной горячки на покупку городских земельных участков, вызванной деятельностью частных банков, министерство приняло ряд мер для ее ликвидации, ограничив деятельность коммерческих банков⁸⁷¹.

Но, конечно, не следует приписывать МФ беспредельную осведомленность о всех операциях частной банковской системы и возможность проконтролировать любое движение капитала. Как указывает Б. В. Ананьич, перед МФ не отчитывались в своих операциях банкирские дома, и информацию о них правительство получало из косвенных источников⁸⁷².

В целом, никто так не распространял бюрократическую власть на все области экономики, как «буржуазный» Витте. И нигде так тесно его программа не состыковывалась с устремлениями его подчиненных, как в данном вопросе.

Витте продолжал политику своих предшественников, направленную против местного самоуправления. 14 декабря 1898 г. он подготовил специальную записку – «Объяснение министра финансов на записку министра внутренних дел о политическом значении земских учреждений», в которой заявил, что самоуправление не соответствует самодержавию, а земство не является образцовым учреждением для местного хозяйства и может быть успешно заменено правительственными органами. Т. Н. Жуйкова справедливо отмечает, что для намеченных преобразований «буржуазному реформатору» Витте «был необходим и даже удобен хорошо отлаженный бюрократический механизм самодержавия», а «от стремления земств к самоуправлению он ожидал для своих проектов скорее противодействия нежели сочувствия»⁸⁷³.

Усиление личной компетенции министра финансов и компетенции МФ в целом потребовало увеличение состава его высшего руководящего звена. К 1902 г. у Витте было

⁸⁶⁸ Вестник финансов. 1893. №28. С.63.

⁸⁶⁹ ПСЗ. III. Т. XX. Отд. 1. № 18946.

⁸⁷⁰ Лизунов П. В. Биржевая реформа 1901 г. С. Ю. Витте // Исторический ежегодник. Омск, 2000. С.69.

⁸⁷¹ Лутохин Д. А. Указ. соч. С.12.

⁸⁷² Ананьич Б. В. Банкирские дома в России... С.4.

уже 4 товарища. Состав Совета министра увеличился с 12 членов (по назначению) в 1892 г. до 21 члена в 1902 г. Число чиновников особых поручений при министре выросло с 70 до 93⁸⁷⁴.

В целом, рост расходов на центральный аппарат МФ составил по планируемым расходам – 113,03%, а по реальным – 97,77%⁸⁷⁵.

Нужно учитывать тот факт, что рост аппарата МФ часто являлся скрытым. Например, Департамент окладных сборов с 1892 по 1894 гг. не получал ни новых штатных должностей, ни новых ассигнований на свое содержание. Но так как «новые, возлагавшиеся на Департамент, обязанности не могли быть выполняемы без соответственного увеличения его личного состава», то новые должности учреждались за счет сумм, предназначенных на другие потребности. Из этих же сумм производились на основании особых узаконений, высочайших повелений и распоряжений министра финансов добавки к содержанию некоторых служащих⁸⁷⁶. Это показывает нам иллюзорность приведенных по данным государственных росписей выкладок роста содержания личного состава министерства.

Большой интерес представляет высказанное во всеподданнейшем докладе председателя Государственного совета мнение, что увеличение расходов по МФ «находит свое оправдание в том возрастании доходов, которое не могло быть достигнуто без усиления организации ведомства, призванного собирать эти доходы»⁸⁷⁷. Но если обратиться к данным государственных росписей, то видно, что если в 1893 г. расходы по МФ составляли 15,66% от доходов по этому же ведомству, то в 1903 г. это соотношение было уже 28,08%⁸⁷⁸.

Расходы МФ на центральный аппарат превысили такие же показатели по другим ведомствам⁸⁷⁹. Генерал Куропаткин злорадно отмечал: «Наши финансовые дела сложились так, что министр финансов оказался не только собирателем денежных средств, но и их главным расходчиком. ...ассигнования на предприятия, коими ведал министр финансов, производились шире, чем по соответствующим отделам других министерств»⁸⁸⁰. И действительно, М. Кашкаров подсчитал, что доля МФ в общих расходах поднялась с 15,20% в 1897 г. до 18,52% в 1901 г., т. е. на 3,24%, а доля остальных

⁸⁷³ Жуйкова Т. Н. Государственная деятельность С. Ю. Витте (1880 – 1903 гг.). Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Воронеж, 1995. С.169, 170.

⁸⁷⁴ Адрес-календарь за 1892 г.. Ст.484, 485; Общий состав Министерства финансов за 1902 г.

⁸⁷⁵ См. Приложения 4 и 5.

⁸⁷⁶ Обзор деятельности МФ... С.72; Департамент окладных сборов... С.129

⁸⁷⁷ Обзор деятельности Государственного Совета... С.215

⁸⁷⁸ См. Приложение 13.

⁸⁷⁹ См. Приложение 15.

⁸⁸⁰ Куропаткин А. И. Итоги войны. Берлин, 1911. С.140.

ведомств, в основном, понизилась. Исключение составляет только гигантский рост расходов по Министерству путей сообщения (с 19,67% до 23,34%), вызванный переходом железных дорог в казенное управление⁸⁸¹. Из его данных видно, что к 1901 г. по отношению к 1892 г. расходы по МФ выросли на 256,69%⁸⁸².

Витте продолжил борьбу своих предшественников на посту министра финансов за бездефицитный бюджет. В борьбе этой ему удалось добиться установления предельных смет ведомств, что привело к укреплению позиций МФ в этом вопросе. Ситуация в 80-х, и, особенно, в 90-х гг., кардинально отличалась от ситуации 50-70-х гг. Если до этого министр финансов чаще шел на поклон к главам других ведомств с просьбой сократить сметные запросы и успехи его в этой области были весьма скромными, то теперь даже военному министру и министру внутренних дел приходилось идти на поклон к министру финансов и очень часто успеха в этом они не имели. Витте в бюджетных вопросах «чувствовал себя хозяином..., он самым решительным образом отказывал товарищам (т. е. другим министрам, – Я. С.), и притом совершенно одинаково: были ли их требования законны или нет»⁸⁸³. Витте упорно добивался снижения военных расходов⁸⁸⁴. Усилия всех министров финансов во второй половине XIX в. не были бесплодными. Если в 1827 г. военные расходы составляли 45% от бюджета, то в 90-е гг. – 25-35%⁸⁸⁵. Но даже такой авторитетный министр как Витте не смог удержать царизм от военных авантюр, разорвавших страну. На китайскую войну в 1900-1902 гг. только по официальным данным ушло 80 млн. руб. Военные расходы продолжали расти.

Витте упорядочил деление бюджета на обыкновенные и чрезвычайные доходы и расходы, которое до этого носило случайный характер. К чрезвычайным доходам были отнесены: вклады на вечное время, единовременные поступления из специальных капиталов, обращающиеся в средства государственного казначейства, поступления от продажи государственной собственности, поступления от государственных займов, средства, поступающие от частных железных дорог в погашение ссуд из государственного казначейства, средства от кредитных операций. К чрезвычайным расходам Витте отнес: затраты на сооружение новых железных дорог, на приобретение подвижного состава и другого железнодорожного оборудования, издержки, вызванные войной, военными экспедициями и народными бедствиями, расходы по досрочному погашению государственных займов.

⁸⁸¹ Кашкаров М. Указ. соч. Т.2. С.19.

⁸⁸² См. Приложение 12.

⁸⁸³ Головин К. Мои воспоминания. СПб., 1910. Т.2. С.265.

⁸⁸⁴ Лященко П. И. Указ. соч. С.212.

⁸⁸⁵ Юровский В. Е. Кризисы финансовой системы Российской империи в XIX веке // Вопросы истории, 2001, №2. С.42.

Многие исследователи отмечают искусственный характер деления бюджета на обыкновенный и чрезвычайный. Чрезвычайные доходы на 90% состояли из займовых средств, хотя займы не являются доходами. Но даже без учета этого, как отмечает Ю. Н. Шебалдин, суммарный бюджет (объединение обыкновенного и чрезвычайного) часто сводился с дефицитом: в 1900 и 1902 гг., например⁸⁸⁶. А если не учитывать займы, то как подсчитал А. П. Погребинский, все годы с 1900 по 1903 были дефицитными⁸⁸⁷.

В. И. Ленин писал о Витте: «Фокусник с обычной ловкостью показывает публике пустые руки и, взмахивая ими, предъявляет одну за другой золотые монеты. Публика аплодирует. Но фокусник, тем не менее, начинает сам преусерднейшим образом защищаться и, чуть не со слезами на глазах, уверяет, что он не мошенничает, что дефицита нет, что долгов у него меньше, чем имущества... только немногие бормочут про себя французскую поговорку: «Кто извиняется, тот сам себя обвиняет»»⁸⁸⁸.

И все же превышение обыкновенных доходов над расходами было замечательным достижением финансового ведомства. За министерство Витте это превышение составило до 1,8 млрд. руб.⁸⁸⁹. За счет искусственно занижаемых в проектах росписи доходов в распоряжении министра финансов была сосредоточена свободная наличность в несколько сот миллионов рублей. Эта сумма играла роль своеобразного страхового фонда на случай голода, войны и т. п.

Борьба МФ за бюджетное равновесие не вызывала восторга у представителей других ведомств. В своем последнем приказе по министерству Витте жаловался: «Неблагодарна задача финансовой организации. Ее мероприятия редко вызывают общее сочувствие, так как всегда задевают чьи-нибудь интересы»⁸⁹⁰. Поэтому была столь важна поддержка царя. Александр III, как было отмечено выше, проявлял особую заботу о финансовом управлении. Но и для Николая II в начале царствования было характерно достаточно уважительное отношение к своему министру финансов и к его предшественникам на этом посту. Об этом свидетельствует письмо царя императрице Марии Федоровне от 13 августа 1895 г., в котором он, в ответ на просьбу матери о миллионной ссуде для ее придворной дамы, отмечал: «Хороши были бы порядки в Государственном Казначействе, если бы я за спиной Витте (он сейчас в отпуску) отдал бы тому миллион, этой два и т. д.? Таким образом, *все то, что было накоплено и что составляет одну из самых блестящих страниц истории царствования дорого Папа, а*

⁸⁸⁶ Шебалдин Ю. Н. Государственный бюджет царской России в начале XX в. (до первой мировой войны) // Исторические записки. №65. 1959. С.164.

⁸⁸⁷ Погребинский А. П. Государственные финансы России в период империализма. М., 1968. С.20.

⁸⁸⁸ Ленин В. И. По поводу государственной росписи // Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т.6. С.257-258.

⁸⁸⁹ Ляшенко П. И. Указ. соч. С.188.

⁸⁹⁰ Новое время. 1903. №9862.

именно финансы (выделено мной. – Я. С.) будут уничтожены в весьма немногие лет»⁸⁹¹.

Даже когда между царем и его министром возник конфликт по вопросам внешней политики, это не привело к негативным последствиям в финансовой сфере, что признавал сам Витте⁸⁹². «Во всем, что касалось непосредственно меня как министра финансов, – вспоминал он, – я все время пользовался полнейшим доверием и полнейшей поддержкой его величества»⁸⁹³. Только благодаря этой поддержке Витте смог завершить введение винной монополии и провести денежную реформу.

Поддержка царя была чрезвычайно важна во взаимоотношениях министра финансов с другими ведомствами и высшими государственными учреждениями. М. И. Туган-Барановский отмечал, что МФ при Витте «стало решающим и отодвинуло на задний план все остальные. И не только потому, что в руках Витте были деньги, без которых ничего не могли сделать другие министры, но еще и потому, что министерство финансов под управлением Витте затмило все остальные необычайным блеском и размахом своей деятельности»⁸⁹⁴. При Витте Министерство финансов росло и поглощало все новые отрасли государственного хозяйства.

В конце XIX – начале XX в. происходит активное вторжение МФ в компетенцию других ведомств, вызванное как активными преобразованиями, проводимыми финансовым ведомством, так и желанием министерского аппарата потеснить конкурентов по занятию удобных «мест под солнцем». Б. Б. Глинский писал, что Витте «простирает свое влияние и на многие такие стороны нашей государственной жизни, которые собственно не входили в компетенцию его, как министра финансов»⁸⁹⁵. А В. В. Водовозов отмечал, что Витте «мало стеснялся также законными пределами своей власти, нередко прибегая к давлению на других министров в пределах их компетенции»⁸⁹⁶.

Подавляющее большинство современников Витте и исследователей отмечают, что в 90-х гг. XIX в. среди высшей бюрократии не было никого (кроме, пожалуй, К. П. Победоносцева), кто смог бы противостоять министру финансов по уму и энергичности⁸⁹⁷. О Витте говорили, что он – хозяин положения – благодаря ничтожеству

⁸⁹¹ Российский Императорский дом... С.56, 57.

⁸⁹² Витте С. Ю. Воспоминания. Т.2. С.100.

⁸⁹³ Витте С. Ю. Воспоминания. Т.2. С.112.

⁸⁹⁴ Туган-Барановский М. И. Витте и Бунге как министры финансов // Сергей Юльевич Витте. Хроника. Документы. Воспоминания /Подг. Л. Е. Шепелев. СПб., 1999. С. 280.

⁸⁹⁵ Глинский Б. Б. Граф Сергей Юльевич Витте (Материалы для биографии) // Исторический вестник. 1915. №5. С.578, 579.

⁸⁹⁶ Водовозов В. В. Указ. соч. С.112.

⁸⁹⁷ Сравните, например, характеристики данные у: Лопухина Б. В. Люди и политика (конец XIX – начало XX в.) // Вопросы истории. 1966. №9. С.122; Извольский А. П. Воспоминания. М., 1989. С.79; Любош С. Последние Романовы. Л.-М., 1924. С.176; Игнатъев А. В.. С. Ю. Витте – дипломат. М., 1989. С.51

других⁸⁹⁸. Б. В. Лопухин считал, что в 90-х гг. во властных структурах установилось равновесие влияний. Но что это было за равновесие? Это было равновесие, при котором на одной чаше весов был авторитет Витте, а на другой – авторитеты всех других министров, вместе взятых! И лишь с приходом в 1902 г. на пост министра внутренних дел В. К. Плеве это равновесие было нарушено не в пользу Витте⁸⁹⁹.

Иногда Витте для достижения своих целей использовал денежные подачки. С. Любош отмечал, что образование в 90-х гг. свободной наличности создало министру финансов совершенно исключительное положение, а Витте «по личному характеру своему умел широко пользоваться своим положением и очень скоро стал самым властным министром, истинным главой правительства»⁹⁰⁰. А Б. В. Ананьич и Р. Ш. Ганелин даже считают, что «будучи министром финансов, Витте имел большую власть и пользоваться большим влиянием, чем как глава правительства»⁹⁰¹. При этом, по справедливому мнению Р. Ш. Ганелина, отсутствие в стране объединенного правительства не мешало, а скорее помогало Витте в деятельности на посту министра финансов⁹⁰².

Всесилие министра финансов особенно было заметно в его взаимоотношениях с высшими государственными учреждениями, которые определялись больше не законом, а конкретной ситуацией.

С самого начала деятельности Витте на посту министра финансов, он вошел в конфликт с Департаментом государственной экономии. Последний попытался воспользоваться ситуацией, связанной со сменой власти в министерстве финансов, и усилить свое влияние, подчинив ему нового министра. Для начала Департамент потребовал расширения справочного материала, предоставляемого к сметным исчислениям⁹⁰³. Конфликт возник вокруг вопроса о доходной части бюджета, которую увеличил Департамент. Витте сначала отказался признать это решение, и направил в Государственный совет письмо, в котором фактически обвинил Государственную канцелярию в подлоге. Это вызвало бурное возмущение членов Департамента экономии, и от Витте потребовали сатисфакции. Министру, еще не закрепившемуся на своей должности, пришлось отступить⁹⁰⁴. Но негативное впечатление от этого первого столкновения осталось достаточно прочным у обеих сторон. Кроме того, Витте, с самого начала неуверенный в поддержке председателя Департамента экономии А. А. Абазы,

⁸⁹⁸ Дневниковые записи С. Д. Шереметьева о С. Ю. Витте / Сост. Л. И. Шохин // Отечественная история. 1998. №2. С.151.

⁸⁹⁹ Лопухин Б. В. Указ. соч. С.123.

⁹⁰⁰ Любош С. Указ. соч. С.176.

⁹⁰¹ Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш. Указ. соч. С.47.

⁹⁰² С. Ю. Витте – выдающийся государственный деятель России... С.39.

⁹⁰³ Коковцов В. Н. Из моего прошлого. Воспоминания 1911 – 1919. М., 1991. С.387.

⁹⁰⁴ Коковцов В. Н. Указ. соч. С.388-389.

раздул скандал, который привел к отставке последнего.

Поэтому в министерство Витте возрастает роль Финансового комитета, через который министр проводит все начинания, способные вызвать сопротивление Государственного совета. «Все вопросы обсуждались в финансовом комитете, члены которого большей частью шли за мной, что, впрочем, довольно естественно, так как вообще назначение членов в финансовый комитет, а равно и председателя в значительной степени зависит от министра финансов. Наконец, обыкновенно членами финансового комитета назначаются лица, которым финансовые вопросы вообще не вполне чужды»⁹⁰⁵. Так 2 января 1897 года именно на особом заседании Комитета Финансов была окончательно решена участь денсжной реформы. На следующий день был опубликован указ о введении металлического обращения. Характерно поведение Витте, – А. Суворин, встречавшийся с ним в эти дни, записал в своем дневнике: «Он говорил, что до этого указа он ожидал благоволения Государственного совета, а после указа Государственный совет будет ожидать его благоволения...»⁹⁰⁶.

Также Витте отнесся в начале своего министерства и к Сенату. Но вскоре он, поняв, что ему выгоднее опираться на авторитет этих учреждений, переменил к ним отношение и «стал к ним в совершенно корректные и почтительные отношения до того, что даже в тех редких случаях, когда ему приходилось еще почему-либо решать данное дело всеподданнейшим докладом, он сам об этом докладывал государственному совету, как бы извиняясь и объясняя причины, почему он принужден был так поступать»⁹⁰⁷.

На заседании Государственного совета 30 декабря 1902 г. Витте уже заявил, что его уверенность в непоколебимости русских финансов зиждется на том содействии, которое неизменно оказывает ему Департамент государственной экономии при сокращении требований различных ведомств к государственному казначейству⁹⁰⁸. В 1900 г. был открыт Департамент промышленности, наук и торговли Государственного совета, куда поступали все соответствующие законопроекты.

Как и его предшественники Витте всячески старался усилить поддержку своему курсу, добиваясь назначения в Государственный совет и другие высшие органы бывших финансовых чиновников, знающих и сочувствующих трудностям дела финансового управления. Так Витте способствовал назначению Ф. Г. Тернера членом Комитета финансов и членом Государственного совета, рассчитывая, что, не взирая на их карьерный

⁹⁰⁵ Витте С. Ю. Воспоминания. Т. II. С. 91.

⁹⁰⁶ Суворин А. Дневник. С. 171.

⁹⁰⁷ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. СПб., 1911. Т. 2. С. 230.

⁹⁰⁸ Министр финансов и Государственный Совет о финансовом положении России. Журнал Общего Собрания Государственного Совета 30 декабря 1902 г.. Stuttgart, 1903. С. 9

конфликт, Тернер поможет проведению денежной реформы⁹⁰⁹. Тот так и поступил. Серьезную помощь оказывал Витте Н. Х. Бунге – председатель Комитета министров. Хотя многие рассматривали Бунге «противовесом» для Витте, и в первые месяцы министерства последнего отношения были совсем не безоблачными, но вскоре между ними установилась атмосфера взаимопонимания, сотрудничества и уважения. Бунге нравилась энергия Витте и его способность в короткое время постигать что-то новое для себя, Витте видел в Бунге образец порядочности и компетентности. В результате, Витте стал «притягивать» председателя Комитета министров в разные комиссии и комитеты, на что, нагруженный сверх меры, пожаловался Бунге в письме И. И. Янжулу от 25 мая 1895 г.⁹¹⁰.

Таким образом, Витте смог добиться не только преобладания над своими коллегами-министрами, но и прочных позиций по отношению к высшим государственным учреждениям.

Но все-таки фактор доверия к министру со стороны императора в условиях самодержавной России был определяющим, а Витте, по справедливому замечанию И. Ф. Гиндина, даже и на вершине его власти и авторитета в 90-е годы «при всей официально оказывавшейся ему высочайшей поддержке не хватало небольшого, но крайне необходимого для свободы действий в обстановке самодержавного строя условия: прочного доверия царя»⁹¹¹. Речь идет здесь об отсутствии личного контакта, личной симпатии.

В конце 1902 – начале 1903 г. положение Витте пошатнулось. Николая II все больше раздражало полупокровительственное отношение к нему министра, коллег Витте – его неумное властолюбие, консерваторы уже давно видели в нем «красного» бюрократа, ведущего Россию к революции, либералы обвиняли Витте в отсутствии сочувствия к народным нуждам. Даже те, кто сочувственно относился к экономической программе Витте, отмечали, что проводимая им индустриализаторская политика не опирается в должной мере на рост благосостояния населения. Промышленный кризис 1900 – 1903 гг. заставил многих считать, что здание российской промышленности выстроено на песке.

Противники Витте постарались представить кризис промышленности как кризис всей его политики. Во всеподданнейшем отчете государственного контролера за 1901 г. говорилось: «В настоящее время едва ли можно сомневаться в том, что основой кризиса является искусственный и чрезмерный рост в последние годы обрабатывающей промышленности, возникшей на почве покровительственной таможенной политики,

⁹⁰⁹ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. Т.2. С.238-239.

⁹¹⁰ Степанов В. Л. Н. Х. Бунге... С.288.

крупных казенных заказов и спекулятивных увлечений дешевыми иностранными капиталами, и несоответственное такому росту промышленности развитие нашего внутреннего потребительного рынка, состоящего главнейше из массы сельского населения ... [экономическое положение которого] не может быть признано удовлетворительным»⁹¹². А в отчете за 1902 г. отмечалось, что «у нас обрабатывающую промышленность можно создать, лишь предварительно подготовив внутренний рынок, который может быть основан на цветущем земледелии»⁹¹³. Применяемые Витте меры по спасению убыточных предприятий были подвергнуты жесткой критике и признаны бессмысленными⁹¹⁴.

Министр финансов старался защититься. Его всеподданнейший доклад по росписи 1903 г. содержал утверждения, что «общие условия, в которых находится народное хозяйство, проявляют заметные признаки улучшения», что «достигнутые в течение предшествующих лет успехи нашего внутреннего производства прочны», что «надлежит отнестись к настоящим затруднениям с полным спокойствием»⁹¹⁵.

Он пытался обратить внимание царя на один из самых важных достигнутых им успехов – постройку Сибирского пути. В начале 1903 г. он представил царю доклад по совершенной им поездке на Дальний Восток и завершил его следующими словами: «Свершено великое дело – воплощена историческая задача, сделан один из последних шагов в поступательном движении России на Дальний Восток, в ее стремлении найти выход к открытому морю, к незамерзающим берегам Тихого океана»⁹¹⁶. Но именно в вопросе дальнейшего использования всех преимуществ Сибирского пути министр и царь непримиримо расходились. Учреждение 30 июля 1903 г. дальневосточного наместничества привело к резкому ограничению компетенции министерства.

Изменился сам Витте, как отмечает близко его знавший В. И. Ковалевский, уже с 1900 г. происходит «ослабление творческой энергии, искание фарватера для безопасного прохода между подводными камнями, опасение за свое положение, искание примирительных выходов среди направленных на него враждебных сил»⁹¹⁷. 16 августа 1903 г. последовала отставка всесильного министра.

Из всего вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

⁹¹¹ Сергей Юльевич Витте – государственный деятель, реформатор, экономист... Часть I. С.98.

⁹¹² Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1901 год. СПб., 1902. С.55-56.

⁹¹³ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1902 год. СПб., 1903. С.43.

⁹¹⁴ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1902 год. СПб., 1903. С.47; Мигулин П. П. Настоящее и будущее русских финансов. Харьков, 1907. С.29.

⁹¹⁵ Всеподданнейший доклад министра финансов о государственной росписи доходов и расходов на 1903 год. Приложение к №1 «Вестника финансов» за 1903 г.

⁹¹⁶ Вестник финансов. 1903. №8. С.321.

⁹¹⁷ Ковалевский В. И. Указ. соч. С.59-60.

Компетенция и аппарат Министерства финансов за 1892 – 1903 гг. под влиянием развития экономической жизни, а также связанных с этим реформ главы финансового ведомства С. Ю. Витте значительно вырос. Министерство превратилось в «супергиганта», со своими банками, монетным двором, корпусом пограничной стражи и даже дипломатическими агентами. Оно все эти годы «стало, в сущности, совокупностью нескольких министерств»⁹¹⁸.

Это признавал и сам Витте, который отмечал: «...в мое время министерство финансов чрезвычайно разрослось и в нем сосредоточилось не только все, что непосредственно касается Министерства финансов, но и вся торговля и промышленность, а также, можно сказать, вся суть железнодорожного дела, т. е. все железнодорожное дело, за исключением технической части...», которая осталась Министерству путей сообщения⁹¹⁹.

Стремление сохранить контроль над всеми направлениями политики финансового ведомства вело к серьезным перегибам. Например, 17 мая 1902 г. в ведение МФ был передан целый город – порт Дальний, в котором все обязанности и права градоначальника были возложены на подчиненного финансовому ведомству главному инженеру порта и города⁹²⁰. Казалось, что возвращается практика допетровских приказов с их совмещением функций общегосударственного и территориального управления.

Справедливым следует считать замечание Д. А. Лутохина о том, что «вместо необходимого выделения отдельных специальных органов, соответствующих усложнившимся условиям жизни, при Витте происходит крайняя «централизация власти»⁹²¹. Вызвано это было, в большей степени, самим характером управления Российской империей в целом. Но немалую роль играла и авторитарность последнего «великого» министра финансов.

Можно согласиться с М. И. Фридманом, который утверждал, что «Витте не останавливался перед самым энергичным вмешательством государства в экономические отношения и при нем самым быстрым темпом осуществлялся захват государственной властью ключей хозяйственной жизни»⁹²². С одной стороны, все возрастающая роль государства была оправдана всем развитием российской и мировой цивилизации, была вызвана необходимостью инициирования в целях индустриального строительства инертных российских производительных сил. Необходимость усиления вмешательства государства в сферу промышленности осознавалась не только в бюрократической, но и в

⁹¹⁸ Глинский Б. Б. Указ. соч. // Исторический вестник. 1915. №4. С.274.

⁹¹⁹ Витте С. Ю. Воспоминания. Т.1. С.245.

⁹²⁰ Вестник финансов. Приложение. №22. С.363.

⁹²¹ Лутохин Д. А. Указ. соч. С.8.

ученой среде⁹²³. Но в то же время вмешательство государства в экономику при Витте приобрело гиперболические размеры. «Вынужденное возглавить буржуазную модернизацию оно одновременно ограничивало и сдерживало этот процесс»⁹²⁴. Как отмечали противники Витте, он «окончательно убил и без того слабую у нас частную инициативу»⁹²⁵.

Даже такой «буржуазный» министр как Витте не рассматривал буржуазию как равноправного партнера, субъект экономической политики. Буржуазия для него была объектом и инструментом политики, который Витте использовал, преследуя государственные и личные интересы.

Таким образом, во второй половине XIX в. Министерство финансов прошло через три этапа ведомственного развития:

1) 1858 – 1880 гг. – это этап его «внутреннего» реформирования, этап преобразования, немишуемый в новой общественной обстановке, приведший к более четкому определению компетенции как отдельных частей (разделение Департамента разных податей и сборов на Департамент окладных сборов и Департамент неокладных сборов, сосредоточение управления торговлей и промышленностью в одном департаменте), так и министерства в целом (избавление от горного управления). Это позволило МФ в дальнейшем, осуществив перегруппировку сил, не только активно и эффективно влиять на развитие экономики России, но и направлять это развитие, позволило стать ему лидером среди ведомств в деле реформирования российского общества.

Великие реформы 60 – 70-х гг. серьёзно отразились на функциях, структуре и составе министерства. Однако личностные качества министров финансов 50-х гг. не позволили МФ с самого начала активно участвовать в преобразованиях и серьёзные финансовые реформы (бюджетная, изменение кассовых правил и другие) были подготовлены и проведены людьми, стоявшими вне его аппарата. Но при А. М. Княжевиче в работе министерства принимают активное участие молодые экономисты В. П. Безобразов, М. Х. Рейтерн, Е. И. Ламанский и др. Акцизная и банковская реформы упрочили авторитет министра финансов и усилили его возможности влиять на финансово-экономическое развитие страны. Акцизная реформа привела к созданию новой сети местных органов МФ, а созданный в 1860 г. Государственный банк

⁹²² Биржевые ведомости. 1915. №14700.

⁹²³ См., например, Янжул И. И. Вопрос о государственном вмешательстве в области промышленности. СПб., 1895.

⁹²⁴ Лапина С., Лелюхина Н. Государственное предпринимательство в России (начало XX века) // Вопросы экономики. 1994. №8. С.77.

⁹²⁵ Мигулин П. П. Русский государственный кредит. Т. III. Вып. 3. С. 1081.

превратился в мощный инструмент не только денежной, но и промышленной политики МФ. Избавление в 1874 г. МФ от управления горной частью, переживавшей затяжной кризис и не дававшей никаких дополнительных рычагов по управлению экономикой страны, позволило руководящему звену министерского аппарата сосредоточить свое внимание на перспективных областях для модернизации: банковской сфере и железнодорожном строительстве. Но модернизирующей политике министерства препятствовало стремление Высшей власти экономить в расходах на государственный аппарат, не позволявшее развивать организационную структуру министерства. Активизации роли ведомства в развитии российской экономики препятствовали и фритрелерские убеждения Рейтерна и его ближайших помощников. Кроме того, в отличие от последующего этапа, министры финансов, занимавшие этот пост в конце 50-х – 70-х гг. (даже М. Х. Рейтерн) не обладали широкими возможностями осуществлять самостоятельную политику. Но зато именно в эти годы министр финансов получает большие полномочия по внутреннему управлению своим ведомством.

2) 1880 – 1892 гг. – от министерства А. А. Абазы до вступления в министерскую должность С. Ю. Витте. Этот период включает министерства А. А. Абазы, Н. Х. Бунге и И. А. Вышнеградского. Хотя политические позиции и взгляды на организационное устройство этих министров были различными, но рост влияния МФ в системе управления Российской империи, произошедший в этот период, особое отношение к финансовому ведомству со стороны Высшей власти, признание приоритета профессионализма над политической благонадежностью в сфере финансового управления, приток в министерство ученых-теоретиков и практических дельцов, рост профессионализма чиновников, – все это позволяет объединить эти министерства в один важный переходный период к утверждению МФ в качестве лидирующего ведомства-реформатора. Главным содержанием этапа становится серьезное расширение функций министерства, выводящее его на качественно новый уровень, связанный с общим подъемом экономики, увеличением бюджетного хозяйства страны, развитием новых капиталистических отношений, началом промышленной модернизации. В эти годы, за исключением аграрной сферы, министр финансов являлся проводником всей экономической политики царского правительства. Происходит резкий, качественный рост расходов финансового ведомства. Важнейшими преобразованиями этого периода стало создание податной и фабричной инспекций и учреждение Департамента железнодорожных дел. Начинается подчинение Министерства путей сообщения Министерству финансов. Но дальнейшему развитию МФ препятствовало нарастающее сопротивление усилению его влияния со стороны Министерству внутренних дел (борьба вокруг податной и фабричной инспекции),

несоответствие старой организационной структуры министерства новым его функциям, угроза отделения от МФ управления торговлей и промышленностью (это резко бы сократило возможности МФ влиять на экономическое развитие страны, что, в условиях общего роста авторитета министра финансов, негативно бы на него повлияло). В этих условиях требовалось, чтобы во главе МФ встал человек энергичный, решительный и широко мыслящий. Таким образом, дальнейшее развитие финансового ведомства зависело от личностного фактора, но без определенного уровня развития аппарата МФ реформы С. Ю. Витте стали бы тоже невозможными.

3) 1892 – 1903 гг. – период министерства С. Ю. Витте. В развитии МФ началась новая эпоха – эпоха расцвета ведомства, этап преобладающего влияния Министерства финансов на все части государственного аппарата, эпоха безусловного его лидерства среди других ведомств в степени влияния на процессы, происходившие в российском обществе. Министерство превратилось в «супергиганта», стало, в сущности, совокупностью нескольких министерств. Проведенные в 1892 – 1903 гг. внутренние реорганизации министерства преследовали три основные цели: во-первых, повысить эффективность управления порученными министерству частями (создание в рамках министерства Главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей); во-вторых, сохранить ведомственное единство, не допустить сокращения компетенции (а, следовательно, и аппарата) МФ (реформа управления торговлей и промышленностью); в-третьих, увеличить аппарат министерства, т. е. все преобразования, проведенные в это время, имели именно этот результат. Вместо необходимого выделения отдельных специальных органов, соответствующих усложнившимся условиям жизни, при Витте происходит крайняя централизация власти. Вызвано это было, в большей степени, самим характером управления Российской империей. Но немалую роль играла и авторитарность великого министра. Проводимые в МФ в конце XIX в. преобразования показывают, что российской бюрократической системе еще было далеко до рационалистического идеала. Личностный фактор имел все еще едва ли не преобладающее значение при структурировании министерства, что особо заметно в реформе 1900 г., в результате которой управление промышленностью и торговлей было сосредоточено в особых отделах, подчиненных одному из товарищей министра финансов под названием Центральные учреждения Министерства финансов по части торговли и промышленности. То, как реформа была проведена, выдавало явное желание Витте сохранить управление этой частью в своих руках. Благодаря его энергии и авторитету, создание Министерства торговли и промышленности было отложено еще на пять лет и произошло только после его отставки. Резкий рост при Витте государственного вмешательства в экономику с

одной стороны был оправдан всем развитием российской и мировой цивилизации, был вызван необходимостью инициирования в целях индустриального строительства инертных российских производительных сил. Но в то же время вмешательство МФ в экономику при Витте приобрело гиперболические размеры, подавляя развитие частной инициативы.

Даже проведенные Витте преобразования показывают, что в начале XX в. организационная структура министерства все менее и менее соответствовала требованиям модернизирующегося общества. Возникал парадокс: ведомство, делавшее, безусловно, многое для модернизации России, не могло эффективно решить вопрос о модернизации собственной структуры, все более громоздкой, призванной выполнять самые разнообразные, мало связанные друг с другом функции, построенной на противоположных принципах усиления контроля со стороны министра при все возрастающей по необходимости самостоятельности руководителей отдельных частей. Только потрясающая энергия Витте поддерживала эту структуру, после его отставки она окончательно себя исчерпала, и Министерству финансов пришлось отказаться от многих функций экономического управления.

Каждый из этапов развития Министерства финансов имел свои особенности, но для каждого из них были общими следующие черты:

1. Рост компетенции Министерства финансов и сосредоточение в нем основных функций по управлению экономикой и финансами России, вызванный как объективными (общее развитие производительных сил России, особенности российского типа модернизации, предусматривающее иницирующую роль государства), так и субъективными (стремление министра и высшей бюрократии Министерства финансов упрочить свою власть, влияние) причинами;

2. Постоянный рост центрального и местного аппарата министерства, стремительность которого зависела и от общего экономического положения страны и от личности министра, его личных представлений о принципах деятельности административного аппарата;

3. «Нестабильность» определения компетенции между различными частями министерства, выражающаяся в постоянных передачах дел из ведения одной части в другую под влиянием изменений в экономической и политической ситуации, действие при этом методом проб и ошибок, что в условиях общей косности, «неподвижности» режима было необычным;

4. Усиление контроля центрального аппарата над местным;

5. Столкновения Министерства финансов при попытках усиления своих местных

органов с сопротивлением губернских властей и МВД;

6. В условиях самодержавного правления и отсутствия объединенного правительства взаимоотношения Министерства финансов с высшими государственными учреждениями часто строились не на основе четкого законного порядка, а на основе конкретной ситуации, – министры финансов, предчувствуя сопротивление своим планам могли при поддержке царя проводить необходимые преобразования в обход «враждебных» высших государственных учреждений. Им помогало отсутствие четкой компетенции между Государственным советом, Комитетом министров и Комитетом финансов, возможность высшей власти безнаказанно обходить законный порядок. Наибольшую поддержку министры финансов могли встретить в Комитете финансов, положение членов которого от них зависело. Большую поддержку во всех высших государственных учреждениях министры получали от своих предшественников на министерском посту.

7. На всех этапах развития МФ для его руководства высшего и среднего звена была характерна постановка ведомственных интересов выше государственных, что особенно ярко видно на примерах сопротивления выделению торгово-промышленного управления, установлению более эффективного внешнего над деятельностью различных структур министерства и т. п. При этом происходила и внутриведомственная борьба между различными частями управления за большую самостоятельность, награды и привилегии, возможность распоряжаться денежными средствами, что сказывалось непосредственно на проводимых преобразованиях (провал проекта объединения финансовых органов на местах).

Этапы ведомственного развития МФ имели много общего с этапами развития других ведомств Российской империи. Но именно оно оказалось к концу XIX в. наиболее приспособленным к тому, чтобы возглавить реформаторскую деятельность, и это неразрывно связано с особенностями развития Министерства финансов, как учреждения.

ГЛАВА 2. АППАРАТ МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ: ВНУТРЕННИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ

2. 1. РУКОВОДИТЕЛЬ ФИНАНСОВОГО ВЕДОМСТВА

Персонификация государственных реформ в области экономики отмечается исследователями как одна из отличительных особенностей России XIX в.¹. Огромное влияние на всю экономическую и финансовую политику страны оказывала личность министра финансов. В условиях отсутствия единого кабинета, недостаточной компетентности в финансовых вопросах высшей власти министр финансов в России при сохранении царского доверия имел реальную возможность влиять на экономическую ситуацию в стране. Но не всем министрам удавалось сохранить это доверие, и не все по особенностям своего характера, чиновничьей карьеры способны были играть лидирующую роль.

Еще реформа 1802 – 1811 гг. предоставила министрам совершенно исключительные права по управлению своими ведомствами. Министр по согласованию с директорами департаментов и канцелярии назначал на должности и увольнял всех чиновников среднего звена, за исключением начальников отделений, о производстве которых министр представлял на высочайшее утверждение. Последнее было чисто символической процедурой, учитывая масштаб должности и полное незнание императора с личностью назначаемых начальников. Директора департаментов и канцелярии определялись высочайшей властью по представлению министра. От министра зависело представление к наградам и чинам всех чиновников его ведомства. Он мог проводить ревизию департаментов и всех подчиненных мест, брать производство некоторых дел на свое усмотрение, определять формы и периодичность внутренней отчетности по министерству. В параграфе 297 «Общего наказа министерствам» говорилось: «Министр есть главный начальник всех департаментов, министерство составляющих. Он имеет надзор за общим их движением, не быв обязанным входить в подробности внутреннего его производства»².

Совет министра, носящий формально коллегиальный характер, также почти не ограничивал единоначалия министра. Во-первых, члены Совета имели только совещательный голос. Во-вторых, они зависели от министра по службе. В результате, по меткому выражению Э. Н. Берендтса, члены совета «быстро превратились в чиновников

¹ См. например: История финансовой политики в России. СПб., 2000. С.44.

² ПСЗ. I. Т. XXXI. №24686. П.297.

особых поручений высшего порядка»³.

«Хозяева министерств», «маленькие царьки», «ведомственные деспоты», - так называли в России министров, подчеркивая масштаб их внутриведомственной власти. Такие оценки звучали и «справа», и «слева». Действительно, когда мы говорим: «такое-то министерство решило», «такое-то министерство заявило», то имеется в виду решения и заявления министров. Голос других высших чиновников данного ведомства значил очень мало. В письме декабриста Г. С. Батенькова Николаю I от 28 марта 1826 г. говорилось: «Департаменты, выключая немногих, вовсе не приняли отдельного действия: директоры обратились в секретарей, начальники отделений – в писцов, и вскоре вся администрация представила собой огромные и праздные канцелярии министров. Сии истинные в наше время аристократы владели вверенными им частями, как бы уделами; смена или смерть одного министра производила новый раздел департаментов не по существу предметов, но по уважению лиц, и они тягались между собою как бы о праве на наследие»⁴.

В оценках министерской власти как безграничной в рамках ведомства много преувеличения. Власть министра имела только исполнительный характер и была строго подчинена существующим законодательным и штатным положениям. Мелочная регламентация в сфере штатов, свойственная девятнадцатому столетию, сковывала инициативу министра, не позволяла ему учитывать местные особенности, изменяющиеся условия центрального управления, заставляла его всячески «исхитряться», что показано в первых главах. Но здесь же следует отметить общую для второй половины XIX в. тенденцию к предоставлению министру большей самостоятельности в определении штата и структуры местных учреждений, представления финансовых чиновников к наградам и чинам.

Уже в 60-е гг. министр финансов получает большие полномочия по внутреннему управлению своим ведомством, и, прежде всего, широкие права по распоряжению ассигнуемых на содержание аппарата министерства средств. В 1864 г. предназначенная для Департамента государственного казначейства, главного и С.-Петербургского уездного казначейства сумма – почти 300 тыс. руб. – временно была предоставлена министру финансов для распределения между этими частями по его усмотрению⁵. Позже предоставление таких полномочий вошло в систему. Это был очень важный шаг в укреплении министерской власти внутри аппарата МФ. В 1878 г. министр финансов самостоятельно определял штаты преобразованных казенных палат и казначейств. В

³ Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации. (Записка, составленная в декабре 1903 года). СПб., 1913. С.147.

⁴ Довнар-Запольский М, В. Идеалы декабристов. М., 1906. С.122.

1881 г. министр финансов получил право распределить 213362 руб., выделенных на усиление штатов таможенного управления по своему усмотрению⁶.

Созданная по закону 1885 г. податная инспекция сразу была поставлена под жесткий контроль министра. Он определял податных инспекторов на службу, на его усмотрение было представлено и увеличение их жалования с 1500 руб. до 1800⁷. Да и в целом, хотя податные инспектора были отнесены к ведению казенных палат, однако общее руководство их деятельностью было сохранено за центральным аппаратом МФ, а, значит, за министром⁸. Учреждение в 1889 г. при Департаменте окладных сборов должностей ревизоров по податной части преследовало в перспективе не только усиление надзора за самими податными инспекторами, но и за деятельностью казенных палат⁹.

Особенно стремительно расширялись возможности министра финансов при Витте. Он определял и число, и жалование коммерческих агентов министерства за границей¹⁰. По реформе фабричной инспекции 1894 г. назначенная на содержание инспекции сумма отпускалась в полное распоряжение министра финансов, который уже распределял ее на места¹¹. По штату Департамента железнодорожных дел 1894 г. министру финансов предоставлялось право определять количество и жалование его чиновников в рамках определенной суммы¹². Такое же право было ему предоставлено в отношении штата Общей канцелярии 1894 г. Он же распределял среди служащих банка 10% отчислений от чистой прибыли¹³. Подобное право было ему предоставлено и по уставу Государственного банка 1894 г.¹⁴ и по новому штату Департамента окладных сборов 1895 г.¹⁵. При ассигновании 175000 руб. на усиление казначейств и казенных палат в 1895 – 1896 гг. и 30 тысяч на Департамент государственного казначейства в 1895 г. министру финансов было предоставлено право расходовать и распределять эти суммы по своему усмотрению¹⁶. В 1898 г. министр финансов получил право упразднять и вводить новые таможи (кроме главных складочных таможен и таможен первого класса), если на это не требовалось дополнительных денежных средств¹⁷.

При учреждении должности помощников податных инспекторов их утверждение в

⁵ Обзор деятельности Министерства финансов в царствование императора Александра III (1881 – 1894). СПб., 1902. С.58

⁶ Таможенное дело России. Сборник документов и материалов. Т.3. 1864-1917. М., 2000. С.207.

⁷ ПСЗ. III. Т. V. № 2907. Ст.7,8.

⁸ Ревизоры по податной части при Департаменте окладных сборов. 1889-1914 гг. СПб., 1914. С.8.

⁹ Ревизоры по податной части... С.11.

¹⁰ ПСЗ. III. Т. XIII. № 10216.

¹¹ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10420.

¹² Там же. №10594

¹³ Там же. № 10712

¹⁴ ПСЗ. III. Т. XIV. № 10767. Ст.18, 20

¹⁵ ПСЗ. III. Т. XV. № 11508

¹⁶ ПСЗ. III. Т. XV. № 12243; Т. XVI. Отд. I. № 13497

должностях и распределение по губерниям было предоставлено на усмотрение министра финансов¹⁸, что входило в противоречие с законом, по которому определение на службу лиц до VII класса включительно принадлежало губернским учреждениям. Это право министра было подтверждено в Положении о податных инспекторах и их помощниках 1899 г.¹⁹. Такая мера означала, как желание министра финансов не допускать вмешательство в назначения помощников податных инспекторов губернских властей, так и стремление упрочить собственную власть в ведомстве, так как вместе с губернаторами от права назначения на эти должности отстранялись и управляющие казенными палатами. С самого учреждения в 1889 г. при Департаменте окладных сборов ревизоров по податной части министр финансов стремился распространить их (а значит и свой) надзор не только на податную инспекцию, но и на деятельность казенных палат, под предлогом установившегося тесного взаимодействия между ними, что делало ревизии чинов податного надзора совершенно недостаточными. Управляющие казенными палатами оказывали сопротивление в этом вопросе под предлогом недопустимости ревизии их действий со стороны чиновников VI класса. Только в министерство Витте удалось подчинить такой ревизии вторые отделения казенных палат²⁰.

Широкие возможности в распоряжении финансовыми средствами и расширение его прав по структурной перестройке и назначениям в местных учреждениях обеспечивали министру финансов возможность оказывать давление на весь аппарат министерства, в чем раньше он несколько сдерживался автономной властью директоров департаментов. Усиливающаяся централизация власти в Министерстве финансов в конце XIX в. соответствовала господствовавшему тогда политическому курсу. А. Н. П. Ерошкин отмечал, что централизаторские тенденции в управлении в конце XIX в. не только «были характерны для самодержавия вообще», но и «не расходились с тенденциями развития государственности в условиях капиталистического развития»²¹.

Усиление власти министра выразилось и в расширении его возможностей для определения подведомственности дел различным частям министерства и в возможности вообще при поручении каких-либо дел игнорировать ведомственную структуру. Особенно это было характерно для С. Ю. Витте. Его подчиненные отмечали, что своеобразие системы распределения труда, введенной министром, сказывалось, когда он «сплошь и рядом игнорируя целый департамент, отдавал работу по исполнению какого-либо

¹⁷ Таможенное дело России. С.229.

¹⁸ ПСЗ. III. Т. XVII. № 13616

¹⁹ ПСЗ. III. Т. XIX. № 16939. Ст.5

²⁰ Ревизоры по податной части... С.22, 23

²¹ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С.250

определенного проекта лицу, ничего общего с этим департаментом не имеющему»²². Витте говорил: «Департаменты существуют лишь для текущего управления, реформы же и преобразования должны разрабатываться отдельными лицами, которые к этому наиболее подходят по своей работоспособности и дарованиям»²³.

Превращение МФ в «сверхминистерство» в конце XIX – начале XX в. вело к расширению самостоятельности различных его частей. Это создавало для министра серьезные проблемы: возникала опасность, что руководство этих частей, получив излишнюю самостоятельность, попытается стать полностью независимым. Поэтому для Витте было очень важно сохранять свое влияние на отдельные части министерства. Так, в июне 1902 г., когда была учреждена должность помощника начальника Главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей²⁴, Витте закрепил за собой право самостоятельно распределять дела между главноуправляющим и его помощником.

Но министр не был полностью свободен от влияния, которое на него оказывал аппарат его ведомства, и как бы не росла его власть, министр сильно зависел как от своего ближайшего окружения, так и от среднего чиновничьего звена. Сама министерская система налагала на министра совершенно непосильную ношу, состоящую в личном контроле за всеми сколько-нибудь серьезными бумагами, поступающими и исходящими из его министерства. Ему приходилось принимать решения на уровне от заключения важнейшего для страны внешнего займа на сотни миллионов франков до покупки штанов для швейцара стоимостью 8 рублей.

Бунге писал: «Министры у нас занимаются у нас не только государственными и административными делами, но и множеством канцелярской работы; их решение часто требуется по делам, которые без всякого неудобства могли бы быть представлены директорам департаментов»²⁵. Однажды он признался А. Н. Куломзину, что в бытность свою товарищем министром финансов, когда он фактически управлял министерством, ему приходилось подписывать в день до 300 бумаг²⁶. В своих «Загробных заметках» он писал, что его рабочий день составлял от 12 до 14 часов, и при этом многое не решалось с должной основательностью²⁷.

Член Совета министра финансов Н. А. Новосельский отмечал, что крайнее разнообразие и обширность предметов ведения министра финансов «требует совмещения в одном лице таких разнообразных свойств и способностей, которые крайне редко

²² Биржевые ведомости. 1915. №17001. 1 марта

²³ Там же.

²⁴ Вестник финансов. Приложение. 1902. №34. С.638.

²⁵ Судьбы России. Доклады и записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.). СПб., 1999. С.238.

²⁶ НИОР РГБ. Музейное собрание. Ф.178. Карт.9803. Ед.3. Л.34об.

совпадают в одной и той же личности, и, во всяком случае, вызывают такую массу ежедневного труда, который является не под силу одному человеку»²⁸.

В этих условиях не только от ближайших сотрудников, но и от обычных департаментских столоначальников зависела эффективность работы министра. Когда-то Д. П. Трошинский в своей записке о министерствах писал, что «министры, которым все подчинено, находятся сами в величайшей зависимости от подчиненных» и нет ничего легче, как употребить во зло их доверенность, а посему «в тех делах, кои особенно интересуют министров и на которые они обращают особое внимание, министры суть настоящие супер-арбитры; во всех же прочих, они суть только слепые орудия своих чиновников всякого звания, которые все пользуются равною привилегией обманывать их, не подвергаясь никакому законному взысканию»²⁹. Еще в заседаниях Комитета 6 декабря 1826 г. отмечалось: «Изнуренный бездною дел, он [министр – Я. С.] оные [бумаги] подписывает с легкого взгляда, полагаясь на исправность редакции, составленную нередко молодыми людьми в отделениях»³⁰.

Особенно тяжелое положение среди министров было у министра финансов из-за особого уровня ответственности, - его ошибка, ошибка его ведомства могли привести Россию к экономической катастрофе. В 1856 г. Д. А. Гурьев и Л. В. Тенгоборский писали, что министр финансов «отягощенный заботами, превышающими силы одного человека ... решительно не имеет возможности вникать, с одинаковым вниманием, в каждый из жизненных вопросов, касающихся вверенного ему Министерства, и неослабно наблюдать за столь многосложным управлением»³¹. В результате министр финансов вынужден доверяться подчиненным и «своею подписью слагать с них прямую ответственность»³².

Даже тогда, когда сами министры были готовы поступиться частью своей власти в пользу местных учреждений, против этого восставали руководители департаментов. Так, например, произошло в 1878 г. Министр финансов С. А. Грейд потребовал от директоров департаментов конкретных предложений по расширению полномочий местных учреждений МФ. Все директора признали такое расширение невозможным³³.

Загруженность министра финансов делами все более возрастала. Требовалось увеличение числа помощников, способных хоть частично облегчить эту непосильную

²⁷ Судьбы России. С.238.

²⁸ Биржевые ведомости. 1886. №15. 16 января.

²⁹ Записка Дмитрия Прокофьевича Трошинского о министерствах // Сборник императорского Российского исторического общества. Т.3. СПб., 1868. С.41

³⁰ Бумаги Комитета 6 декабря 1826 года, касающиеся преобразования высшего государственного управления. // Сборник императорского Российского исторического общества. Т.90. СПб., 1894. С.33

³¹ РГИА. Ф.560. Оп.14. Д.292. ЛЛ.19об-20.

³² РГИА. Ф.560. Оп.14. Д.292. Л.20-20об.

³³ Шумилов М. М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х годов XIX в.. М., 1991. С.84.

ношу. Уже в 1890 г. при создании Департамента железнодорожных дел И. А. Вышнеградский поднял перед царем вопрос о необходимости введения должности второго товарища министра финансов. Но при этом Вышнеградский не доверял своим подчиненным, проверял любую мелочь, что сильно удивляло его преемника – Витте, и в результате, работая по 18 часов в сутки, довел себя до полного измождения.

Витте подошел к делу иначе. Доверяя своим помощникам (кроме тех, кто мог претендовать на его место), он специально подбирал людей молодых, энергичных, любящих дело и трудолюбивых. На их плечи он перекладывал дела, иногда очень ответственные, при этом сохраняя контроль за общим течением дел.

В управлении, как видим, большую роль играла личность министра. С. И. Петишкина попыталась представить идеальный тип министра финансов: «Для успешного проведения финансовой политики они [министры финансов – Я. С.] должны были обладать чувством патриотизма и долга, особым чутьем государственного человека (умением правильно и быстро ориентироваться в сложившейся обстановке, предвидеть последствия принимаемых решений), глубокой верой в правильность проводимой политики, упорством и настойчивостью в достижении поставленной цели». Также «особенно важно было проявление дипломатичности и осторожности в действиях»³⁴. Естественно, что от министров требовался высокий уровень образования, административный опыт и практическая хозяйственная деятельность. С. Г. Беляев справедливо отмечает, что «во главе финансового ведомства, пожалуй, как никакого другого, находилось столько выдающихся государственных деятелей, которые к тому же прославились не только на политическом, но и на научном и предпринимательском поприще»³⁵.

Д. Н. Шилов выделяет следующие особенности, отличающие министров финансов пореформенной поры от их коллег на других министерских постах: 1. Карьеры наиболее видных пореформенных министров не были связаны со сколько-нибудь продолжительной службой в Министерстве финансов; 2. Деятельность целого ряда министров финансов удостоивалась исключительных наград (графское достоинства, высшие ордена, чины); 3. Сравнительная молодость министров; 4. «Низкое» происхождение многих министров; 5. Высокий уровень образованности; 6. Иностранные и инославные корни у большинства министров; 7. Средний срок пребывания в должности чуть выше, чем у других министров;

³⁴ Петишкина С. И. Министры финансов России XIX в.: (Краткие очерки о государственной деятельности). М., 1995. С.5-6.

³⁵ Беляев С. Г. П. Л. Барк и финансовая политика России 1914 – 1917 гг. СПб., 2002. С.10

8. Особый стиль работы, особые отношения со служащими³⁶.

К этим особенностям мы могли бы добавить еще и: 9. Занятие после отставки с поста министра финансов высоких постов (М. Х. Рейтерн, Н. Х. Бунге и С. Ю. Витте – председатели Комитета министров, А. А. Абаза – председатель Департамента государственной экономии Государственного совета); 10. При этом именно пребывание на посту министра финансов стало для них апогеем их государственной деятельности (кроме С. Ю. Витте).

Здесь для нас особое значение имеют такие особенности как отсутствие связи карьеры большинства министров со службой в МФ и особый стиль работы и особые отношения со служащими.

Общей для большинства министров была относительная демократичность в общении со служащими, в первую очередь она заключалась в разрешении чиновникам свободно высказывать свое мнение. Как уже было отмечено выше, министр финансов, несший большую ответственность за свои действия, зависел от добросовестности и инициативности своих служащих. Поэтому министры финансов старались прислушиваться к мнению своих сотрудников, учитывая цену возможной ошибки, предоставляли им возможность даже указывать на просчеты высшего финансового руководства.

М. Х. Рейтерн, по воспоминаниям Ф. Г. Тернера, всегда давал возможность своим сотрудникам «высказывать свое мнение во всех делах и не сердился даже, когда это мнение, противное его мнению, высказывалось даже с некоторою резкостью»³⁷. Он даже не преследовал чиновников МФ, которые печатали критические статьи о нем и его управлении. Еще заметнее это было у Бунге, в лице которого, по словам члена Совета Крестьянского банка Ф. Ф. Воропонова, «приходилось чувствовать скорее попечительного и авторитетного наставника, чем высшего начальника, имеющего власть решать все повелительно»³⁸. Внимательно выслушивал сотрудников, хотя не всегда одинаково терпимо принимая их мнения, И. А. Вышнеградский, который при этом любил вникать во все подробности. «Я еще не видел подобного министра, который бы так вникал в дело, так искренно всем интересовался и имел бы столько практических сведений», – писал в своем дневнике В. П. Безобразов³⁹.

Но особенной демократичностью в отношениях с сотрудниками отличался Витте.

³⁶ Шилов Д. Н. Министры финансов царской России: краткий обзор // История финансовой политики в России. СПб., 2000. С.252-256.

³⁷ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. Т.1. СПб., 1910. С.210.

³⁸ Воропонов Ф. Ф. Крестьянский банк и его начало. Из личных воспоминаний // Вестник Европы. 1905. №12. С.514.

³⁹ Дневник академика В. П. Безобразова // Русская старина. 1913. №5. С.273.

По воспоминаниям сослуживцев Витте, поручая кому-либо определенную работу, «не только не требовал от него согласования его взглядов со своими, но наоборот, бывал очень доволен, когда встречал со стороны сотрудников проявление личной инициативы и хорошо обоснованных мнений, хотя бы и резко противоречащих его собственным»⁴⁰. Сотрудник Витте В. В. Максимов вспоминал: «Витте страшно ценил в своих сотрудниках самостоятельность во всем и до конца. ... При Витте совершенно нельзя было выразить какое-либо ходячее мнение, он требовал серьезной и ответственной подготовки ко всякому вопросу»⁴¹. В. И. Ковалевский вспоминал: «Относился он к нам с полным доверием, допуская широкую инициативу и будучи благодарен за критическое отношение к собственным мыслям»⁴². В. И. Тимирязев: «Ему чужды были чванливость и рутинность крупного чиновника»⁴³. Отношения, установленные Витте с подчиненными, многим казались даже «чрезмерно демократическими»⁴⁴. Сам Витте объяснял Б. Б. Глинскому: «Меня могут обвинить в чем угодно, но никто не может мне поставить в вину, что я избегал людей умных и талантливых. Как только я замечал, познакомившись с кем-нибудь из той или иной среды, что человек своими знаниями и способностями может быть мне полезен в работе, я его немедленно приближал к себе и приспособлял к тем или иным частям финансового и административного аппарата...»⁴⁵. Действительно, даже людей, критиковавших его, но талантливых и знающих, Витте привлекал к совместной работе. Так поступил он, например, с И. П. Шиповым, который резко критиковал Витте за его попытку выпустить бумажные деньги для строительства Сибирского пути. Но когда Витте приступил к разработке денежной реформы, он пригласил Шипова на должность вице-директора Кредитной канцелярии, и тот стал его самым ценным сотрудником, последовательно занимая впоследствии должности директора общей канцелярии и директора Департамента государственного казначейства.

Но были и другие, противоположные свидетельства.

Тот же Рейтерн, по отзыву Ф. Г. Тернера, «до крайности отстаивал то, что считал сферой своей законной власти и не допускал и мысли о неподчинении его воле в делах службы подчиненных ему лиц»⁴⁶. В его характере была «чрезвычайно развита авторитарная черта»⁴⁷.

⁴⁰ Биржевые ведомости. 1915. №17001. 1 марта.

⁴¹ День. 1915. №64

⁴² Биржевые ведомости. 1915. №17004. 4 марта.

⁴³ Биржевые ведомости. 1915. №17002. 2 марта.

⁴⁴ Корелин А. П. Сергей Юльевич Витте // Россия на рубеже веков: исторические портреты. М., 1991. С.13

⁴⁵ Глинский Б. Б. Граф Сергей Юльевич Витте (Материалы для биографии) // Исторический вестник. 1915. №5. С.576.

⁴⁶ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. Т.1. С.210.

⁴⁷ Там же. С.312.

В министерстве у Вышнеградского, по свидетельству современников, царил жесткая дисциплина. Он никогда не хвалил подчиненных, - не считал нужным, полагая, что ревностная работа есть их прямая обязанность. Министр любил во время докладов, не доверяя своим сотрудникам, делать необходимые вычисления. Поэтому доклады тянулись долго, а чиновники чувствовали себя словно на экзамене⁴⁸. В принципах управления Вышнеградского вообще было много от его прошлой преподавательской деятельности. В. Л. Степанов считает, что преподавание было настоящей страстью министра⁴⁹. А отношения учитель –ученики тогда не отличались особой демократичностью. От преподавательской деятельности у него был еще один недостаток – желание говорить больше, чем слушать. В одном из ходивших тогда анекдотов он ищет, на что бы еще ввести пошлины. Ему предлагают обложить налогами разговоры. «Э, нет! – отвечает он, – мне тогда только разориться».

Вышнеградский вообще мало доверял подчиненным и старался взвалить на себя работу даже начальников отделений. Тот же Витте в принципиально важных для него операциях и делах хотел видеть в чиновниках своего министерства не сотрудников, а безгласных исполнителей, причем не только в низшем и среднем звене, но и высшем. Ему также были свойственны диктаторские замашки. По свидетельству приемной дочери Витте, чиновники перед докладом у него испытывали настоящий стресс и страшно его боялись⁵⁰.

Как могли совмещаться столь противоположные черты руководства? Во-первых, нужно учитывать, что отзывы о стилях руководства исходят от чиновников, которые сталкивались по своей службе с министрами и часто возникали конфликты. Поэтому для одного сотрудника министр был образец демократичности, а для другого – авторитаризма. Во-вторых, действительно не все министры были демократичны по натуре, но вводили «демократические порядки», что и вызывало противоположные явления в стиле руководства. Нужно учитывать тот факт, что некоторые «демократические» внутриведомственные преобразования являлись попыткой разрешения проблем, стоявших перед МФ в сфере делопроизводства. Устные переговоры между чиновниками, поощряемые Витте, - это повторение требований министра финансов 40-х гг. Вронченко, который предлагал таким образом сократить внутриведомственную переписку. Поэтому не о «демократизации» в МФ при Витте следует говорить, а о «рационализации», что с современной точки зрения не одно и то же.

⁴⁸ Ковалевский В. И. Воспоминания // Русское прошлое. Историко-документальный альманах. 1991. №2. С.43.

⁴⁹ Степанов В. Л. Иван Алексеевич Вышнеградский // Отечественная история. 1993. №4. С.101.

⁵⁰ Сергей Юльевич Витте в публикациях современников (к 150-летию со дня рождения). М., 1999. С.175.

И все-таки, как уже подчеркивалось, по сравнению с главами других ведомств министры финансов отличались большим вниманием к мнениям своих сотрудников.

При распределении дел по финансовому ведомству большое значение имела инициатива и заинтересованность конкретного чиновника в порученном деле. Поэтому министры финансов при поручении важнейших дел старались заручиться желанием подчиненных. Когда Рейтерн давал служащим какие-то поручения, то всегда спрашивал их согласия⁵¹. Это свойственно было и Бунге, и Витте.

Несомненным представляется тот факт, что министры финансов были более свободны от бюрократической традиции, чем главы других ведомств, для них был характерен достаточно критический взгляд на чиновничью среду. М. Х. Рейтерн, по отзыву его сотрудников, был врагом канцеляризма. Он «очень мало говорил, не обращая внимания на редакцию бумаг, и терпеть не мог плодить чиновников»⁵², «систематически и упорно устранял все просьбы о сочинении новых штатов»⁵³. Еще больше критическое отношение к бюрократическим приемам было свойственно Н. Х. Бунге. Московскому фабричному инспектору И. И. Янжулу принадлежит такое, вполне достоверное свидетельство. Когда Н. Х. Бунге ознакомился с его отчетом, он сказал, что такой хороший отчет, конечно, не мог быть составлен чиновником» (И. И. Янжул был профессором)⁵⁴. Предприниматель И. А. Вышнеградский, хотя и не выступал ниспровергателем бюрократических устоев, но также весьма критически оценивал возможности управления, на них основанного. Витте раздражало обилие непущей переписки, он всегда требовал «живого дела». «К мелочам он никогда не придирался и не требовал условного канцелярского языка», – вспоминал В. И. Ковалевский⁵⁵. Особенно Витте не хотел считаться с бюрократическими принципами карьерного роста. «При выборе сотрудников он совершенно не считался ни с чином, ни с возрастом, и меньше всего с бюрократическими приемами замещения мест ближайших сотрудников министров»⁵⁶.

Такое отношение к ведомственным бюрократическим традициям имело несколько причин. Кроме вышеизложенных (специфика самого финансового управления) нужно подчеркнуть, что, во-первых, как отметил Д. Н. Шилов, почти все министры финансов (кроме Княжевича) не были «взращены» в самом финансовом ведомстве. Это создавало для них ряд трудностей, но и давало определенные преимущества. Отсутствие с самого

⁵¹ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. Т.2. С.39.

⁵² Скальковский К. А. Воспоминания молодости (по морю житейскому). 1843-1869. СПб., 1906. С.167.

⁵³ Скальковский К. А. Наши государственные и общественные деятели. СПб., 1890. С.490.

⁵⁴ Воспоминания И. И. Янжула о прожитом и виденном в 1864-1909 гг. В 2-х вып. СПб., 1910-1911. Вып.1. С.180.

⁵⁵ Ковалевский В. И. Указ. соч. С.65.

начала тесной связи с аппаратом позволяло им более свободно распределять важнейшие дела и средства внутри него. Во-вторых, многие из них вообще происходили не из бюрократической среды (Бунге, Вышнеградский, Витте). В-третьих, нужно учитывать и то, что «демократические тенденции» шли не только сверху, но и снизу – от молодого поколения финансовых чиновников, которое хотя и не вытеснило «старой» бюрократии, но стало играть в ведомстве активную роль с начала 60-х гг.

Но все это отнюдь не означает, что эти министры были полностью свободны от бюрократического видения мира. Можно ли сказать, что, например, Витте, был оторван от бюрократической среды, что перед нами частный делец во главе бюрократического аппарата? Или были правы радикалы и реакционеры, которые возводили Витте в чин «царя бюрократии»? П. П. Мигулин считал, что Витте – это «истинный столп бюрократии, поднявший ее на небывалую доселе высоту...»⁵⁷, а А. Ф. Кони отмечал, что у министра было мышление и идеалы вполне бюрократические⁵⁸.

В труде А. П. Корелина и С. А. Степанова отмечается, что хотя Витте «престила бюрократическая тенденция ведомств под предлогом изучения и всевозможных обсуждений откладывать решение назревших проблем», но «он на удивление легко воспринял те методы достижения целей и нормы жизни, которые широко практиковались в высшей бюрократической и придворной среде»⁵⁹. Авторы, проанализировав взгляды и действия Витте, справедливо обратили внимание на тот факт, что министр совсем не был восторженным сторонником частной инициативы и свободы предпринимательства и собирався держать их под строгим бюрократическим контролем⁶⁰. Либеральным бюрократом называет Витте И. Ф. Гиндин⁶¹. М. Каннингэм и Г. Меллингер назвали его модернизирующимся бюрократом⁶².

И, действительно, если мы приглядимся внимательнее к фигуре Витте, то мы увидим перед собой бюрократа новой формации, бюрократа, пришедшего из небюрократической среды, но сразу связавшего свои интересы (пока ему это было выгодно) с ее интересами. Если же быть точнее, нужно признать следующее: интересы Витте и бюрократического аппарата Министерства Финансов совпали. Совпали в общей программе повышения роли государственной власти (а, следовательно, и МФ) в экономической жизни страны. Честолюбивые помыслы министра финансов могли здесь

⁵⁶ Биржевые ведомости. 1915. №17001. 1 марта.

⁵⁷ Мигулин П. П. Русский государственный кредит (1769-1899). Опыт историко-критического обзора. Т. III. Харьков, 1907. С. 1080

⁵⁸ Кони А. Ф. Собрание сочинений в восьми томах. Т. 5. М., 1968. С. 252

⁵⁹ Корелин А. П., Степанов С. А. С. Ю. Витте – финансист, политик, дипломат. М., 1998. С. 19, 20.

⁶⁰ Там же. С. 48 и 70.

⁶¹ Сергей Юльевич Витте – государственный деятель, реформатор, экономист. Часть I. С. 100.

⁶² Россия в XX веке: Истории мира спорят. М., 1994. С. 41.

опираться на своскорыстные интересы его подчиненных. Энергичный, способный защищать интересы своего ведомства министр вполне импонировал среднему бюрократическому звену. Его борьба была их борьбой. Схватка между Витте и МВД по вопросу о контроле над фабричной инспекцией затрагивала непосредственно интересы чиновников Департамента торговли и промышленности, а затем и Отдела промышленности, так как для них это была борьба за их места. Вопрос о расширении компетенции податных инспекторов напрямую затрагивал интересы чиновников Департамента окладных сборов, и, думается, они немало сделали для победы в этом вопросе своего шефа. Активные преобразования Витте отвечали их стремлениям, так как в их ходе не только появлялись новые места (а значит возможности для карьерного роста, повышения жалования и т. д.), что, прежде всего, затрагивало низшее и среднее звено бюрократии центрального аппарата МФ, но и усиливалась связь министерства с торгово-промышленными слоями, увеличивались возможности для влияния на последние, что способствовало росту возможностей для взяточничества или приискания себе «теплого» местечка после выхода в отставку, что затрагивало в первую очередь высшее бюрократическое звено.

Нам кажется, что Витте представлял собой тип рационального бюрократа, который волею обстоятельств был долгое время от бюрократической среды оторван.

Таким образом, отношения министров финансов и их подчиненных имели характер взаимной зависимости. Власть министра в ведомстве была очень велика и постоянно возрастала в течение второй половины XIX в. При этом его невероятная загруженность делала его зависимым от его ближайших сотрудников. Несмотря на небюрократическое происхождение некоторых министров финансов, они, в целом легко вписывались в бюрократическую среду и перенимали ее традиции. Но бюрократические традиции МФ отличались от других ведомств. Специфика деятельности министерства вела к большей «демократичности» в отношениях министра и его сотрудников, стимулирующей инициативность и ответственность последних.

2.2. ЧИНОВНИКИ МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ: АДМИНИСТРАТИВНЫЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СТАТУС, ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Официально вторым лицом в министерской иерархии после министра был его товарищ (вице-министр). Но реальной властью он не обладал. Статья 216 «Общего учреждения министерств» гласила: «В присутствии министров товарищи их сами собою не вступают ни в какое управление и не имеют власти исполнительной, но присутствуют в

Совете министра, имея голос совещательный наравне с прочими членами того Совета»⁶³. Даже вступить в права министра в случае отсутствия, болезни или смерти последнего товарищ министра не мог без высочайшего повеления⁶⁴.

Таким образом, положение товарища министра зависело исключительно от личных его отношений с министром. Чаще всего такие отношения были напряженными, так как в своих товарищах министры естественно видели конкурентов, возможных своих заместителей на посту министра. Поэтому чаще всего министры старались добиться назначения на пост своего товарища самого безынициативного и бесталанного человека, а в случае, если это не удавалось, практически лишить товарища возможности хоть как-то влиять на дела министерства. Так граф Канкрин выбрал Вронченко своим товарищем, чтобы не создавать себе опасного соперника, так же поступил Вронченко, выбрав своим товарищем Брока. так поступали и министры второй половины XIX века. О взаимоотношениях министра и его товарища свидетельствует следующий факт. Когда в 1892 г. Вышнеградский уезжал в Крым и «на хозяйстве» оставался его товарищ Тернер, министр запер в стол все важнейшие бумаги и поручил директору своей канцелярии наблюдать, чтобы никаких серьезных бумаг Тернеру из департаментов не подавали⁶⁵.

Однажды Витте, в ответ на предложение своего секретаря дать почитать проект всеподданнейшего доклада товарищу министра, сказал: «А вы разве думаете, что у него могут быть какие-либо мысли? ... Я его взял в товарищи совсем не для мыслей, а потому что он мне мешал, будучи в другом месте». На просьбу самого товарища, дать почитать доклад, Витте ответил, что он его прочтет напечатанным, т. е. из газет⁶⁶.

Как справедливо отмечает В. Г. Чернуха, всегда «можно было свести обязанности товарища министра к выполнению тех формальных обязанностей, которые министр хотел с себя сбросить»⁶⁷.

Интересен анекдот, передаваемый К. А. Скальковским, о товарище министра финансов П. Н. Николаеве. Н. Х. Бунге хотел взять товарищем А. М. Цимсена, но А. А. Абаза его уговаривал взять Николаева. Решили бросить жребий, написали на двух бумажках фамилии претендентов, и Бунге вытащил Николаева⁶⁸. Сомнительна достоверность этой истории, но сам этот анекдот является ярким свидетельством отношения внутри министерского аппарата к должности товарища министра. Кстати, о Николаеве еще в 1876 г. П. А. Валуев отзывался как о самом выдающемся чиновнике из

⁶³ ПСЗ. I. №24686. П.216.

⁶⁴ Там же. П.215.

⁶⁵ Дневник А. А. Половцова. Т.2. С.442.

⁶⁶ Биржевые ведомости. 1915. №17001. 1 марта

⁶⁷ Чернуха В. Г. Модель карьеры государственного деятеля на стыке эпох: Самуил Алексеевич Грейг // Проблемы всеобщей истории. Сборник статей в честь А. А. Фурсенко. СПб., 2000. С.327.

всех второстепенных чинов гражданской иерархии⁶⁹, и, видимо, не из-за его неспособности Бунге хотел видеть своим товарищем другого человека.

Часто министры поручали своим товарищам какие-то важные дела, если были уверены, что те их провалят. Так поступил, например, М. Х. Рейтерн, который, получив в товарищи против своей воли С. А. Грейга, предоставил ему возможность подготовить несколько докладов царю и тем доказал полную неспособность своего товарища и избежал грозившей ему отставки.

По сути исключением из правил стали сотруди́ческие отношения между министром А. А. Абазой и его товарищем Н. Х. Бунге. Здесь была особая ситуация: не Бунге назначили к Абазе, а наоборот, Абазу назначили министром в ожидании пока Бунге наберет политический и бюрократический вес. Абаза смотрел на свой пост министра финансов как на временную остановку и не держался за него. В соединении с тем фактом, что политические позиции министра и его товарища совпадали, это создало по отзывам современников совершенно исключительную атмосферу в финансовом ведомстве.

Интересен тот факт, что Н. Х. Бунге во второй половине XIX в. был единственным товарищем министра финансов, который стал после отставки министра его преемником (еще один бывший товарищ министра – Грейг – перед занятием должности министра финансов несколько лет побыл на должности государственного контролера).

Нельзя сказать, что товарищи министров вообще не выполняли никаких функций в министерстве. Чаще всего они осуществляли «представительские» функции второстепенного масштаба, т. е. представляли проекты, замечания на чужие проекты и т. п. от имени своего ведомства в высших государственных учреждениях и многочисленных межведомственных комиссиях, если данные проекты и замечания не носили принципиально важный характер.

Статус товарища министра стал сильно меняться в конце XIX в. Еще при Вышнеградском был поднят вопрос о необходимости введения второй должности товарища министра, что было осуществлено в сентябре 1892 г. уже при его преемнике. При Витте число товарищей достигло четырех. По сути, из вице-министерской эта должность окончательно была низведена к должности заместителя министра. Как отмечал Ф. Г. Тернер по вопросу увеличения числа товарищей министра: «При таком положении дела, полезное влияние товарища министра значительно умалывается; в сущности, он должен быть alter ego министра и быть постоянно в курсе всего дела, чтобы, в случае отсутствия министра, заменять его во всех частях управления. Ныне же каждый товарищ,

⁶⁸ Скальковский К. Воспоминания молодости... С.172.

⁶⁹ Дневник П. А. Валуева. Т.2. С.342.

заведуя только одной частью ведомства, мало знаком с остальными частями; в сущности, нынешние товарищи – только старшие директора»⁷⁰.

В этих условиях товарищи министра уже переставали быть для него столь опасными конкурентами. Это позволяло министру при подборе людей на эту должность исходить уже не только из принципа личной преданности, но и из принципа профессионализма. Товарищам поручались теперь конкретные направления в деятельности министерства: один стал во главе управления промышленностью и торговлей, другой во главе управления косвенными налогами, третий следил за кредитной сферой, четвертому поручались дела по остальным частям министерства. При этом контроль министра над всеми этими частями не только не ослабевал, но и, наоборот, усиливался, так как создавался конфликт между властью товарищей-прокураторов и властью директоров департаментов, министр выступал верховным арбитром.

Таким образом, сам министр оказался заинтересованным в привлечении на должности товарищей профессионалов, таких, как В. И. Ковалевский и П. М. Романов.

Большое значение теперь имела способность товарища министра финансов вписаться в бюрократическую среду, наладить контакт с бюрократией внутри и вне аппарата министерства. Недаром самым неудачным своим выбором сотрудника Витте считал назначение товарищем министра своего знакомого по доминистерской жизни – А. Я. Антоновича, человека совершенно чуждого этой среде. В. Н. Коковцов вспоминал о Антоновиче: «Быть может, он и был прекрасным профессором и выдающимся ученым, но появление его на петербургском горизонте произвело на первых же порах одно сплошное недоумение не только своеобразной речью и, как говорили тогда, с каким-то особенным «юго-западным» жаргоном, но и полнейшим неумением разобраться в самых простых вопросах и ответить на самое простое деловое замечание, каждый раз, как он появлялся в Государственном совете»⁷¹.

Итак, изменение статуса должности товарища министра финансов в конце XIX в. изменило и отношение министра к их профессиональным качествам, превратило их в деятельных сотрудников министерства.

Третью ступеньку в министерской иерархии (и до конца XIX в. вторую по уровню реальной власти) занимали директора департаментов и канцелярий, управляющие отдельными частями министерства. Если министр был «хозяином» министерства, то они были «хозяевами» департаментов, маленькими «царьками». Власть их весьма напоминала власть министерскую в миниатюре, они имели даже своих «товарищей» – вице-

⁷⁰ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. Т.2. С.169.

⁷¹ Коковцов В. Н. Из моего прошлого. Воспоминания 1911 – 1919. М., 1991. С.390.

директоров.

Параграф 302-й «Общего учреждения министерств» перечислял следующие права и обязанности директоров: 1) определение и увольнение высших чинов департамента по согласованию с министром; 2) надзор за действиями всех чиновников, департамент составляющих; 3) разрешение силою существующих законов и учреждений всех затруднений, встречающихся при исполнении дел; 4) принятие всех распорядительных мер, нужных к действию законов и учреждений в департаменте и местах, от него зависящих⁷². Директор должен был составлять годовую смету своей части управления, он имел право в рамках общего штата перемещать на время чиновников из одного отделения в другое, мог составлять правила внутренней переписки и внутренний распорядок дел в своем департаменте. А. Н. Куломзин о положении в своем Министерстве государственных имуществ писал, что «каждый Департамент в министерстве составлял особое царство и грудью отстаивал свою самостоятельность»⁷³. То же можно было сказать и о МФ. Каждый директор ревниво оберегал свою власть от внешнего вторжения, и наладить совместную работу министру было нелегко.

Директора департаментов состояли членами Совета министра, их назначение и увольнение осуществлялось высочайшей властью. С некоторыми директорами был лично знаком сам император. Поэтому министр не обладал достаточной свободой в их определении и смещении. Так, например, когда М. Х. Рейтерн хотел сместить директора Горного департамента В. К. Рашета, Александр II сказал: «Я его знаю. Это прекрасный директор, он тебя научит (!) управлять горной частью»⁷⁴. Рейтерну пришлось отступить. Некоторые директора имели придворный чин или звание статс-секретаря. Статс-секретарями были, например, директор Кредитной канцелярии Ю. А. Гегемейстер, директор Департамента внешней торговли князь Д. А. Оболенский, директор Департамента неокладных сборов К. К. Грот, что уже представляло собой исключительную ситуацию, – такое звание могли иметь только лица выше по должности. Придворные звания имели: директор Общей канцелярии А. Н. Мицкевич, директор департамента государственного казначейства граф А. Г. Кушелев-Безбородко (не говоря уже об управляющих Дворянским банком).

Л. Е. Шепелев совершенно справедливо отмечает, что исповедуемые министрами идеи «не могли быть удовлетворительно реализованы без деятельного участия ниже лежащего слоя чиновничества и, прежде всего, директоров департаментов. Последние нередко представляли основную идейную силу в министерствах, обладая

⁷² ПСЗ. I. Т. XXXI. №24686. П.302.

⁷³ НИОР РГБ. Музейное собрание. Ф.178. Карт.9803. Ед.5. Л.22об.

специальными познаниями в данной области и достаточным влиянием...»⁷⁵.

Примером такого влияния может служить директор Кредитной канцелярии Гагемейстер, «человек очень умный, образованный, необыкновенно добрый и благородный»⁷⁶. Ф. Г. Тернер и К. А. Скальковский отмечали его большое влияние на министра финансов Княжевича⁷⁷. Вокруг него сложился кружок т. н. «теоретиков» – либеральных чиновников-экономистов, сторонников фритредерской экономической концепции. Именно этот кружок «правил» министерством при Княжевиче, переживающем старческое ослабление.

При Н. Х. Бунге большую роль играл директор Департамента окладных сборов А. А. Рихтер, обладавший огромным опытом и знаниями в налоговой политике. Большую роль в ведении винной монополии при Витте сыграл опытный чиновник, директор Департамента неокладных сборов Марков, который когда-то еще участвовал в акцизной реформе. Об одном из разработчике денежной реформы Б. Ф. Малешевском, с 1894 г. занимавшем пост директора Кредитной канцелярии, публицист Н. И. Колышко писал: «Гениальный математик сложил свой гений к ногам Витте... Фанатик долга, виртуоз дифференциалов и интегралов, скромный, тихий, честный Малешевский нес на своих плечах весь шквал денежных реформ Витте»⁷⁸.

Иногда директора департаментов входили в открытый конфликт с министром за власть. Например, реформа 1894 г., по которой министру финансов была подчинена пограничная стража, вызвала яростное сопротивление директора Департамента таможенных сборов, которому она была подчинена до этого⁷⁹.

Средний срок пребывания директоров на своих постах во второй половине XIX в. определяется 7-8 годами. Наибольшей «стабильностью» отличался Департамент таможенных сборов. Если не считать полугодового управления Ф. Г. Тернера в 1870 г. средний срок здесь составлял 12 лет. Это легко объясняется общей организационной стабильностью данной части управления и ее несколько «периферийным» характером. Наименьшей «стабильностью» отличалась Кредитная канцелярия, здесь средний срок составлял 4,8 года. Кредитная сфера была объектом пристального внимания со стороны высшей власти, высших государственных учреждений и общественности. У управляющих этой частью по сравнению с другими директорами были самые широкие возможности

⁷⁴ Скальковский К. Воспоминания молодости... С.169.

⁷⁵ Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики. Л., 1981. С.17-18.

⁷⁶ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. Т.1. С.186.

⁷⁷ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. Т.1. С.186; Скальковский К. Воспоминания молодости... С.174.

⁷⁸ По: Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш. Сергей Юльевич Витте и его время. СПб., 1999. С.14.

⁷⁹ Витте С. Ю. Воспоминания. Т.1. С.345, 346. После проведения реформы директор Департамента таможенных сборов подал в отставку.

(после управляющих Государственным банком) для перехода в частные структуры.

Во второй половине XIX в. 10 директоров пробыли на своем посту более 10 лет. Своеобразным рекордсменом стал директор Департамента торговли и мануфактур (ранее Департамента мануфактур и внутренней торговли) А. И. Бутовский. Он занимал свой пост с 1858 по 1879 гг., т. е. более 20 лет.

Когда-то С. Ю. Витте отметил, что должности вице-директоров департаментов не могут быть отнесены к заурядной канцелярской службе. «Вице-директоры, помимо близкого участия в текущем управлении ведомством, самостоятельно разрабатывают законодательные предположения и, следовательно, оказывают известное воздействие на высший акт проявления государственной власти»⁸⁰. Например, огромную роль в денежной реформе 1897 г. сыграл вице-директор Кредитной канцелярии И. П. Шипов (с 1897 директор Общей канцелярии). А. Н. Куломзин высказывал даже мнение, что без его участия реформа не была бы проведена⁸¹.

Отношения между высшим финансовым руководством и средним звеном копировали отношения между начальниками и подчиненными, свойственные всей имперской администрации. Т. Тарановский отмечает, что, начиная с министра, «аура автократической власти проникала на более низкие уровни институциональной иерархии российской монархии»⁸². Д. П. Трошинский в записке, посвященной системе управления, в начале XIX в. писал, что «в отношении к министру, или к другому начальнику какой-либо части, директора канцелярий и департаментов, секретари, начальники отделений, столонячки, письмоводители и разные другие чиновники, какого бы чина и звания не были, суть простые исполнители воли один другого, равно все обязанные исполнять приказания начальников без всякого прекословия»⁸³. К середине XIX в. мало что изменилось в этой области. Начальство все также видело в своих подчиненных безгласных исполнителей своих приказаний. Вот как описывает одного из таких чиновников – своего начальника по Главному выкупному учреждению М. К. фон Цеймерна П. А. Кусков: Ему хотелось «чтобы чиновники тщательно проставляли нумерки, вовремя посылали запросы о долгах на имении, быстро подшивали бумаги и поменьше совали нос в сущность дела, которая до них не касается»⁸⁴.

Приказы начальства как и прежде не подлежали обсуждению, и везде господствовал принцип, что «начальству виднее». Инициативность на среднем уровне не всегда поощрялась, и действовало правило, когда-то подмеченное М. А. Балугьянским:

⁸⁰ Сергей Юльевич Витте. Хроника. Документы. Воспоминания... С.124.

⁸¹ НИОР РГБ. Музейное собрание. Ф.178. Карт.9803. Ед.7. Л.55об-56.

⁸² Россия в XX веке: Историки мира спорят. С.38.

⁸³ Записка Дмитрия Прокофьевича Трошинского... С.44.

«Всякое место и всякий управляющий и чиновник старается сбыть с рук дела, выслав их на разрешение начальства, до получения оно́го он уже освобожден от всякого притязания»⁸⁴.

Но при этом надо помнить, что настоящими «столпами» Министерства были начальники отделений и столоначальники, - представители среднего бюрократического звена. Именно они выполняли основную массу рутинной работы, от их опытности зависел успех любого дела.

Многие из них десятилетиями оставались на своих должностях. В 1881 г. 10 столоначальников центрального аппарата министерства занимали свои должности свыше 20 лет.

Вот как описывает подобного чиновника Н. А. Варенцов: «Он был принят пятнадцати лет в департамент торговли и мануфактур, как человек, могущий уже кое-что заработать для своей семьи. В департаменте ему было поручено иметь дело с бумагами входящими и исходящими; на этом деле ему пришлось сидеть в течение сорока лет и, как он мне говорил, без всякого желания с его стороны покинуть эту должность, так плохо оплачиваемую. Сергей Сергеевич благодаря феноменальной памяти сделался незаменимым для этого чиновником, добившись особого расположения со стороны своего начальства тем, что он в короткое время доставлял им все нужные бумаги, требующиеся для справок по аналогичным делам, поступающим в департамент на разрешение, чем облегчал пачальству их работу. Некоторые новые рьяные начальники удивлялись его упорному желанию сидеть на этом малоинтересном месте, предполагая, что он каким-то способом изощряется извлекать для себя пользу, старались передвинуть его по должности повыше, а как-то один даже уволил его со службы. На его место был посажен другой, и с этого времени в канцелярии получился сплошной беспорядок: бумаги путались, задерживались, не говоря уже про то, что нужные начальству для работы бумаги, находящиеся в архиве, доставлялись через продолжительное время после требования, и начальство заменяло чиновника другим, третьим, а дело все шло хуже и хуже, и опять приходилось брать и переводить на старое место С.С. Захарова...

Он знал подробно все, что делается в департаменте, знал всю характеристику чиновников, со всеми состоя в хороших отношениях; благодаря своей памяти готовый услужить им разными справками и сведениями и даже советами. Они его не стеснялись и не опасались как конкурента, и ему через них становились известными все тайные

⁸⁴ Воспоминания П. А. Кускова // Исторический вестник. 1910 №12. С.922.

⁸⁵ Бумаги Комитета 6 декабря 1826 года... С.33

пружины в чиновничьем мире»⁸⁶.

Уровень образованности, социальный статус, особенности карьерного роста чиновников МФ влияли непосредственно на качество их работы и на работу министерства в целом.

К началу 50-х гг. основа бюрократического аппарата Министерства финансов мало отличалась от других ведомств. Анализ социального происхождения чиновников центрального аппарата министерства II – X классов (без Департамента Горных и Соляных дел), произведенный на основе формулярных списков за 1850 г., показывает, что почти половина чиновников – 45,61% - происходила из дворян⁸⁷. Но данные показывают, что из 296 дворян только у 85 (28,72%) были в личной собственности или у родителей крепостные крестьяне⁸⁸. Причем 52 человека владели сами или у их родителей было менее 50 душ. Это позволяет нам усомниться в истинном дворянском происхождении всех 296 чиновников и предположить, что многие из них были потомками чиновников, дослужившихся до дворянского звания.

Уже для первой половины XIX в. было характерно постепенное снижение дворянского элемента среди чиновников. Постепенное снижение дворянского элемента среди чиновников местной финансовой администрации на примере Вятской губернии отмечает Л. В. Мерзлякова. Если в 1803 г. доля дворян по ведомству МФ составляла 24,1%, то к 1855 г. эта доля снизилась до 17,9%⁸⁹.

На основе Приложения 6 видно, что процент дворян снижается вместе со снижением класса чиновника. Если среди финансовых чиновников II–IV классов 84% были дворянами, то для IX–X классов этот показатель снижается наполовину.

Только 6,47% чиновников МФ обозначены в формулярных списках как дети чиновников. Но 24,5% – это дети обер-офицеров.

Анализируя состав чиновничества МФ можно заметить складывание настоящих чиновничьих династий. Складыванию таких династий способствовало само правительство, которое, по мнению Л. Ф. Писарьковой, с 1827 г. взяло курс на формирование административных кадров из канцелярской среды⁹⁰.

Авторы учебного пособия по истории государственной службы в России справедливо отмечают, что «состав государственного аппарата – производная от

⁸⁶ Варенцов Н. А. Слышанное. Виденное. Передуманное. Пережитое. М., 1999. С.348-349.

⁸⁷ См. Приложение 6.

⁸⁸ См. Приложение 7.

⁸⁹ Мерзлякова Л. В. Чиновничество Вятской губернии первой половины XIX века (Опыт социально-политической характеристики). Автореферат на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Ижевск, 1997. С.20.

⁹⁰ Писарькова Л. Ф. От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии // Отечественная история. 1996. №4. С.42.

социальной структуры общества», при этом «социальная структура бюрократии не зеркало, а скорее, «магический кристалл», в гранях которого преломляются большая или меньшая активность различных социальных групп, их участие в выстраивании государства»⁹¹. До отмены крепостного права другие социальные группы не имели возможности участвовать в государственном управлении. Поэтому потомки дворян, обер-офицеров и чиновников составляли абсолютное большинство чиновников Министерства финансов.

Как и во всем правительственном аппарате Российской империи значителен был процент чиновников немецкого происхождения. 12,7% чиновников центрального аппарата МФ⁹² были протестантами (причем сюда не включены данные по горной части, где этот процент был неизмеримо выше). Если к этим данным добавить чиновников немецкого происхождения православного исповедания, то цифра окажется более высокой. Обращает на себя внимание высокий процент протестантов среди чиновников канцелярий: Общей, Секретной и Кредитной, игравших особую роль в управлении ведомством в 30-50-е гг.

Уровень образования чиновников министерства был низким. Только 16,3% имели высшее образование и 14% – среднее⁹³. Конечно, в первую очередь, это было вызвано общим низким уровнем образования. Но были и некоторые искусственные барьеры на пути привлечения чиновников с высшим образованием на службу в министерство. Господствовали старые представления о том, что чиновник финансового ведомства совсем не обязательно должен иметь какие-то специальные познания, опыт ценился выше образованности. В николаевскую эпоху «излишне» образованный чиновник вызывал у своих коллег подозрения в неблагонадежности. В. Берви-Флеровскому принадлежит интересное свидетельство. Когда он служил в Департаменте юстиции в начале 50-х гг. один из секретарей департамента застал его с книгой по политической экономии и воскликнул: «Как, читать такие ядовитые книги, как политическая экономия, молодому человеку?»⁹⁴. Ф. Г. Тернер отмечал, что «в пятидесятых годах ученые познания считались излишними для молодых людей, поступающих в кредитную канцелярию»⁹⁵.

Знания по теории финансов даже у высокопоставленных служащих были крайне невысоки. Е. И. Ламанский, может быть немного преувеличивая, утверждал, что в начале 60-х гг. ни один из директоров Государственного банка не знал, что такое векселя, как они

⁹¹ Архипова Т. Г., Румянцев М. Ф., Сенин А. С. История государственной службы в России. XVII – XX века. Учебное пособие. М., 1999. С.10.

⁹² См. Приложение 8.

⁹³ См. Приложение 10.

⁹⁴ Берви-Флеровский В. Записки революционера-мечтателя. М.-Л., 1929. С.24.

⁹⁵ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. Т.1. С.105.

дают права и налагают обязанности⁹⁶.

Еще более катастрофической ситуация была в провинции. Л. В. Мерзлякова отмечает, что «на фоне общего крайне низкого уровня образования губернского чиновничества наиболее неудовлетворительное положение сложилось в учреждениях, подведомственных МФ»⁹⁷. В Вятской губернии из числа финансовых чиновников только 9 человек имели высшее образование, среди остальных 6,7% – среднее, 8,2% – низшее, а лиц с домашним образованием – 85,1%⁹⁸.

В центральном аппарате обращает на себя внимания чрезвычайно низкий процент чиновников Департамента государственного казначейства, имевших высшее образование, – 8,8%⁹⁹. Деятельность их носила рутинный, нетворческий характер, и обыкновенного опыта и навыков хватало для успешного исполнения обязанностей.

Также обращает на себя внимание высокий, по сравнению с другими классами, процент людей с высшим образованием среди чиновников V и VI классов¹⁰⁰. 41,5% всех чиновников с высшим образованием приходится на их долю. V-VI классы – это должности начальников отделений и столоначальников, что еще раз подчеркивает их особое значение в министерской системе управления.

Одним из свидетельств бюрократизации финансового ведомства являлась слабая текучесть кадров среди высшего и среднего чиновничества центрального аппарата МФ. С одной стороны, это свидетельствовало о высоком практическом опыте чиновников. С другой стороны, отсутствие притока свежей крови, свежих идей означало застой, инертность бюрократического аппарата. При анализе данных чиновников II–VIII классов Департаментов Разных податей и сборов и Внешней торговли за 1850 г. выясняется, что половина чиновников служила в МФ более 20 лет, среди них ¼ чиновников ДРПС и ½ чиновников ДВТ более 20 лет служила в данном департаменте¹⁰¹.

Период 50-х гг. самым негативным образом сказался на качественном составе министерского аппарата. Одним из результатов сокращений стало возрастание роли канцелярских чиновников, которые стали исполнять обязанности «штатным должностям подлежащие», что отмечалось в записке Департамента разных податей и сборов от 23 мая 1859 г.¹⁰². Такое положение дел не могло сказаться отрицательно на качестве работы. Честолюбивые, образованные чиновники в результате сокращений потеряли возможности для дальнейшего роста или, даже, вообще были выведены за штат. Свое место в жизни

⁹⁶ Из воспоминаний Е. И. Ламанского // Русская старина. Т. 162. №5. С. 340.

⁹⁷ Мерзлякова Л. В. Указ. соч. С. 21.

⁹⁸ Там же.

⁹⁹ См. Приложение 10.

¹⁰⁰ См. Приложение 11.

¹⁰¹ См. Приложение 9.

они теперь находили в частном предпринимательстве, где их знания оценивались выше, чем на государственной службе. В результате, в МФ не влилось в 50 – 60-х гг. достаточно «свежей крови», что привело к крайне печальным последствиям. То же переживали в это время и другие министерства, но именно на МФ это сказалось наиболее негативно.

П. Ф. Брок крайне безалаберно относился к подбору сотрудников. Как отмечал П. В. Долгоруков при Броке «в Министерстве финансов была уже такая система – принимать всякую пададь»¹⁰³. В Министерстве ходила такая байка: «Когда Брок докладывал Николаю I о назначении какого-либо чиновника, царь спрашивал:

- Да он знает ли финансы?

- Он. Ваше величество, служил в конной гвардии, - говорил Брок, зная слабость царя к этой воинской части после событий 1825 г.

- А! Это другое дело»¹⁰⁴.

Но при этом К. А. Скальковский, передавший в своих воспоминаниях эту байку, подчеркивает, что «в стране, где не было ни экономической печати, ни частных банков, ни акционерных обществ, трудно было кому-либо проявить свои финансовые способности даже в эмбриальном состоянии»¹⁰⁵.

А. М. Княжевич обновил личный состав министерства, подобрав способных и молодых сотрудников. Л. Е. Шепелев считает, что именно удачным назначением новых людей на важнейшие должности во многом объясняется оживление деятельности МФ¹⁰⁶. «Едва ли не главной заслугой Княжевича на посту министра финансов является то, что он значительно обновил состав руководящих чиновников ведомства, выдвинув ряд способных сравнительно молодых лиц, которые, пользуясь его поддержкой, вскоре стали определять направление деятельности ведомства»¹⁰⁷.

А. В. Оболенский подчеркивает, что в начале царствования Александра II пришедшие к руководству ведомствами либеральные руководители нуждались в опоре и поэтому «вопреки сопротивлению инертной чиновничьей массы стали и ближайших сотрудников подбирать из числа единомышленников. А те стремились распространить эту волну обновления еще дальше, на следующий этаж иерархии»¹⁰⁸.

Необходимо отметить, что изменение среднего звена министерства шло обычным путем и до реформ. Как показывает исследование «Адрес-календарей» каждые 5-6 лет состав среднего звена центрального аппарата МФ (учитывались штатные должности от

¹⁰² РГИА. Ф. 560. Оп. 8. Д. 932. л. 16.

¹⁰³ Долгоруков П. В. Петербургские очерки. – Памфлеты эмигранта. М., 1992. С.360.

¹⁰⁴ Скальковский К. Воспоминания молодости... С.174.

¹⁰⁵ Скальковский К. А. Наши государственные и общественные деятели. С. 466-467.

¹⁰⁶ Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века... С.49.

¹⁰⁷ Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века.... С.47.

VII до V класса включительно) менялся на 40-45%¹⁰⁹. За 1850-56 гг. 41,1% чиновников по разным причинам покинули службу в изучаемых частях финансового управления. Не все они покинули службу в МФ, некоторые переместились на службу в местные органы МФ, но всё равно следует признать, что текучесть кадров была весьма высокой. В 1856-1862 гг. этот показатель составил 48,5%. Достаточно редким случаем в эту пору был индивидуальный (т. е. не в составе передаваемого из департамент в департамент отделения) переход из одной части центрального управления в другую. Изменения в составе основных частей были в целом равномерными:

Таблица 9.

Изменения в личном составе различных частей МФ среди чиновников VII-V классов

год	ОК ¹¹⁰	КК	ДРПС	ДГСД	ДВТ	ДМВТ	ДГК
1862, число чиновников	12	16	46	47 /	45	27	82
из них служило и в 1856	6	6	21	28	24	11	36

Высчитаны по данным «Адрес календарей». Данные этой таблицы условны: не учитывается служба до занятия должности, освещаемой в «Адрес-календаре».

Учитывая, что из ДРПС в ДМВТ в период подготовки акцизной реформы была передана часть делопроизводства вместе с чиновниками, показатель изменений по ДРПС не следует признать необычным. Обращает на себя внимание показатель по Департаменту государственного казначейства – менее половины его чиновников в 1862 г. служили в нем более 5 лет. Объясняется это несколькими причинами: во-первых, служба в Департаменте государственного казначейства признавалась в МФ наиболее однообразной, утомительной и низко оплачиваемой; а, во-вторых, тесная связь его с казенными палатами и казначействами приводила к более интенсивному обмену кадрами.

В целом, следует признать, что показатель 40-45% изменений в кадровом составе центрального управления за 5-6 лет являлся обычным для МФ. Из 272 чиновников 71 (более 25%) служили в министерстве более 10 лет. Этот показатель был стабилен и в 1871 г. из 237 чиновников среднего звена 70 служили в министерстве более 10 лет. Но при этом из них всего 13 чиновников служили на штатных должностях более 20 лет.

Об обновлении местного аппарата свидетельствуют следующие данные о

¹⁰⁸ Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М., 1999. С.82.

¹⁰⁹ Здесь и далее по длительности службы проанализированы данные «Адрес-календарей» по важнейшим частям управления: Общая канцелярия, Кредитная канцелярия, Департамент внешней торговли, Департамент разных податей и сборов, Департамент горных и соляных дел (без чертежной и лаборатории), Департамент мануфактур и внутренней торговли и Департамент государственного казначейства (без Главного казначейства). Учитывались штатные должности от столоначальника (и соответствующие) до вице-директора департамента. Должности врачей, лекарей и архитекторов не учитывались.

председателях казенных палат Европейской части России (без Кавказа):

Таблица 10.

Изменения в составе председателей казенных палат в начале 60-х гг. XIX в.

число председателей по классам	1861	1866
IV класса	36	23
V класса	11	13
VI класса	-	7
VII класса	-	3
VIII класса	-	1
Всего	47	47 ¹¹¹

Высчитано мною по данным «Адрес-календарей».

Как видим, на смену пришло новое поколение чиновников, некоторые из которых даже имели недопустимо низкий класс, один из новых председателей имел чин коллежского асессора. Даже без формулярных списков можно предположить о большей молодости председателей палат 1866 г. по сравнению с 1861 г.

В 60-е гг., как в МФ, так и в других ведомствах происходили перемены в отношениях между начальствующими лицами и подчиненными, и «прежнее высокомерие и деспотизм высших чинов перед низшими заменились угодливостью и заискиванием популярности»¹¹². Новый курс олицетворяли такие руководители как директор Департамента неокладных сборов К. К. Грот, товарищ управляющего Государственным банком Е. И. Ламанский, вице-директор Департамента государственного казначейства А. К. Жуковский и др. Но внедрение новых порядков встречало упорное сопротивление старого дореформенного чиновничества, старые порядки сохранялись во многих частях министерства, особенно в провинции. Тот же Е. И. Ламанский отмечал серьезное противодействие реформам со стороны старого персонала Коммерческого банка¹¹³. Еще более серьезным было сопротивление по поводу акцизной реформы¹¹⁴. В акцизное управление поступило множество молодых людей, сразу получивших высокое содержание, что не могло быть с восторгом принято старыми заслуженными чиновниками, служившими почти за нищенское жалование.

В 60-е годы продолжалась начатая еще в конце 50-х гг. политика привлечения на

¹¹⁰ ОК – Общая канцелярия, КК – Кредитная канцелярия, ДРПС – Департамент разных податей и сборов, ДГСД – Департамент горных и соляных дел, ДВТ – Департамент внешней торговли, ДМВТ – Департамент мануфактур и внутренней торговли, ДГК – Департамент государственного казначейства.

¹¹¹ Один председатель без указания чина не включен.

¹¹² Милютин Д. А. Воспоминания. 1860 – 1862. М., 1999. С.43.

¹¹³ Из воспоминаний Е. И. Ламанского // Русская старина. Т.162. №4. С.65.

¹¹⁴ Константин Карлович Грот, как государственный и общественный деятель (1815-1897). Материалы для его биографии и характеристики. К столетию со дня его рождения. В 3-х т. ПГ., 1915. Т.1. С.10.

службу в МФ лиц, не имеющих чинов или прав на государственную службу. В 1862 г. отмечалось, что «нередко случается, что как в Департаментах, так и в Казенных Палатах и Окружных Казначействах, не замещаются вакансии по счетной части собственно потому, что способные для занятия оных люди из служащих не имеют классного чина»¹¹⁵. Поэтому в 1862 г. лица, не имевшие классных чинов, были допущены к занятию должностей бухгалтеров по всем учреждениям ведомства МФ¹¹⁶. В 1863 г. это правило было распространено на вольнонаемных писцов¹¹⁷.

Коренным образом менялось отношение к вопросу об уровне образованности чиновников МФ. Впервые ясный курс на привлечение в министерство молодых людей с высшим образованием был взят директором Департамента неокладных сборов К. К. Гротом¹¹⁸.

О постоянном росте требований к уровню знаний чиновников и стремлении последних их упрочить свидетельствуют и следующие данные: в 1870 г. в библиотеке МФ было 738 читателей-чиновников, вытребовавших 19281 книгу¹¹⁹. В 1875 г. библиотеку посещали 2542 читателя, вытребовавшие 57767 книг¹²⁰.

Но приток в министерство молодых людей, закончивших университетский курс, сразу после выпуска имел и негативные последствия. Э. Н. Берендтс справедливо отмечал, что «появилась масса молодых чиновников, которые на бумаге учились управлять громадным государством с разнообразными потребностями и нуждами»¹²¹. Отсутствие у них практики работы в провинциальных финансовых учреждениях вело к отрыву нового поколения чиновников центрального аппарата МФ от местной среды, порождало идеализм и догматизм в управлении.

Кроме того, не следует преувеличивать масштабы изменений в этой сфере. И в 70-е и в 80-е гг. более половины чиновников центрального аппарата МФ не имели высшего образования. Положение в провинции менялось очень медленно. В 1876 г. в Курском отделении Государственного банка служило 16 чиновников. Из них только один – управляющий – имел высшее образование, 2 – закончили гимназию, 2 – прогимназию, 8 – уездное училище, трое имели лишь домашнее воспитание¹²². В 1885 г. в Воронежской казенной палате 4 чиновника имели высшее образование, 29 – среднее, а 24 – низшее. Среди служащих казначейств Воронежской губернии ни один не имел высшего

¹¹⁵ РГИА. Ф.1149. Оп.5. Д.13. Л.20б.

¹¹⁶ ПСЗ. II. Т. XXXVII. Отд. I. № 38281

¹¹⁷ ПСЗ. II. Т. XXXVIII. Отд. I. № 39538

¹¹⁸ Константин Карлович Грот... С.7-8, 182.

¹¹⁹ Указатель правительственных распоряжений по МФ за 1871 г. №14. С.224.

¹²⁰ Указатель правительственных распоряжений по МФ за 1876 г. №8. С.156.

¹²¹ Берендтс Э. Н. Указ. соч. С.114.

¹²² Кузнецова Л. А. Указ. соч. С.36.

образования, 25 среднее и 48 – низшее¹²³.

Даже в новых частях управления, где финансовое руководство стремилось достичь максимально высокого уровня подготовки служащих, число чиновников с высшим образованием не достигало и трети. Когда 11 июля 1885 года 222 податных инспектора приступили к исполнению своих обязанностей, из них лишь 66 человек имели высшее образование - среди них были, например, выпускники медицинской, духовной и военной академий, среднее образование имели 75 человек, остальные - низшее.

По воспоминаниям служившего в Министерстве финансов в середине 80-х гг. Э. Н. Берендтса, ему приходилось иметь дело с начальниками отделений, «окончившими курс в уездных училищах, в духовных семинариях, в придворной певческой капелле и выслушать от секретаря Департамента, поручившего ему переводить статьи из *Journal de St. Petersburg*, заявление, что все, что напечатано по-французски, то дело секретное»¹²⁴.

Как и раньше большое значение для карьерного роста имели родственные связи и знакомства. Когда-то сам А. М. Княжевич устроен был на службу по ведомству МФ по просьбе своего старшего брата Д. М. Княжевича и через два года уже был столоначальником. Поэтому он дал большую волю в министерстве и своим родственникам, и из-за них А. М. Княжевичу пришлось подать в отставку¹²⁵.

Управляющий Государственным банком Е. И. Ламанский был сыном директора Кредитной канцелярии, его брат служил в Департаменте внешней торговли. Крестным отцом Е. И. Ламанского был сам министр финансов П. Ф. Вронченко. Друг семьи Ламанских – Ю. А. Гагейместер сам стал директором Кредитной канцелярии, а потом способствовал карьере младшего Ламанского. Брат Ю. А. Гагейместера А. А. Гагейместер был участником комиссии Заболоцкого-Десятовского.

И. С. Блюх отмечал, что «служебные преимущества, отличия и влияние передавалось по наследству. Сын нередко служил в другом ведомстве, чем отец, но родственные связи выводили «в люди» по всем ведомствам»¹²⁶. Директор Горного института генерал-лейтенант Г. П. Гельмерсен был двоюродным братом М. Х. Рейтерна. Чтобы Г. П. Гельмерсен получил звание генерал-лейтенанта Рейтерн подал прошение о производстве пяти старших генералов¹²⁷. В начале 1860-х гг. в центральном аппарате МФ в одних и тех же департаментах служило множество родственников. В Департаменте горных и соляных дел служили братья Безпаловы и Ольховские, в Департаменте государственного казначейства братья Перевощиковы, Виноградовы и Михайловы, в

¹²³ РГИА. Ф.565. Оп.3. Д.10701. Л.2.

¹²⁴ Берендтс Э. Н. Указ. соч. С.142.

¹²⁵ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. Т.1. С.202; Долгоруков П. В. Указ. соч. С.480-481.

¹²⁶ Блюх И. С. Финансы России XIX столетия. История-Статистика. В 4-х т. СПб., 1882. Т.1. С.162.

Департаменте внешней торговли братья Евреиновы.

Первым серьезную борьбу против родственного покровительства повел К. К. Грот. Во-первых, он воспротивился влиянию родственников министра финансов Княжевича, пытавшихся провести на акцизные должности «своих» людей. Во-вторых, Грот особым циркуляром по своему ведомству запретил назначать родственников на подчиненные должности¹²⁸. С 60-х гг. примеры службы родственников в одном подразделении министерства стали более редкими, но родственные связи продолжали помогать делать карьеру. Чиновники МФ часто старались через брак вступить в родственные отношения друг с другом. С. Г. Беляев рассказывает о попытке П. Л. Барка, будущего министра, служившего в 1900 г. по Государственному банку, упрочить карьеру, женившись на дочери своего начальника – управляющего банком Э. Д. Плеске¹²⁹.

Совместная служба, совместная учеба, общая «альяма матер» с представителями высшего руководства открывали возможности для карьеры. При лицеисте Рейтерне в МФ служило много лицеистов: В. П. Безобразов, Д. Ф. Кобеко, Е. И. Ламанский, Н. Н. Николаев. «Со времен первой восточной войны судьбы наших финансов попали в руки лицеистов», – писали «Биржевые ведомости»¹³⁰. Это, конечно, не означает, что Рейтерн оказывал всем им покровительство – большая их часть выслужилась раньше его назначения министром, но создание такой «группировки» давало возможность карьерного роста для молодых чиновников-лицеистов. В последующем в министерстве сложились две соперничающие группы-чиновников: «лицеисты» и «университетские». По свидетельству В. И. Ковалевского назначение на начальствующую должность одного из них вызывало восторг в его лагере и уныние в другом¹³¹.

Большой проблемой, вызывавшей отток из министерства молодых образованных специалистов был низкий уровень оплаты труда финансовых чиновников. Крымская война истощила финансы страны, и долгое время труд чиновников не мог сколько-нибудь сносно оплачиваться. Как справедливо отмечают авторы учебного пособия по истории государственной службы в России, российское чиновничество представляло собой «исключительное явление политического превосходства при весьма скудном (для основной массы чиновников) имущественном состоянии и, как следствие этого, почти полной зависимости от государственного жалованья, что, в свою очередь, во многом объясняет особенности взаимодействия государственных служащих и верховной

¹²⁷ Скальковский К. А. Воспоминания молодости... С.168

¹²⁸ Константин Карлович Грот, как государственный и общественный деятель... С.182.

¹²⁹ Беляев С. Г. Указ. соч. С.12.

¹³⁰ Биржевые ведомости. 1886. №21. 22 января.

¹³¹ Ковалевский В. И. Воспоминания // Русское прошлое. Историко-документальный альманах. 1991. №2. С.37.

власти»¹³².

Высокопоставленные чиновники МФ зависели от милостей высшей власти. В 1864 г. директор Департамента торговли и мануфактур получал 2500 руб. жалованья, 1540 руб. столовыми и дополнительно от царя 1960 руб. Вице-директор того же департамента получал 1700 руб. жалованья, 1200 столовых и 600 дополнительных¹³³.

Жалованье чиновников центрального аппарата не изменялось на протяжении десятилетий. Но особенно тяжелым положение было у провинциальных чиновниках. Даже когда возникали проекты повышения их жалования, это наталкивалось на сопротивление представителей других ведомств.

В 1866 г. при преобразовании казенных палат обсуждался вопрос о жаловании их чиновников. В Департаменте Экономии Государственного Совета было высказано мнение, что предполагаемое проектом жалование чиновников казенных палат неоправданно выше жалования других губернских чиновников. Председатель Казенной палаты должен был получать 3150 руб., а вице-губернатор имел жалование 2570 руб. Начальник Отделения КП должен был получать на 200 руб. больше советника губернского правления. Но в ответ прозвучало мнение 11 членов, в т. ч. и Рейтерна, что «при значительности вверяемых казенным палатам казенных сумм, от распорядительности, внимания и знания дела служащих в сих учреждениях лиц будет в тоже время зависеть как успешное и правильное поступление государственных доходов, так и своевременное и законное производство расходов казны». Это обязывает особенно заботиться о том, чтобы «личный состав сих учреждений вполне соответствовал значению оных и чтобы представлены им были достаточные денежные средства для возможно лучшего обеспечения содержания служащих в оных лиц»¹³⁴.

И все же содержание управляющим казенными палатами было назначено 2600 руб., всего на 30 руб. больше, чем вице-губернаторам. Если чиновники казенного управления и получали больше, чем чиновники губернского их же ранга, но, учитывая объем и важность решаемых ими дел, это не было серьезным преимуществом. Столоначальник казенной палаты получал от 282 до 650 руб., сумма мизерная даже для провинции. Правда, жалованье дополнялось (иногда весьма значительно) дополнительными вознаграждениями.

Управляющий казенной палатой кроме жалованья в 2600 руб. получал (в зависимости от губернии): квартирные деньги (от 428 до 1143 руб.); вознаграждение за труды по выкупной операции (от 100 до 800 руб.); пособие из отчисления с торгового

¹³² Архипова Т. Г., Румянцев М. Ф., Сенин А. С. Указ. соч. С.11.

¹³³ РГИА. Ф.20. Оп.1. Д.1а. Л.17.

сбора (от 1200 до 2600 руб.)¹³⁵.

Таким образом, управляющий палатой получал в год в среднем от 5 до 6 тыс. руб., что было сравнительно неплохо. Но положение среднего, а, тем более, низшего звена казенного управления было значительно хуже. Столоначальник палаты в лучшем случае получал около 1000 руб. Поэтому, когда в губернии появилось новое управление – акцизное, опытные чиновники палаты стали стремиться туда.

Разница в оплате труда казенных и акцизных чиновников была достаточно серьезной. Управляющий акцизными сборами получал от 3000 до 4800 руб. жалованья и от 2905 до 4690 руб. вознаграждения от 1,5% отчисления с акцизных доходов, т. е., в среднем, 7-8 тысяч в год. Бухгалтер акцизного управления (должность в одном классе со столоначальником палаты) получал 1400 руб. жалованья и от 1162 до 1876 руб. вознаграждения.

Все это было связано не только и не столько со значением акцизных должностей, сколько с российской традицией, согласно которой жалованье чиновника зависело не только от класса его должности, но и от того, в новом или старом учреждении он служит. «Оклад жалованья у нас тот или другой, смотря по тому, в новом или в старом учреждении служит чиновник, – отмечали «Московские ведомости». – При тех же классах должности служащие в старых учреждениях получают меньшее жалованье, нежели в новых»¹³⁶.

Давняя традиция экономии приводила к тому, что правительство крайне неохотно повышало штатное содержание в старых учреждениях, но при образовании новых жалование назначалось с учетом реалий сегодняшнего дня, с учетом какого-то прожиточного минимума чиновника. Это было необходимо, чтобы привлечь поскорее чиновников в новое управление. В результате начинался «отток» чиновников из старого управления в новое за большим жалованьем. Но правительственный расчет был тонким: не повышая жалованье в уже существующих учреждениях, правительство рассчитывало на силу инерции чиновников, привязывающей их к старому месту службы. «Теплые» места в новом управлении быстро занимались, и молодому поколению чиновников, которые не успели их занять, приходилось или отказываться от государственной службы, или идти на низкое жалованье и ждать новых преобразований, открывающих им возможность для карьерного роста. Только когда ситуация становилась совсем критической, правительство с неохотой шло на повышение жалованья.

¹³⁴ РГИА. Ф.1160. Оп.2. Д.216. Лл. 276об-277об.

¹³⁵ Сравнение содержания губернским чинам // Материалы, собранные для высочайше утвержденной Комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел административный. Часть IV. СПб., 1871. С.9-11.

И все же в царствование Александра II жалованье выросло в среднем в 2 раза¹³⁷, и это создавало принципиально иное положение для чиновников, чем в предшествующее царствование.

С конца 60-х – начала 70-х гг. в администрацию все чаще стали проникать лица, выделявшиеся среди других не столько своим опытом или образованностью, а скорее своей энергичностью, способностью к решительным действиям, способностью навязать свою волю другим (т. н. «сильные личности»).

Представителем такой новой плеяды был, например, директор Департамента таможенных сборов Н. А. Качалов. Начинал он свою карьеру как землец, обратил на себя внимание наследника, путешествующего по России, и был назначен архангельским губернатором. Не имея опыта в таможенном деле, он стал директором таможенного департамента. И хотя нельзя согласиться с Ф. Г. Тернером, что в этом назначении не играло никакой роли стремление министра финансов Рейтерна угодить наследнику¹³⁸, но и нельзя отрицать общей тенденции, связанной с приходом на смену «шестидесятникам» на руководящие посты людей новой закалки.

Идеализм второй половины 50-х – начала 60-х гг. уже был не в моде. Великие либеральные преобразования уже заложили фундамент новой реальности России, и в руководстве теперь были нужны не идеалисты, и даже еще не столько профессионалы (точнее они были очень нужны, но их было очень мало), а именно энергичные дельцы, отличающиеся смелостью и инициативностью.

«Золотой век» таких дельцов-бюрократов наступит в конце XIX – начале XX вв., но их влияние начало проявляться уже в 70-е гг.

С 70-х гг. начинается новая кадровая стабилизация в Министерстве финансов. Новые чиновники, пришедшие к власти в начале 60-х гг., заняли в ведомстве прочные позиции.

Об этом свидетельствуют следующие данные о штатных чиновниках среднего звена центрального аппарата министерства. Если в 1871 г. только 13 чиновников служили на штатных должностях более 20 лет, а 57 – более 10, то в 1881 – 30 чиновников служили более 20 лет и 79 – более 10 (при этом нужно учитывать выделение горной части).

Еще более ярко это видно по данным об управляющих казенными палатами Европейской части России:

¹³⁶ Московские ведомости. 1884. №25. 25 января.

¹³⁷ Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М., 1999. С.72.

Таблица 11.

Сведения о классах чинов управляющих казенных палат

число председателей по классам	1866	1871	1876	1881
IV класса	23	26	28	40
V класса	13	14	19	7
VI класса	7	7	3	2
VII класса	3	1	-	1
VIII класса	1	-	-	-
Всего	47	48	50	50

Высчитано мною по «Адрес-календарям».

Как видно из таблицы на протяжении 70-х гг. число управляющих с чином действительного статского советника неуклонно росло. Из 50 управляющих казенными палатами в 1881 г. занимали эту должность больше 10 лет - 17, причем из них управляли одной и той же палатой 14 управляющих, больше 15 лет - 15, из них 12 управляли одной палатой.

Исследование Л. А. Кузнецовой на материале Курской губернии показало, что местные финансовые чиновники оставались на своих должностях десятилетиями¹³⁹. 47 лет прослужил в Омском казначействе С. Н. Колотыгин, поступивший на службу в 1865 г.¹⁴⁰

На местах было принято «тасовать» управляющих казенными палатами и казначействами для того, чтобы предотвратить злоупотребления. Вот типичная биография уездного казначея, приводимая Л. А. Кузнецовой:

Белгородский уездный казначей, коллежский советник, из потомственных дворян, православного исповедания. Окончил полный курс наук в Обоянском духовном училище. С 1852 г. служил в Старо-Оскольском уездном суде, затем в Тимском уездном казначействе сначала писцом, впоследствии в должности помощника бухгалтера (с 1868 г. в Суджанском казначействе). В 1877 г. уездный казначей Щигровского, в 1888 г. – Рыльского, в 1892 г. – Белгородского уезда. За более чем 40-летнюю службу награжден орденами св.Владимира 4-й степени, св. Анны 3-й, св. Станислава 3-й¹⁴¹.

Но были и примеры особенного долголетия на одной и той же руководящей должности в одном и том же учреждении. И. В. Ефимович, управляющий Саратовской палатой, А. И. Полозов, управляющий Курской палатой, Н. А. Волоков, управляющий Новгородской палатой, В. Ф. Тилен, управляющий Смоленской палатой, и

¹³⁸ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. Т.1. С.311.

¹³⁹ Кузнецова Л. А. Указ. соч. С.13-14.

¹⁴⁰ Омское казначейство: прошлое и настоящее. Омск, 1995. С.19.

¹⁴¹ Кузнецова Л. А. Указ. соч. С.16-17.

Н. А. Купреянов, управляющий Костромской палатой, занимали свои должности более 20 лет. Управляющий Архангельской казенной палатой Ф. В. Эндимионов занимал свой пост больше 25 лет, а управляющий Тверской палатой А. К. Жизневский – 30 лет. Такие примеры можно встретить и на других руководящих провинциальных должностях. Например, с 1865 по 1881 гг. должность управляющего Курским отделением Государственным банком занимал А. Т. Фесенков¹⁴².

Отставка Рейтерна не вызвала серьезных перемещений в высшем руководстве министерства. Новый министр Грейг в целом продолжал политику предшественника и не стремился к кадровым перестановкам.

Н. Х. Бунге привлек в министерство своих знакомых по Киеву: своего ученика Е. Э. Картавцева, ставшего управляющим Крестьянским и Дворянским банками, другого своего ученика - профессора Киевского университета Д. И. Пихно он назначил на должность чиновника особых поручений. Привлечение ученых к сотрудничеству с министерством и на министерскую службу при Н. Х. Бунге стало одним из кадровых принципов. Большую роль при новом министре играли О. А. Ольшин. Ю. С. Жуковский, А. А. Рихтер, В. И. Ковалевский. В результате, «по степени компетентности и интеллектуальному потенциалу «команда» Бунге не знала равных среди чиновников других ведомств»¹⁴³.

Как справедливо отмечает Е. Е. Хадонов: «С особой остротой на повестке дня стоял вопрос о привлечении к управлению таким важным государственным ведомством, как финансовое, людей не только высокообразованных и с широким экономическим кругозором, но и научно подготовленных, с хорошей теоретической базой, знакомых с международным опытом организации финансового дела и управления экономикой»¹⁴⁴.

В целом, среди чиновников МФ во второй половине XIX в. было много выдающихся деятелей русской культуры и науки. К. Д. Кавелин какое то время был чиновником для занятий по судебной части при Департаменте неокладных сборов. В МФ работал великий химик Д. И. Менделеев, возглавлявший Главную палату мер и весов. В акцизном управлении служил исследователь Сибири, путешественник, археолог, этнограф А. В. Адрианов. Специалистом в области земледелия был товарищ министра финансов В. И. Ковалевский.

В 80-е годы в состав министерства все чаще попадают люди, не имеющие чинов, или, даже, прав на государственную службу.

¹⁴² Там же. С.35-36.

¹⁴³ Мартынов С. Д. Государство и экономика: система Витте. СПб., 2002. С.45-46.

¹⁴⁴ Хадонов Е. Е. Очерки из истории финансово-экономической политики пореформенной России (1861 – 1904 гг.). М., 1997. С.47.

Такая практика становится обычным, но незаконным способом для МФ решить кадровый вопрос. Если в 1881 г. на должностях VII класса находилось 2 человека, не имеющих чинов, то в 1891 г. таких было уже 10. В 1885 г. Н. Х. Бунге призывал: «При замещении должностей я бы полагал необходимым предоставить начальствующим лицам полную свободу действий и не стеснять их какими бы то ни было регламентациями»¹⁴⁵. Но тогда это обращение не было принято во внимание.

Прорыв произошел в министерство И. А. Вышнеградского. При образовании Департамента железнодорожных дел его глава С. Ю. Витте хотел пригласить многих опытных и образованных людей, не имевших чинов или даже права на службу. Но должности VII – VIII классов (столоничальники и помощники столоничальников) были закрыты для людей, не имевших чинов, не говоря уже о более высоких должностях. И тогда по инициативе С. Ю. Витте И. А. Вышнеградский вошел в Государственный совет с предложением установить правило, по которому должности не выше VI класса по Департаменту железнодорожных дел могут замещаться лицами, не имеющими соответствующих чинов. Соединенные департаменты высказались за распространение таких правил на все должности департамента до IV класса включительно. В штате Департамента железнодорожных дел было прямо отмечено, что должности по этому департаменту «могут быть замещаемы людьми, не имеющими соответствующих чинов, вовсе не имеющими чинов, а равно не имеющими права на вступление в государственную службу, причем последние из сих лиц пользуются всеми служебными преимуществами, присвоенными занимаемыми ими должностям...»¹⁴⁶.

В результате, из 24 чиновников, занявших в департаменте должности V – VII классов, только 6 человек (переведенных из Особенной канцелярии по кредитной части) имели чины, соответствующие их должностям¹⁴⁷. Б. Б. Дубенцов считает, что «подбор состава чиновников Департамента железнодорожных дел С. Ю. Витте являлся успешной и к тому же первой, по всей вероятности, в истории русской бюрократии попыткой введения в состав среднего чиновничества служащих частно-предпринимательских организаций»¹⁴⁸. Впоследствии в его министерство эта практика была продолжена.

И. А. Вышнеградский при своем назначении министром произвел мало перемен в личном составе министерства, хотя на него осуществлялось давление со стороны консервативных кругов, считавших МФ гнездом либералов и требовавших его «чистки».

¹⁴⁵ По: Шепелев Л. Е. Чиновный мир России: XVIII – начало XX в. СПб., 1999. С.184.

¹⁴⁶ ПСЗ. III. Т. IX. К № 5831 (прил)

¹⁴⁷ Дубенцов Б. Б. Попытки преобразования организации государственной службы в конце XIX в. (Из практики министерства финансов) // Проблемы отечественной истории. Сборник статей аспирантов и соискателей. Ч.1. М. – Л., 1976. С.205

¹⁴⁸ Дубенцов Б. Б. Указ. соч. С.206

Финансовое ведомство еще с 60-х гг. считалось в реакционных кругах «красным». Его чиновники подозревались в стремлении пошатнуть самодержавный строй, его мероприятия вызывали опасения, как разрушающие существующую социально-экономическую систему.

Действительно, некоторые чиновники МФ оказались замешаны в революционном процессе. Вице-директор Департамента неокладных сборов И. Огрызко оказался замешанным в польском деле. В 1857 г. он вошел в кружок З. Сераковского, целями которого были борьба за освобождение Польши и демократические преобразования в России. В 1858 г. Огрызко издавал польскую газету «Слово», вскоре запрещенную. В 1863 г. помогал восставшим полякам, что обнаружилось только в 1865 г. Был приговорен к смертной казни, замененной 20-летней каторгой.

В горном ведомстве служили братья поэта-революционера М. Л. Михайлова, один из них был даже начальником отделения. Е. И. Ламанский вместе со старшим братом Порфирием посещали кружок Петрашевского и подвергались аресту¹⁴⁹. Когда в 1858 г. Ламанский был в Англии, он посетил А. И. Герцена¹⁵⁰. Директор Департамента окладных сборов в 80-е гг. А. А. Рихтер в молодости был знаком с А. А. Серно-Соловьевичем и сочувствовал идеям Н. Г. Чернышевского. Вице-директор того же департамента и будущий товарищ министра В. И. Ковалевский проходил по делу С. Г. Нечаева, которому он предоставил убежище. В. И. Ковалевский два года провел в Петропавловской крепости, но был оправдан судом, после чего некоторое время еще состоял членом нескольких радикальных кружков¹⁵¹.

Столоначальник МФ надворный советник А. И. Лохов был старшиной присяжных, оправдавших В. И. Засулич.

Все эти факты вызывали определенное недоверие к аппарату МФ со стороны высшей власти. Великий князь Александр Александрович (будущий царь Александр III), которому читал лекции Ф. Г. Тернер, заметил ему, что вообще «личный состав министерства финансов, по своему крайнему либерализму, не вселяет к себе особенного доверия благонадежности»¹⁵².

Но факты, подобные перечисленным, встречались и в других ведомствах. Почему же именно Министерство финансов вызывало такую реакцию? Нужно помнить, что компанию против МФ вело Министерство внутренних дел. Во главе МФ стояли министры, придерживающиеся либеральных убеждений (Рейтерн, Абаза, Бунге).

¹⁴⁹ Из воспоминаний Е. И. Ламанского // Русская старина. Т. 161. №1. С. 77-78.

¹⁵⁰ Там же. Т. 161. №2. С. 372.

¹⁵¹ Ковалевский В. И. Воспоминания // Русское прошлое. Историко-документальный альманах. 1991. №2. С. 6-8.

Особенно яростный характер эта компания приняла в министерство Н. Х. Бунге, так как к ней активно присоединилась реакционная пресса М. Н. Каткова и В. П. Мещерского.

С воцарением Александра III кадровая самостоятельность МФ резко сузилась. Когда Победоносцев, Катков и Мещерский со своими сторонниками вели атаку против Бунге, политическая неблагонадежность большого числа чиновников МФ была одним из важнейших их аргументов¹⁵³.

Немалую роль в кадровых перестановках в МФ сыграла деятельность М. Каткова и князя В. Мещерского. В «Дневнике» последнего, который с 1884 г. регулярно передавался государю для ознакомления, самой часто затрагиваемой темой стала ситуация в МФ. Особенно ожесточенной критике подвергались директор Департамента окладных сборов А. А. Рихтер, вице-директор В. И. Ковалевский, управляющий Крестьянским и Дворянским банками Е. Э. Картавцев¹⁵⁴.

В смене руководства МФ Мещерский видел «единственно верное средство спасти нашего Государя от того проклятого политического заговора, который деятельно осуществляется под прикрытием добродушного Бунге в Министерстве финансов, где несколько человек хотят привести Государя посредством банкрота и бунтов к тому, чтобы его вынудить отречься от Самодержавия»¹⁵⁵. 5 января 1886 г. Мещерский в «Гражданине» писал, что «есть какие-то страшные лица, скрытые совсем от чинов Министерства финансов, которые работают против правительства и за анархистов»¹⁵⁶.

Под влиянием дворянских кругов, после прихода И. А. Вышнеградского, со своих постов были смещены А. А. Рихтер и Е. А. Картавцов. Но коренной чистки, который требовали от нового министра, не произошло. А. А. Рихтер даже не был уволен, а был назначен членом Совета министра финансов. В. И. Ковалевский был назначен чиновником особых поручений. Уволен был только Е. А. Картавцев. В основном же состав чиновников остался прежним. Поэтому Мещерский продолжал видеть в МФ угрозу для существующего строя.

Как и раньше, в 80-е гг. сохранялись традиции по привлечению на службу родственников служащих министерства. Внук начальника счетного отделения Департамента горных и соляных дел Н. Г. Покровского Н. Н. Покровский, вступил в службу в МФ в 1889 г. и дослужился до должности товарища министра. Начальник отделения в Департаменте торговли и мануфактур А. Г. Небольсин (середина 80-х гг.) был сыном товарища министра финансов при Рейтерне Г. П. Небольсина. В 80-е г. в

¹⁵² Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. Т. I. С. 245-246.

¹⁵³ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. I. С. 377.

¹⁵⁴ Дронов И. Е. Князь Владимир Петрович Мещерский // Вопросы истории, 2001, №10. С. 70-71.

¹⁵⁵ Там же.

центральном аппарате министерства служили братья Грацианские, Драницыны, Штейн, Шумахер и другие. При директоре Департамента окладных сборов Д. Ф. Кобеко в начале 90-х гг. состоял правителем канцелярии П. Ф. Кобеко.

При вступлении на пост министра С. Ю. Витте от него ожидали, что он «перетряхнет» также состав МФ, как он ранее «перетряхнул» аппарат Министерства путей сообщения. Но кардинальных изменений не произошло, хотя состав и поменялся достаточно сильно. Изменения были связаны в первую очередь с курсом нового министра на повышение уровня образованности своих сотрудников.

Низкий уровень образования чиновников оставался в 80-е – начале 90-х гг. большой проблемой министерства. Старое малообразованное чиновничество еще преобладало даже на командных должностях. Наличие большого числа чиновников гоголевского типа в центральных и местных органах министерства отмечал В. И. Ковалевский¹⁵⁷. И. И. Янжул вспоминал о директоре Департамента торговли и мануфактур Н. А. Ермакове, что тот, не имея большого образования, даже не скрывал этого и не стеснялся, полагая, что ума и опыта вполне достаточно¹⁵⁸. В 1893 г. существовали казенные палаты, в которых не было ни одного чиновника с высшим образованием: Костромская, Енисейская, Амурская¹⁵⁹. 5 палат имели всего одного такого чиновника.

Но времена изменились, от чиновников МФ теперь требовался высокий профессионализм и глубокие знания в усложняющихся условиях модернизирующейся экономики. Поэтому одним из устремлений Витте было обновление контингента чиновников министерства, привлечение на службу знающих, образованных людей. Впервые это стремление проявилось еще при решении вопроса о формировании чиновничьего аппарата Департамента железнодорожных сборов в 1889 г. После назначения на пост министра финансов С. Ю. Витте приступил к изменению состава чиновников в ведомстве. Оказавший «значительное влияние на изменение состава чиновников Министерства финансов»¹⁶⁰, циркуляр министра финансов от 18 сентября 1893 г. устанавливал преимущественным критерием приема на службу наличие высшего образования¹⁶¹. В циркуляре говорилось, что даже в центральных учреждениях Министерства финансов на службу принимается весьма значительное число лиц, не получивших высшего образования, а во многих учреждениях Министерства финансов

¹⁵⁶ Гражданин. 1886. 5 января.

¹⁵⁷ Ковалевский В. И. Воспоминания // Русское прошлое. Историко-документальный альманах. 1991. №2. С.30.

¹⁵⁸ Янжул И. И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора... С.29.

¹⁵⁹ РГИА. Ф.560. Оп.23. Д.119.

¹⁶⁰ Дубенцов Б. Б. Указ. соч. С.207

лица с высшим образованием составляют лишь меньшинство служащих. В связи с этим министр финансов отмечал, что «недостаточная образовательная подготовка лиц, принимаемых на службу по ведомству Министерства финансов, вообще составляет неблагоприятное условие для успешного выполнения многих существенных задач финансового управления, правильная постановка которых требует тщательной разработки и умелой группировки фактических данных при достаточном знакомстве с методами и приемами исследований. Все это, как показывает опыт, наилучшие достигается при том уровне умственного развития, которое дается высшим образованием. ... Точно также и служебная деятельность по преимуществу исполнительного характера много теряет, если в этой деятельности преобладают чиновники, не получившие надлежащей образовательной подготовки, так как применение существующих узаконений и правительственных распоряжений часто требует тщательного и серьезного соображения с намеченными в каждом отдельном случае условиями и особенностями, что далеко не всегда по силам для чиновников с узким кругом знаний и понятий».

При этом подчеркивалось, что, если в прежнее время недостаточное число лиц с высшим образованием было естественным из-за малого вообще распространения в русском обществе высшего образования, то теперь развитие высшего образования эту проблему сняло.

Поэтому настойчиво рекомендовалось всем начальствующим лицам по финансовому ведомству приложить особые старания для привлечения на службу возможно большего числа лиц с высшим образованием. Кроме того, предлагалось в банках, по счетной и торговой части во всех учреждениях Министерства финансов использовать выпускников коммерческих училищ, которые получают основательную подготовку по части бухгалтерии, счетоводства и коммерческих знаний.

При реорганизации Государственного банка и Дворянского банка в их штаты были внесены поправки, разрешающие назначения на должности людей, не имевших соответствующих чинов или не имевших чинов вообще¹⁶². Но при перемещениях и назначениях служащих в других центральных учреждениях МФ Витте приходилось идти на нарушения соответствующих правил. В 1894 г. им было допущено не менее восьми таких нарушений¹⁶³. В докладе директора Особенной канцелярии по кредитной части Б. Ф. Малишевского отмечалось, что часто чиновник, не имевший соответствующего чина, фиктивно назначался на другую должность, вместо той, которую он на самом деле

¹⁶¹ Сборник циркуляров МФ... Вып. I. Киев, 1902. С.363-364.

¹⁶² ПСЗ. III. Т. XIV (прил), к № 10767; Т. XX. Отд. 2. К № 18188

¹⁶³ Дубенцов Б. Б. Указ. соч. С.211

исполнял¹⁶⁴. Но с образованием в 1894 г. инспекторского отдела гражданского ведомства при собственной е. и. в. канцелярии, в котором был сосредоточен контроль за всеми назначениями по ведомствам, такие нарушения сделались невозможными. Поэтому Витте поспешил предоставить в Государственный совет проект положения «О порядке замещения положенных по штатам и расписаниям министерства финансов до V класса включительно», в котором отмечалось, что с повышением уровня требований к государственным служащим, вызванного усложнением государственного управления, «становится все более и более затруднительно соглашать их с ограничениями относительно соответствия чина с классом должности» и высказывалось твердое убеждение в том, что «обладание соответствующим чином не всегда служит критерием опытности, знаний и способностей данного лица и гарантией успешного исполнения возложенных на него обязанностей», а необходимость замещать должности только лицами с соответствующими чинами часто приводит к тому, что «многие учреждения ... причем несущие весьма сложные и ответственные обязанности и потому нуждающиеся в особо тщательном подборе своего личного состава ... весьма часто встречают существенные затруднения при замещении тех или иных должностей наиболее достойными кандидатами». Из этого делался вывод: «...действующие для многих учреждений Министерства финансов правила о соответствии чина с классом должности остаются позади требований жизни и лишь тормозят пополнение личного состава как учреждений полезными и образованными деятелями»¹⁶⁵. Витте, который сам «перескочил» аж через восемь классов, чтобы занять должность директора департамента, знал, о чем говорил.

В результате были изданы временные правила 20 декабря 1894 г. о замещении в Министерстве финансов должностей до V класса включительно, по которым эти должности могли замещаться людьми, не имевшими соответствующих чинов, лицами, вовсе чинов не имевшими и не имевшими прав на гражданскую службу, если эти лица получили высшее образование. Для занятия должностей V и VI классов требовался служебный стаж в 5 лет и 3 года соответственно (причем стаж начислялся и в том случае, если кандидат на должность служил в частном обществе, деятельность которой была связана с будущей компетенцией чиновника). Для лиц, имевших ученые степени, срок стажа сокращался¹⁶⁶. В 1896 г. действие этих правил было продлено¹⁶⁷. Только за 1895 г. таким образом произошло 42 назначения: 3 на должности V класса, 3 – на должности VI

¹⁶⁴ Там же.

¹⁶⁵ Дубенцов Б. Б. Указ. соч. С.212, 213

¹⁶⁶ ПСЗ. III. Т. XIV. № 11155

¹⁶⁷ ПСЗ. III. Т. XVI. Отд. I. № 12764

класса, 18 – на должности VII класса и 21 на должности VIII класса¹⁶⁸. В 1903 г. в центральном аппарате МФ на должностях с VII класса включительно находилось 17 человек, не имевших чина. Таким образом, в МФ «под влиянием развивавшихся капиталистических отношений старые принципы пополнения государственного аппарата (происхождение, знатность) постепенно уступали место буржуазным»¹⁶⁹. Достаточно сказать, что в 1898 г. среди 615 податных инспекторов 71,77% имели высшее образование¹⁷⁰.

При учреждении должностей помощников податных инспекторов министр высказал директору Департамента окладных сборов настоятельное требование, чтобы эти должности занимались исключительно лицами с высшим образованием¹⁷¹.

Нововведения Витте вызывали раздражение у представителей старого аппарата министерства. Прослужив всю жизнь в своем ведомстве, они внезапно оказались обойденными по службе «образованными выскочками». Например, для чиновников казенных палат, желавших перейти на более высокую должность податного инспектора, путь оказался закрыт, - министр настоятельно требовал преимущества в занятии этой должности для помощников податных инспекторов с высшим образованием¹⁷².

Управляющий Тамбовской палатой доносил по этому поводу, что опытными чиновниками «овладело уныние, и явилось стремление покинуть службу в Палате при первом удобном случае», при этом ослабла их энергия и «эти выдающиеся своею деятельностью чиновники стали ординарными исполнителями, перестав вносить душу в дело»¹⁷³. Чтобы снять напряжение Витте пришлось пойти на уступки, и для наиболее заслуженных старых чиновников требование образовательного ценза было снято.

Кроме того, молодые люди с высшим образованием сразу предъявляли высокие запросы и не соглашались занимать мало оплачиваемые должности. «Получившие высшее образование лица, ходатайствуя о предоставлении им мест в Палате, предъявляют такие требования, которые при всем желании ... решительно не могут быть удовлетворены», - отмечал управляющий Вятской палатой¹⁷⁴. «Лица с высшим образованием просят лишь о назначении их на должности податных инспекторов», - доносил управляющий Тульской палатой¹⁷⁵.

¹⁶⁸ Дубенцов Б. Б. Указ. соч. С.213

¹⁶⁹ Иванов В. А. Губернское чиновничество 50 – 60-х гг. XIX в. в России (по материалам Московской и Калужской губерний). Историко-источниковедческие очерки. Калуга, 1994. С.45

¹⁷⁰ Ровинский К. Податная инспекция в России (1885 – 1910 гг.). Очерк деятельности податной инспекции за 25 лет ее существования в связи с развитием прямого обложения. СПб., 1910. С.97

¹⁷¹ РГИА. Ф.573. Оп.20. Д.222. Л.261.

¹⁷² РГИА. Ф.573. Оп.20. Д.222. Л.261об.

¹⁷³ РГИА. Ф.560. Оп.23. Д.119. Лл.123-123об.

¹⁷⁴ Там же. Лл.46-46об.

¹⁷⁵ Там же. Л.55.

Во многих отдаленных и бедных губерниях и областях финансовых чиновников с высшим образованием было совсем мало из-за отсутствия образованных людей в целом. Как доносил управляющий Олонецкой палатой в ней «есть весьма немного лиц, располагающими средствами для того, чтобы предоставить своим детям высшее образование»¹⁷⁶.

Но, несмотря на эти сложности, в целом, деятельность Витте, безусловно, имела положительный эффект, о чем свидетельствуют следующие данные, собранные в 1897 г.¹⁷⁷: до циркуляра 1893 г. в 69 казенных палатах и по их ведомству служило 4956 человек, из которых 822 человека имели среднее образование (16,6%) и 482 имели высшее (9,7%). В 1897 г. в палатах служило 5331 человек, из которых 841 имели среднее образование (15,8%), а 804 (15,1%) – высшее. Успех налицо – за столь короткий срок обновить состав местных учреждений мог лишь такой энергичный человек как Витте.

Конечно, заботы Витте о повышении образовательного уровня своих чиновников не были исключением в государственном аппарате того времени. В начале XX в. его противник министр внутренних дел В. К. Плеве разрабатывал план государственных экзаменов для своих подчиненных. Но ни в одном ведомстве за столь короткие сроки не были достигнуты столь впечатляющие успехи, как в финансовом, и это несомненная заслуга его главы.

В результате где-то целенаправленной политики, где-то в результате общих административных преобразований, имевших иные цели, при Вышнеградском и Витте произошли серьезные изменения в составе руководящего звена провинциальных учреждений. В 1891 г. из 50 управляющих палатами занимали эту должность свыше 10 лет – 15, причем 11 из них – в той же палате. В 1903 гг. из 50 управляющих палатами лишь 13 занимали эти должности свыше 10 лет, причем только 6 – в той же палате. Для сравнения в 1886 г. 25 управляющих из 48 управляли свыше 10 лет, из них 15 – в той же палате.

Сложнее определить изменения в составе центрального аппарата МФ в министерство Витте из-за гигантского роста, который он претерпел в эти годы.

Из 606 чиновников среднего звена в 1903 г. более 10 лет находились на штатных должностях 87 (количественный показатель, сильно не отличающийся от предыдущих периодов). Учитывая колоссальные преобразования, произведенные в это время, можно сказать, что некий «костяк» аппарата сохранился, просто к нему добавилось огромное

¹⁷⁶ Там же. Л.26.

¹⁷⁷ РГИА. Ф.560. Оп.23. Д.119. Подсчеты сделаны мною. Данные не отличаются точностью, так как многие палаты, доставлявшие сведения, как это часто бывало при подобных случаях, запутались в сведениях о штатных и канцелярских чиновниках.

количество новых чиновников, молодых и образованных, пришедших на новые должности, что и вело к качественному изменению аппарата. Но при этом в «костяке» количество чиновников с большим сроком службы сокращается, что видно из следующей таблицы:

Таблица 12.

Продолжительность службы на штатных должностях чиновников среднего звена центрального аппарата МФ от VII класса до V включительно

	1871	1881	1891	1903
всего учтено чиновников	237	218	256	606
служивших более 20 лет	13	30	37	13
служивших более 10 лет	57	79	40	74

Высчитано мною по данным «Адрес-календарей».

Как видим, всего 13 чиновников среднего звена в 1903 г. служили более 20 лет. А наибольшая «стабильность» аппарата пришлась на 80-е гг.

При Витте, по мнению И. Ф. Гиндина, усилился процесс модернизации среднего звена бюрократии за счет элементов буржуазного происхождения¹⁷⁸. Но из этого не следует вывод, что Министерство финансов превращалось в инструмент в руках буржуазии. Совсем наоборот. Витте, «выдвигая и привлекая к сотрудничеству наиболее деловых и энергичных представителей буржуазии», стремился «укрепить и развить аппарат, призванный стоять над буржуазией [выделено автором. – Я. С.], используя последнюю в целях развития самодержавно-бюрократического строя»¹⁷⁹.

При Витте процветал фаворитизм. Как отмечал А. Е. Кауфман: «С. Ю. Витте оказывал всегда всяческое содействие и покровительство своим бывшим знакомым, начальникам, сослуживцам и школьным товарищам»¹⁸⁰. Еще будучи директором Департамента железнодорожных дел, Витте, по свидетельству чиновника МПС Н. Н. Изнара, формировал свой аппарат «главным образом из среды своих ближайших сотрудников по Юго-Западным железным дорогам», причем все это были люди безусловно ему преданные¹⁸¹. При нем сделали карьеру все Рафаловичи, в семью которых он был вхож в свою бытность в Одессе. Начальник контроля за сборами Юго-Западных железных дорог Малишевский был назначен директором Кредитной канцелярии. Знакомого по университету Г. С. Афанасьева Витте назначил управляющим конторой Государственного банка в Киеве. Н. А. Новосельский, бывший глава Одессы, был

¹⁷⁸ Сергей Юльевич Витте – государственный деятель, реформатор, экономист... Часть 1. С.76.

¹⁷⁹ Там же. С.77.

¹⁸⁰ Кауфман А. Е. Черты из жизни графа С. Ю. Витте // Исторический вестник. 1915. №4. С.224

¹⁸¹ Цит. По: Дубенцов Б. Б. Указ. соч. С.204, 206

назначен членом совета МФ. Товарищ министра финансов П. М. Романов был сослуживцем Витте на Одесской железной дороге. Н. Н. Изнар отмечал: «Сам провинциальный деятель ... С. Ю. Витте на первых порах работы на посту министра финансов полагал, что для освежения и улучшения центра нужны именно местные деятели»¹⁸².

При Витте, в условиях стремительного роста министерского аппарата, можно было делать блестящую карьеру. Например, А. И. Путилов за 15 лет (1890-1905) прошел путь от помощника юрисконсульта до товарища министра финансов, управляющего Государственным Крестьянским и дворянским банком. В 1889 г. он окончил юридический факультет Петербургского университета, в 1890 поступил в МФ, в 1898 стал делопроизводителем общей канцелярии министра. Обратил на себя внимание Витте. С 1900 исполнял обязанности заместителя директора канцелярии и секретаря при министре, стал чиновником особых поручений V класса канцелярии, а с 1902 г. А. И. Путилов уже директор общей канцелярии министерства. После того как Витте стал председателем Совета министров, Путилов в октябре 1905 г. был назначен товарищем министра финансов. Даже учитывая тот факт, что отец Путилова был высокопоставленным чиновником в Министерстве юстиции, карьера удачная.

Но даже в этот период, когда условия для карьерного роста были самыми высокими за весь XIX век, отнюдь не все чиновники стремились к карьерному росту, исходя из принципа «Низкую траву ветер не гнет».

При С. Ю. Витте, как и при его предшественниках, оставались серьезные проблемы, связанные с несовершенством штатных расписаний, многие из которых были составлены десятилетия назад. Консерватизм, свойственный российской административной системе, замедлял развитие аппарата министерства. Например, все более устаревала система разделения одинаковых должностей на старших и младших, т. к. их обязанности практически не различались, и разделение отражалось лишь на жаловании. В отношении управляющего Главного Казначейства от 25 ноября 1892 г. отмечалось, например, что должность младшего казначея стоит наравне с должностью старшего кассира (IX класс), хотя по служебной значимости и обязанностям должна быть приравнена к должности бухгалтера (VIII класс)¹⁸³. Но все представления по этому поводу были отвергнуты¹⁸⁴.

Как и раньше большую проблему представляла неравномерность в оплате труда финансовых чиновников разных частей управления и общий низкий уровень их

¹⁸² Дубенцов Б. Б. Указ. соч. С.210

¹⁸³ РГИА. Ф.565. Оп.3. Д.11107. Л.11.

содержания. Бумаги Общей канцелярии и департаментов содержат большое количество жалоб управляющих казенными палатами на несправедливость в оплате труда, на отток чиновников из старых частей управления во вновь образованные с более высоким окладом жалованья. Например, в донесении управляющего Бессарабской палатой говорилось, что в акцизном управлении даже самые низшие должности контролеров, не требующие ни особой подготовки, ни особых познаний, оплачиваются выше «нежели довольно ответственные должности столоначальников и бухгалтеров Палаты, для занятия которых требуется уже известной степени служебная опытность»¹⁸⁵. Управляющий казенной палатой в Тамбове отмечал, что его содержание даже с учетом различных надбавок ниже содержания управляющего отделением Государственного банка на 10% и в три раза меньше содержания управляющего акцизными сборами¹⁸⁶, а ведь, чем меньше должность, тем разница становилась существеннее. При С. Ю. Витте, когда было создано множество новых управлений, эта проблема приобрела особую остроту. Даже в самом центральном управлении подобная диспропорция была очень сильна. В 1902 г. наименьший оклад директора департамента составлял 3431 руб., наибольший – 8560 руб. При Витте ситуация исправлена не была.

Низкие оклады чиновников оставались очень серьезным препятствием для развития аппарата министерства. В отношении управляющего Главного Казначейства от 9 июня 1890 г. говорилось, что «оклады содержания, назначенного штатным чином Главного Казначейства, совершенно не соответствует уже ныне ни размерам денежных оборотов, производимых этим учреждением, ни дороговизне жизненных потребностей в Петербурге, ни количество служебного труда, которые несут означенные чины. ... Крайняя скудность назначаемого по службе содержания ... лишает учреждение возможности иметь постоянный хороший личный состав служащих, заставляя лучших и наиболее способных из них приискивать себе места в других учреждениях, где труды служащих лучше вознаграждаются»¹⁸⁷. Витте старался увеличить жалование своим чиновникам, но и к 1903 г. жалование большинства чиновников среднего звена центрального аппарата едва превышало 2 тысячи рублей, а местных – 1000 рублей.

Низкие оклады вызывали бегство чиновников в другие управления и в частные структуры. Еще в 1885 г. на заседании Комиссии для составления проектов местного управления при обсуждении вопроса о статусе земских бухгалтеров товарищ министра финансов поведал, что 7/8 всего состава бухгалтеров Государственного банка ежегодно

¹⁸⁴ Там же.

¹⁸⁵ РГИА. Ф.560. Оп.23. Д.119. Л.59.

¹⁸⁶ Там же. Л.123.

¹⁸⁷ РГИА. Ф.565. Оп.3. Д.11107. Л.106.

переходят в частные банки¹⁸⁸. Расцвет частного предпринимательства способствовал усилению этих тенденций. Очень многие, особенно высокопоставленные, чиновники Витте находили себя потом в предпринимательстве. И большая часть начинала налаживать связи с частными структурами и «зарабатывать» будущие высокие оклады еще находясь на службе в МФ.

Злоупотребления в сфере финансового управления является важной темой, рассмотрение которой позволит лучше понять положение финансовых чиновников, особенно на местах. К середине 50-х гг. МФ считалось одним из самых коррумпированных ведомств в стране, где коррупция была способом существования чиновничества.

А. В. Оболонский видит три источника распространения коррупции в рядах российского чиновничества: несовместимость самих основ идеологии и психологии абсолютной монархии с идеей гражданской службы как службы обществу; централистская организация власти; крайняя бедность низшего чиновничества, недостаточность жалования, ведущая к необходимости брать взятки¹⁸⁹. Л. Ф. Писарькова дала более широкое освещение главным причинам злоупотреблений: «1) Состав гражданских служащих, формировавшийся преимущественно из малообеспеченных и малообразованных слоев населения, которые стремились нередко любой ценой «выбиться в люди»; 2) Необеспеченность государством необходимого уровня оплаты труда чиновников и вытекавшее отсюда попустительство по отношению к нарушителям закона; 3) Вседозволенность и правовой нигилизм богатых и знатных людей, характерные для жестко регламентированного общества; 4) Использование для формирования системы коллективных злоупотреблений вертикали власти, созданной министерской формой управления; 5) Традиция «кормления» должностных лиц, в видоизмененной форме сохранявшаяся на протяжении всей истории и развращавшая администрацию; 6) Терпимость общества по отношению к взяточникам, вытекавшая из этой традиции»¹⁹⁰.

Все эти причины объясняют высокий уровень злоупотреблений в финансовом ведомстве середины XIX в.

Самым ярким проявлением коррумпированности финансовых чиновников тогда была откупная система. В 1830-1850-х годах во всех губерниях само собой подразумевалось, что значительная часть чиновников получала двойное жалованье: меньшее - от казны, большее - от откупщиков. В Новгородской губернии председатель

¹⁸⁸ Журнал высочайше учрежденной Особой комиссии для составления проектов местного управления. №9. Заседания 26 и 29 января и 1, 5, 7, 9, 12, 14, 16, 21 и 23 февраля 1885 года. С.102.

¹⁸⁹ Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М., 1999. С.79-80.

казенной палаты получал от откупщика 2000 руб., советник питейного отделения – 600 руб., 500 руб. давалось на стол и 600 руб. – винному приставу¹⁹¹. По воспоминаниям одного из современников, начальник питейного отделения Казанской казенной палаты считался местным Крезом¹⁹².

По справедливому замечанию К. А. Скальковского, «в провинции вся администрация была на откупу у откупщиков»¹⁹³. «Все председатели казенных палат были на содержании откупщиков», - отмечал Е. И. Ламанский¹⁹⁴. Председатель Казенной палаты получал от откупщиков в год от 15 до 30 тыс. руб.¹⁹⁵. О том какие доходы получали представители высшего финансового управления можно только догадываться. Известно, что откупщики, чтобы спасти свое дело, предлагали К. К. Гроту 1 млн. руб.¹⁹⁶. Грот отказался, но ведь многие не отказывались. Пример – директор Общей канцелярии МФ барон Гревениц, все называли «барон Гривенничек», который, не стеснясь, обирал и председателей казенных палат и откупщиков¹⁹⁷. Винозаводчик, бывший откупщик и концессионер А. И. Кошелев отмечал: «Надо пожить в Петербурге и иметь там значительные дела, чтобы изведать всю глубину и ширь беспутства центральной нашей администрации»¹⁹⁸.

Немало злоупотреблений было в горном ведомстве. Управляющего Отделением частных заводов А. Л. Папченко называли Волынкинским Монте-Карло (в Волынкино у него была дача)¹⁹⁹. Жил он явно не по средствам и имел немало покровителей. «В горной службе, как и повсюду, господствовала система «безгрешных доходов», московское «кормление», - вспоминал К. Скальковский, - правительство давало грошовое жалованье, предоставляя награждать себя другими путями, смотря сквозь пальцы, если кто «брал по чину»»²⁰⁰. Е. И. Ламанский с иронией вспоминал, что начальник алтайских заводов получал казенного содержания вдвое меньше, чем платил гувернантке своих детей²⁰¹.

Взятки брали даже в дорсформенных казначействах, при взносе податей²⁰². Крестьяне иногда даже не могли внести подати без того, чтобы дать взятку казначеям. По воспоминаниям Н. А. Крылова была обычна практика своеобразного кормления, - каждый

¹⁹⁰ Писарькова Л. Ф. К истории взяток в России (по материалам «секретной канцелярии» кн. Голицыных первой половины XIX в.) // Отечественная история. 2002. №5. С.47-48.

¹⁹¹ Прижов И. Т. История кабаков в России в связи с историей русского народа. Репринт 1991 г. С.242.

¹⁹² Из воспоминаний 1859-1861 годов. Ф. А. П-ва // Исторический вестник. 1907. Т.110. №10. С.112.

¹⁹³ Скальковский К. А. Воспоминания молодости... С.107.

¹⁹⁴ Из воспоминаний Е. И. Ламанского // Русская старина. Т.161. №3. С.577.

¹⁹⁵ Скальковский К. А. Воспоминания молодости... С.107.

¹⁹⁶ Константин Карлович Грот, как государственный и общественный деятель... С.175.

¹⁹⁷ Долгоруков П. В. Указ. соч. С.361.

¹⁹⁸ Записки Александра Ивановича Кошелева // Всемирный вестник. 1906. №9. С.103.

¹⁹⁹ Скальковский К. Воспоминания молодости... С.172.

²⁰⁰ Там же. С.215.

²⁰¹ Из воспоминаний Е. И. Ламанского // Русская старина. Т.161. №3. С.577.

помещик к именинам казначея присылал крупы, овес, гуся, яиц и т. д.²⁰³.

Высокий уровень коррумпированности местного чиновничества угрожал успеху намечаемых в конце 50-х – начале 60-х гг. преобразований. Высшее финансовое руководство не доверяло местным финансовым чиновникам. В докладной записке Ю. А. Гагемейстера (после 1856 г.) напрямую отмечалось: «В Пруссии винный акциз собирается чиновниками правительства, но сомнительно, чтобы по неблагонадежности этого класса людей в России, можно было у нас следовать этому примеру»²⁰⁴.

Министр финансов А. М. Княжевич при обсуждении проекта отмены откупов и замены их акцизным доходом представил записку, в которой писал о том, что «для исправного поступления в казну столь огромного дохода и отвращения кормчества вином с заводов необходимо учредить более чем в 4000 местах строгий контроль из лиц испытанной и непоколебимой честности. Министр финансов не может скрыть перед Государственным советом, что в случае утверждения этой системы он будет поставлен в большое затруднение в приискании даже половины таких чиновников»²⁰⁵.

Акцизная реформа все же была проведена, и одним из самых важнейших ее результатов стало очищение местных и центральных органов МФ от разгула откупной коррупции. В результате этой реформы и реформ отчетности 1862-68 гг. злоупотреблений стало на порядок меньше.

Но и после реформ начала 60-х гг. почва для злоупотреблений у финансовых чиновников оставалась богатейшая.

Одним из самых громких дел о злоупотреблениях стало «соляное дело» 1867 г., показавшее всю глубину возможных хищений и злоупотреблений по всем частям управления и безнаказанность и бесподконтрольность высокопоставленных расхитителей и взяточников. Нижний Новгород был местом хранения огромных запасов соли, добываемой и свозимой сюда с государственных промыслов. Всеми делами, связанными с хранением и распределением соли, заправляла местная казенная палата, а, точнее, ее управляющий и пристав соляных запасов. Амбары для хранения соли были специально выстроены на берегу реки Ока, которая каждый год разливалась и затопляла амбары. Под предлогом этого соль списывалась в убыток, а на самом деле заранее вывозилась и продавалась местным купцам. На протяжении нескольких лет ни одна ревизия не вскрыла злоупотреблений, тем более что проводилась она чиновниками, зависимыми от управляющего палатой, который с соляным приставом и были главными расхитителями.

²⁰² Крылов Н. А. Накануне великих реформ // Исторический вестник. 1903. Т.93. №9. С.805.

²⁰³ Там же.

²⁰⁴ Государственные финансы России накануне реформы 1861 года // Исторический архив. 1956. №2. С.110.

²⁰⁵ Сведения о питейных сборах в России. Составлено в Государственной канцелярии. Ч.1 СПб., 1860. С.46.

Но введение акциза на соль привело к распоряжению МФ продать все запасы соли. По бумагам соли должно было быть около 1,5 млн. пудов, а на поверку оказалось ... 5416(!). Общий убыток для казны по самым скромным подсчетам составил 787865 руб., прибыль для управляющего палатой В. Е. Вердеровского – не менее 210 тысяч²⁰⁶. Интересен и тот факт, что предшественник В. Е. Вердеровского на посту управляющего палатой, уходя в отставку, купил имение на 4000 душ, и никого это не смутило.

Горное ведомство оказалось напрямую замешано в соляном деле 1867 г. В незаконной продажи железа с уральских заводов оказался замешан вице-директор Горного департамента – приятель нижегородского управляющего казенной палатой, который сбывал железо местным купцам²⁰⁷.

Сохранялся высокий уровень злоупотреблений в казначейской части. После 1861 г. злоупотреблений в деле приема податей стало меньше, но и в 70-е гг. возникали для плательщиков податей разнообразные затруднения²⁰⁸. Даже в 80-е гг. платеж податей был чрезвычайно тягостным для крестьян, и те, через МВД настояли на праве пересылать их по почте²⁰⁹. Думается не только нежелание тратить время на дорогу, но и нежелание иметь дело с казначейскими чиновниками лежало в основе этого прошения.

Главными видами злоупотреблений в казначействах были подлоги, выдачи по подложным ассигновкам и хищения. Большую известность получило дело о неправильном производстве пенсионов по Казанскому уездному казначейству. Служивший там с 1848 по 1861 гг. журналист Тимофеев, пользуясь покровительством казначея, путем приписок и других злоупотреблений похитил не менее 73 тыс. руб.²¹⁰. Как позже вскрылось, управляющий Казанской казенной палатой В. Е. Ведерников за семь лет получил пенсий за «мертвые души» на сумму более 80 тыс. руб., и вскрылось это случайно, – после того как В. Е. Ведерников попался на хищении соли в Нижнем Новгороде²¹¹. Злоупотребления с выплатой пенсия были вообще достаточно распространены. В 1887 г., например, было вскрыто крупное злоупотребление в Главном казначействе – выдача по подложным документам пенсий на сумму более 50 тыс. руб.²¹².

Утайка гербовой бумаги, медной монеты, ветхих казначейских билетов, получение процентов по бумагам распорядительных учреждений, получение пенсий на умерших и т.

²⁰⁶ Морозов П. О. Соляное дело (По документам и личным воспоминаниям) // Голос минувшего. 1915. №11. С. 144-160.

²⁰⁷ Там же. С. 153.

²⁰⁸ См., например, НИОР РГБ. Ф. 328. Карт. 8. ед. 3. Рапорт Костромской казенной палате о взимании податей (1879).

²⁰⁹ Вестник финансов. 1889. Приложение. №1. С. 6.

²¹⁰ НИОР РГБ. Ф. 31. IV. 4. Л. 13.

²¹¹ Морозов П. О. Указ. соч. С. 146.

²¹² Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1887 год. СПб., 1888. С. 5-6.

д., - эти злоупотребления были достаточно многочисленными. Немаловажную роль в распространенности злоупотреблений играли невыполнение по небрежности служебных инструкций и недостатками ревизии. В Казанской казенной палате грубейшим образом нарушались правила проверки пенсионных книг, что способствовало хищениям в местном уездном казначействе²¹³. В предписании Департамента государственного казначейства от 14 июля 1889 г. приводится следующий случай: один из казначеев заметив, что ветхие казначейские билеты никогда не подвергаются пересчету при свидетельстве касс делал на бандеролях неверные отметки о количестве находящихся под бандеролью билетов²¹⁴. Одно из крупнейших хищений в 80-е гг. – похищение из Тифлисского губернского казначейства процентных бумаг на 330 тыс. руб. стало возможным благодаря грубому нарушению служебных правил со стороны одного из чиновников. В Петрозаводском казначействе растрата была связана с тем, что прием и выдача из сберегательной кассы производилась одним контролером, без участия казначея, а это было грубым нарушением правил²¹⁵.

Многочисленные злоупотребления отмечают и историю Государственного банка. Наиболее распространенными были обсчет клиентов, подделка векселей и отказ на размен. Если первые два нарушения были опасны для самих нарушителей, то последнее злоупотребление совершалось без всякой опаски. В 60 – 80-е гг. у предпринимателей часто возникала необходимость размена бумажных денег на серебро в достаточно больших количествах (часто для выплаты жалованья служащим и рабочим). Но предприниматель, являвшийся в банковскую контору, получал ответ, что серебра нет. В то же время банковские служащие производили размен для «своих людей», которые уже по завышенному курсу производили размен.

В 60-е гг. прогремело по всей стране т. н. “Дело Сикорского” – дело о крупных хищениях из Московской конторы Государственного банка. В злоупотреблениях были замешены 19 чиновников!²¹⁶

Высокое жалование, предназначенное акцизным чиновникам, также не было достаточной страховкой от злоупотреблений, хотя уровень нарушений в этой области управления был действительно меньше ожидаемого. Но нужно подчеркнуть, что вскрытие нарушений в акцизном деле было затруднено спецификой дела. А о том, что возможности у чиновников здесь были самые широкие, свидетельствует следующий факт: простой надсмотрщик на Туриянском заводе получал от заводчика 600 руб. за то, что закрывал

²¹³ НИОР РГБ. Ф.31. IV. 4. Л.

²¹⁴ Сборник циркуляров МФ... Вып. I. Киев. 1902. С.360.

²¹⁵ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1890 год. СПб., 1891. С.5-6.

²¹⁶ Бугров А. В. Московская контора Государственного банка... С.100-101.

глаза на выпуск «лишнего» спирта. Только донос рабочих позволил вскрыть это²¹⁷.

Даже податная инспекция, о тщательном подборе членов которой финансовое руководство проявило особую заботу, не избежало язвы коррупции. При сборе промыслового налога они входили в непосредственный контакт с предпринимателями, что вело к большим соблазнам. Например, в 1894 г. податный инспектор Скерневицко-Блонского участка Варшавской губернии был обвинен в попытке получения взятки с акционерного общества жирардовских мануфактур в 40 000 руб.²¹⁸

Большие и постоянные злоупотребления сопровождали деятельность таможенного управления. Ф. Г. Тернер отмечал, что в начале 60-х гг. «состав таможенных чиновников, особенно в пограничных таможнях, оставлял много желать, контрабанда происходила в довольно широких размерах и не только в смысле провоза товаров мимо таможен, но и в самых таможнях допускалось немало злоупотреблений, в виде пропуска высоко обложенных товаров по низкой пошлине, несмотря на то, что формализм и бумажный контроль были доведены до последних границ сложности. Злоупотреблениям последнего рода было присвоено даже особое название – легальная контрабанда. Одной из главных причин неудовлетворительности состава таможенных чиновников следовало считать недостаточность содержания»²¹⁹. Устаревшее и несовершенное таможенное законодательство позволяло чиновникам наживать огромные барыши, ничем почти не рискуя. Согласно таможенному уставу стоимость провозимого через таможню товара определялась самим торговцем. Те ее, естественно, безбожно занижали. У таможенных чиновников было право, если они считали, что цена занижена, купить у торговца товар по указанной стоимости, причем последний не мог уже отказаться от сделки. После чего товар продавался через аукцион. Но таможенникам не было это выгодно, т. к., рискуя казенными суммами, они могли и не реализовать товар из-за саботажа купцов во время аукциона. Поэтому таможенники за определенную «мзду» просто закрывали глаза на заниженную стоимость товара. Причем, если они умело ставили процесс получения «вознаграждения», уличить их в злоупотреблениях было невозможно, ведь не существовало каких-то правил определения «на глазок» стоимости товаров.

Более опасным для взяточников видом злоупотребления был подлог, связанный с переводом товара из одной категории обложения в другую. Подчистки и подписки в документах были обычным делом²²⁰. Так в отчете государственного контролера за 1872 г. приводится следующий случай: на одной из таможен шелковая ткань была проведена как

²¹⁷ Указатель правительственных распоряжений по МФ за 1865 г. №17. С.262.

²¹⁸ РГИА. Ф.20. Оп.2. Д.1136. ЛЛ.193-212.

²¹⁹ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. Т.1. С.230.

²²⁰ См., например, Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1868 год. СПб., 1869. С.17-18.

полушелковая, что снизило ставку пошлины²²¹. Причем злоупотребление было вскрыто исключительно из-за небрежности самих таможенных чиновников, которые вначале вписали в документы шелковую ткань, потом, видимо договорившись с купцом и не имея времени или желания переоформить документацию, просто перед словом «шелковая» поставили «полу», причем крайне неловко, что и заметил проверяющий.

Наиболее простым злоупотреблением был пропуск товаров без пошлины. Как отмечал Е. И. Ламанский, таможенные чиновники «вели открытую торговлю за пропуск товаров без внесения пошлин»²²².

Вознаграждение от предпринимателей иногда принимало и официальный характер. Чины Рижской таможни ежегодно с 1828 по 1871 г. получали от местного биржевого комитета пособия на сумму 60000 руб., о чем знали и директор таможенного Департамента, и сам министр финансов. Наконец, в 1871 г. М. Х. Рейтерн решил, что такая «приплата» является неудобной, и запретил ее. Но уже в 1877 г. министр согласился вновь ввести этот «обычай»²²³. И лишь в 1884 г. последовала окончательная отмена этой традиции, замененной регулярным канцелярским сбором в пользу канцелярских чиновников и писцов для всех таможен²²⁴.

Высшее финансовое руководство пыталось бороться с таможенной коррупцией разными путями. Князь Оболенский – глава Департамента Внешней торговли, а впоследствии Департамента таможенных сборов, – с одной стороны проводил политику увеличения жалования чиновникам за счет слияния с ним 5% прибавки с пошлин, с другой – увольнял старых чиновников. В результате, «весь состав таможенных чиновников, изменился и облагородился, благодаря чему появилось в таможенной службе совершенно новое направление. Поваяло как бы свежим духом»²²⁵.

Другим способом было изменение законодательства в сторону упрощения и ограничения прав чиновников. Авторы биографического очерка М. Х. Рейтерна указывали, например, что в 50-60-е гг. происходило упрощение таможенного законодательства. В таможенном тарифе 1850 г. было 472 статьи, в тарифе 1857 г. – 362 статьи, 1868 г. – 260 статей. И этим «значительно были уменьшены предлоги к недоразумениям, шиканам и произволу таможенных чиновников»²²⁶.

Но и после упрощения таможенного законодательства простор для злоупотреблений был столь широк, что даже самые низшие таможенные служащие –

²²¹ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1872 год. СПб., 1873. С.17.

²²² Из воспоминаний Е. И. Ламанского // Русская старина. Т.161. №3. С.577.

²²³ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1883 год. СПб., 1884. С.52-53.

²²⁴ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1884 год. СПб., 1885. С.59-60.

²²⁵ Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. Т.1. С.231.

²²⁶ Куломзин А. Н., Рейтерн-Нолькен В. Г. М. Х. Рейтерн. Биографический очерк. С.46.

надзиратели переходных пунктов жили не хуже управляющих первоклассными таможенными²²⁷. «Скромные» надзиратели «честно» наживали 40-50 тысяч рублей²²⁸.

Новое рождение коррупции в центральном аппарате министерства случилось с началом формирования крупных акционерных компаний. Среди их учредителей и акционеров было много высокопоставленных чиновников и аристократии, что стало следствием взаимонаправленных тенденций: с одной стороны, несомненно заинтересованность чиновников в получении дополнительных и весьма значительных доходов, с другой стороны, очевидна и заинтересованность руководства компаний в привлечении к ее деятельности влиятельных сановников с целью получения государственных привилегий.

Особенно отличились коррупционеры в железнодорожном строительстве - в Министерстве финансов была разработана целая система льгот, субсидий, страхования доходов по ж/д ценным бумагам - и многие предприимчивые люди не преминули ей воспользоваться

Так, по подсчетам ученого-экономиста А. И. Чупрова, «высота издержек по добыванию капиталов», как правило, составляла от 30 до 50% действительной стоимости сооружения железных дорог (и значительная их часть шла на взятки влиятельным лицам в правящих верхах для получения концессий). А. И. Дельвиг, например, отмечал в своих мемуарах, что ходатаи по делам железнодорожных обществ получали по 4 тыс. рублей за версту пути только за посредничество. Предприниматели называли это «взять дорогу с балластом»²²⁹.

При этом коррупция редко принимало формы открытой взятки. Один из героев пьесы В. Соллогуба «Тарантас» говорил; «Не думай, впрочем, чтоб петербургские чиновники брали взятки, - сохрани бог! Не смешивай петербургских чиновников с губернскими. Взятки, братец, дело подлое, опасное и притом не совсем прибыльное. Но мало ли есть проселочных дорог к той же цели. Займы, аферы, акции. Облигации, спекуляции... Этим способом при некотором служебном влиянии, при удачной сметливости в делах состояния точно так же наживаются. Честь спасена, а деньги в кармане»²³⁰.

Таким путем действовал, например, Е. И. Ламанский, который являлся не только создателем нового Государственного банка, но и активным участником в деятельности сразу нескольких кредитных учреждений, созданных по частной инициативе. Он состоял

²²⁷ Миншлов С. Р. В таможенном мире. Из воспоминаний. Трапезунд, 1917. С.12.

²²⁸ Там же. С.14.

²²⁹ Дельвиг А. И. Мои воспоминания. Т.IV. М., 1913. 258.

²³⁰ Соллогуб В. А. Избранная проза. М., 1983. С.262-263.

председателем совета Волжско-Камского коммерческого банка, был одним из первых акционеров Московского купеческого банка, председателем совета Русского для внешней торговли банка, председательствовал на первом общем собрании акционеров Сибирского торгового банка, стал учредителем первого Общества взаимного кредита; он разработал его устав, предоставил помещение в Государственном банке, был членом правления с основания до 1870 г., а в совете состоял до 1879 года. Кроме того, он способствовал оказанию обществу материальной поддержки. По его инициативе Государственный банк открыл этому кредитному учреждению специальные текущие счета под векселя и ценные бумаги, по которым общество кредитовалось на крупные суммы. По этому поводу в письме к матери А. Н. Куломзин писал: «Ламанский, которого я всегда считал рыцарем честности, положительно торгует своим официальным положением»²³¹. Он приводил пример одной из афер управляющего Государственным банком. Он вместе с компанией финансистов скупил еще не выпущенные акции одной железной дороги по 80 коп. за рубль, а потом перепродал их публике с барышом. При этом для операции использовался кредит Государственного банка.

Подчиненность частных банков Государственному банку давало много возможностей для чиновников. В 60 – 80-~~е~~ гг. одни и те же чиновники заседали и в Государственном банке и в частных.

А. Н. Куломзин вспоминал о случае, когда однажды в Комитет министров был представлен проект одной компании, в которой принимали гласное участие пять высших чиновника МФ²³².

По «Правилам о порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях, а равно в общественных и кредитных установлениях» 3 декабря 1884 г. чиновникам первых трех рангов запрещалось совмещение государственной и частной службы. Но это запрещение не достигло своей цели. И. Ф. Гиндин отмечал: «Многообразные формы связи высших чиновников с крупными предприятиями и банками – казенные заказы, казначейское и неуставное финансирование, разрешительная система учредительства акционерных обществ и любого изменения их уставов – оставались питательной средой для тесных связей крупных чиновников с заправилами банков и предприятий и, конечно, для взяточничества»²³³. И после 1884 г. чиновники входили в правление крупных банков и предприятий, получая всякий раз особое «высочайшее разрешение». В акционерные

²³¹ НИОР РГБ. Музейное собрание. Ф.178. Карт.9803. Ед.4. Л.31. В тексте фамилия Ламанский и название Государственного банка были зачеркнуты.

²³² НИОР РГБ. Музейное собрание. Ф.178. Карт.9803. Ед.4. Л.31об.

общества записывали жен, детей и других членов семьи, что еще раз подтвердило непоколебимость взятки в России.

Публицист Н. И. Колышко отмечал, что при Витте администрация частных банков, при фикции выборности, состояла по существу из чиновников Министерства финансов. «А так как биржу составляли именно они, то ясно, что биржа, с ее взмахами вверх и вниз, с ее аппаратом обогащения и разорения была финансами Министерства финансов»²³⁴.

Например, как свидетельствует И. Х. Озеров, директора Кредитной канцелярии, ведавшие распределением миллионных сумм за границей, распределяли их между отделениями русских банков из ничтожного процента (1,4 вместо 2-4), а после выхода в отставку оказывались в правлениях тех самых банков с годичным содержанием в 200 тысяч рублей и больше²³⁵. Видимо, «грели руки» и менее высокопоставленные сотрудники. Естественно, что для них проводимая С. Ю. Витте активная политика по привлечению иностранных капиталов и иностранных займов была весьма желанной, так как обеспечивала расширение возможностей для злоупотреблений.

Министерство Витте характеризуется невиданным расцветом системы фаворитизма, прямых и косвенных субсидий, хищений и взяточничества, которые «создавали прямую заинтересованность правящей бюрократии в «делах» крупного капитала»²³⁶. И «получить заказ для несуществующего еще завода мог далеко не всякий, а только тот, кто знал пути в темных коридорах министерства финансов и был угоден лицам, стоявшим во главе этого учреждения...»²³⁷. Во взяточничестве были замешаны ближайшие сотрудники Витте, например, директор департамента железнодорожных дел Максимов и товарищ министра финансов Ковалевский.

В 1897 г. были вскрыты крупные злоупотребления в Департаменте торговли и мануфактур. Недобрая слава ходила и о Департаменте железнодорожных дел. Как считал И. П. Табурно, получение концессии при комиссии по предоставлению новых концессий на постройку железных дорог при Железнодорожном департаменте МФ зависело «во-первых, от расположения или нерасположения господина Начальника того Департамента, в коем вопрос решается, а иногда даже от расположения более мелких чинов, во-вторых, от того правится данная личность, или нет; если она почему-либо благоприятна для

²³³ Гиндин И. Ф. Государственный банк и экономическая политика царского правительства (1861 – 1892 годы). М., 1960. С.407.

²³⁴ По: Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш. Сергей Юльевич Витте и его время. С.88.

²³⁵ Мемуары профессора И. Х. Озерова // Вопросы истории. 1997. №2. С.84

²³⁶ Гиндин И. Ф. Неуставные ссуды Государственного банка и экономическая политика царского правительства // Исторические записки. Т.35. М., 1950. С.89

²³⁷ С. Ю. Витте и падение русского национального кредита... С.86

начальства, то решается все скоро»²³⁸. Директор Департамента железнодорожных дел В. Максимов получал взятки от известного дельца С. Мамонтова.

В салоне генеральши А. В. Богданович говорилось о целом синдикате из крупных чиновников для проведения дел в Министерстве финансов. Указавшему на дело лицу платилось 10 тыс. руб. (т. е. тому, кто принес дело в синдикат), остальные, и это лицо в том числе, делили 90 тыс. руб., которые уплачивал тот, кто желает получить дело²³⁹. Возможность существования такого синдиката вполне вероятна, так как подобные синдикаты, состоящие из чиновников среднего и низшего ранга, были в порядке правил.

Взятничество было превращено в целую систему, и даже высшее руководство министерства не могло это изменить. Загруженность работой высшего эшелона не позволяла эффективно контролировать деятельность среднего и низшего звена. Более того, часто бывали случаи, когда прямые распоряжения высшего руководства игнорировались низшим, если последнее не получало своих «дивидендов» от дела.

Здесь следует привести свидетельство предпринимателя Н. А. Варенцова, который столкнулся с подобной ситуацией²⁴⁰. В министерство Вышнеградского Н. А. Варенцов начал хлопотать по делам своего Товарищества с самых сильных чиновных лиц того времени. Благодаря знакомству с кругом лиц, близко стоящим к государю Александру III, он получил полное согласие от всех высокопоставленных лиц, в том числе министра финансов и директора департамента торговли и промышленности. Но чиновники, стоящие по своему положению ниже директора, дали ему понять, что он еще не взял быка за рога, а сделал грубейшую ошибку от небрежного отношения к их иерархическим ступеням. Его дело провалили, затянув его на два года вместо 3-4 месяцев. Один из мелких чиновников департамента дал тогда Варенцову добрый совет: «Начинать в министерстве все дела не с голов, а с ног». И как отмечает Н. А. Варенцов: «Совет этот оказался мне весьма полезен, и при следующих хлопотах я всегда держался этого правила и добивался результатов скорейших и для меня весьма полезных»²⁴¹.

При этом надо отметить, что аппетиты мелких чиновников чаще всего были достаточно скромными. Вознаграждение чиновникам в 50-1000 руб. для лиц, хлопотавших о миллионных делах, казались иногда смехотворными, а услуги были нешуточными. Тот же Н. А. Варенцов рассказывает о чиновнике, который написал очень важную деловую бумагу за 800 рублей, и присяжном поверенном, который взялся за

²³⁸ Табурно И. П. Эскизный обзор финансово-экономического состояния России за последние 20 лет (1882-1901). СПб., 1904. С. 77.

²³⁹ Богданович А. В. Три последних самодержца. Дневник. М., 1990. С. 222.

²⁴⁰ Варенцов Н. А. Слышанное. Виденное. Передуманное. Пережитое. М., 1999. С. 84-87, 346.

²⁴¹ Там же. С. 346.

написание такой же бумаги за 20 тысяч²⁴².

Некоторые мелкие чиновники, выполнявшие роль «деловодителя» ограничивались совсем скромным вознаграждением. Один из таких «деловодителей» так определял свои функции перед «нанимателем»: «Берусь немедленно направить его [дело – Я. С.] по надлежашей инстанции с наблюдением, чтобы оно где-нибудь не задержалось по небрежности чиновника, к которому попадет, а также если в дальнейшем его ходе по канцеляриям где-нибудь найдут неисполненным какие-нибудь формальности, то я вас уведомлю телеграммой, и вы тогда должны приехать и лично все это устроить». За эту услугу было спрошено всего 50 рублей.

Кроме того, что такой чиновник следил за ходом дела, он сводил заинтересованное лицо с другими полезными и более влиятельными чиновниками, т. е. служил передаточным звеном к более высокой ступени иерархии. Скромное вознаграждение страховало такого чиновника от крупных неприятностей и позволяло завести широкую и долговременную «клиентуру».

Интересно мнение «клиента» о деятельности такого чиновника. Н. А. Варенцов пишет о своем «деловодителе»: «Сергей Сергеевич Захаров был хорошим человеком и, несомненно, честным, я смотрел на его работу как на пользу, извлекаемую им от своей необычайной памяти, он не делал ничего противозаконного и вредного государству тем, что помог мне и многим другим сберечь свои труды, деньги и время хождением по канцелярским дебрям, где и опытный человек мог запутаться и растеряться»²⁴³.

Часто такие «честные» услуги шли у чиновников параллельно с взятками и злоупотреблениями. Типичным «деловым» и одновременно «темным» чиновником был нижегородский пристав соляных запасов Терский. «У купцов он был любимым гостем и собутыльником, - вспоминает П. О. Морозов, - а «чиновные и должностные» были ему «все друзья и все родные», и все, кто больше, кто меньше, от него зависели и в нем нуждались»²⁴⁴.

Разгулу коррупции способствовало поведение высшей власти и высшего финансового руководства. Коррупция захватила даже семью Романовых. Александр II лично утверждал все железнодорожные концессии и не гнушался огромных взяток.

В коррупции были замешаны и некоторые министры финансов. А. А. Абазу называли «великим магом и волшебником по части железнодорожных сделок»²⁴⁵. Но особенно сильные подозрения вызывала личность И. А. Вышнеградского. Ходили

²⁴² Там же. С.348.

²⁴³ Там же. С.350.

²⁴⁴ Морозов П. О. Указ. соч. С.146-147.

²⁴⁵ НИОР РГБ. Музейное собрание. Ф.178. Карт.9803. Ед.4. Л.34.

красноречивые слухи, что обер-прокурору Синода Победоносцеву при назначении Вышнеградского министром поручили принять от него особую присягу на честность, дабы обезопасить казну. Но слухи о нечистоплотности Вышнеградского так и не утихли. Ходил, например, анекдот о сочиненном для него гербе: ворон с обрезанными крыльями, на нем лента. На одном конце ленты написано "ворон" (вор он), на другом - "летать и воровать". Многие сведущие люди обвиняли его в собственной, параллельно государственной, биржевой игре на курсе рубля. Намекали и о многочисленных взятках, полученных Вышнеградским при конверсиях русских займов.

И. А. Вышнеградский сквозь пальцы смотрел на злоупотребления своих чиновников. Сам, будучи предпринимателем, он давал крупные взятки. В. Н. Ламздорф даже указывал в своем дневнике, что Вышнеградский оказался в несколько неловком положении, вступив в управление министерством вскоре после того, как дал нескольким своим подчиненных «в лапу»²⁴⁶. «Казна на то и создана, чтобы воровать у ней», - говорил будущий министр²⁴⁷.

В 1890 г. по России распространялось стихотворение «Всероссийское эхо», в котором были следующие строки: «Вышнеградский приезжал? Жаль. // Кризис общий разобрал? Брал. // Чем же кончил разговор? Вор. // Много дал Вам на бакшиш? Шиш»²⁴⁸.

Погрязшие в коррупции и злоупотреблениях чиновники часто пользовались покровительством иногда более коррумпированного начальства. Например, журналист Казанского уездного казначейства Тимофеев пользовался покровительством уездного казначея, а тот – покровительством председателя казенной палаты. Под руководством последнего палата чинила разнообразные препятствия для проведения ревизии²⁴⁹.

Часто в злоупотребления чиновники втягивались под давлением начальства. Как отмечал еще Д. П. Трошинский «несогласно с природою, чтобы чиновник противопоставил закон своему начальнику, от которого зависит все его счастье и несчастье. ... Впрочем и подчиненному не невыгодно исполнять то, что от него требует начальник, ибо в свою очередь, и он по своей части может также позволять себе злоупотребления, соразмеримые со степенью своего звания»²⁵⁰. То же соляное дело 1867 г. показало, что если злоумышленник – сам начальник, то подчиненные чиновники даже при наличии желания практически не имеют возможности вывести его на чистую воду.

Многие, даже не коррумпированные, начальники смотрели сквозь пальцы на «провинности» подчиненных, если считали их незначительными. Характерное мнение

²⁴⁶ Дневник В. Н. Ламздорфа (1886-1890). М.; Л., 1926. С.39.

²⁴⁷ Витмер А. Н. Отрывочные воспоминания // Исторический вестник. 1911. №9. С.869, 870.

²⁴⁸ НИОР РГБ. Музейное собрание. Ф.178. Карт.9803. Ед.5. Л.57об.

²⁴⁹ НИОР РГБ. Ф.31. IV. 4. Л.3, 48.

высказал таможенный чиновник С. Р. Минцлов: «Мелочи – не злоупотребление»²⁵¹.

Чиновники высшего, среднего и низшего рангов, погрязшие в злоупотреблениях, не стеснялись жить на широкую ногу, и их проделки были тайной Полишинеля. Вот как один из современников описывал жизнь управляющего нижегородской казенной палатой В. Е. Вердеровского: «Дом его преисполнен предметами роскоши, изящного мастерства и искусства; его повар – истинный артист; его погреб полон тонких, редких вин и напитков, его гостеприимство, посвященное только избранным, носит на себе яркую печать приветливого барства. Каждый день ... по четыре раза в день меняет свое раздушенное белье и костюмы. Он мастерски умеет жить, умеет мастерски пользоваться жизнью и всеми ее благами и хорошо знает себе цену»²⁵².

По воспоминаниям П. О. Морозова нижегородский пристав соляных запасов, получая 400 руб. в год, «имел прекрасный собственный домик, держал целый штат прислуги и отличался большим хлебосольством»²⁵³. Не имеющий чина журналист Казанского уездного казначейства Тимофеев, получая содержание «едва ли достаточное для прожития», давал роскошные обеды для начальства и сослуживцев, имел лошадей и экипаж, покупал дома, брал в аренду мельницы и т. д.²⁵⁴.

Таким образом, общественное мнение весьма снисходительно относилось к взяточникам, которые даже не скрывали своих действий. Благоприятная атмосфера для взяток развращала даже честных чиновников. Более того, вызывало удивление не то, что чиновник берет взятки, а то, что он не берет. Один из первых фабричных инспекторов И. И. Янжул вспоминал: «Всякий старался всучить взятки и очень, видимо, удивлялся, иногда наивно это выражая, отказу. Даже запросто спрашивали, не мало ли?»²⁵⁵.

Распространению злоупотреблений способствовала неэффективная система контроля. С. Р. Минцлов отмечал, что ревизии таможен проводятся чиновниками особых поручений, 99% которых не знают таможенной службы²⁵⁶. «Приедет такой ревизор в таможеню, как в дремучий лес, и не знает не только главного – досмотровой части, но и ни бухгалтерской, ни пакгаузной. Вся его ревизия сводится к пустякам и к проверке книг, в которых могут отыскаться только описки, да к замечанию о том, что чиновник ест не по чину много омаров; настоящие злоупотребления всплывают случайно, исключительно только по доносам»²⁵⁷. Как отмечал один из сенаторов: «Открытия злоупотреблений

²⁵⁰ Записка Д. П. Трошинского. С.44.

²⁵¹ Минцлов С. Р. Указ. соч. С.13.

²⁵² По: Морозов П. О. Указ. соч. С.145.

²⁵³ Морозов П. О. Указ. соч. С.146.

²⁵⁴ НИОР РГБ. Ф.31. IV. 4. Л.25.

²⁵⁵ Воспоминания И. И. Янжула о прожитом и виденном... С.176.

²⁵⁶ Минцлов С. Р. Указ. соч. С.14.

²⁵⁷ Там же.

обуславливались только случаем, тайной жалобой или доносом»²⁵⁸. Примером может служить дело о злоупотреблениях в Казанском уездном казначействе, которые вскрылись только после смерти главного действующего лица – журналиста Тимофеева.

Даже вскрытие внутренней или внешней ревизией злоупотреблений или нарушений не гарантировало немедленного исправления ситуации. В циркуляре Департамента государственного казначейства от 29 ноября 1867 г. отмечалось, что «некоторые казенные палаты не считают себя обязанными уведомлять ревизионные учреждения о распоряжении по исправлению обнаруженных ими при внезапных свидетельствах казначейств упущений»²⁵⁹. Серьезные проблемы возникали у ревизирующих органов в случае раскрытия злоупотреблений продолжавшихся на протяжении многих лет. При расследовании дела о пенсиях в Казанском казначействе проводившие ревизию вице-директор Департамента государственного казначейства Жуковский и чиновник особых поручений Министерства финансов Казин признали, что полная проверка пенсионных дел по всем полагающимся документам растянулась бы на долгие годы²⁶⁰. Кроме того, само состояние дел было просто ужасно: вырванные листы, отсутствие шнуровки, многочисленные помарки. Некоторые пенсионные книги вообще не были обнаружены²⁶¹.

Развитию злоупотреблений способствовала и относительная мягкость и избирательность наказания. Чаше всего министерское начальство старалось не выносить сор из избы. Провинившиеся чиновники отправлялись в отставку, часто добровольную и даже дающую право на пенсию. Только в случае огласки чиновников привлекали к суду. Причем последнее грозило в большей степени чиновничьей «мелкоте», крупные взяточники и расхитители попадали на скамью подсудимых очень редко. Наказывались непосредственные виновники, но чиновники, знавшие о злоупотреблениях, но не сигнализировавшие о них уходили от ответственности. Даже результаты громкого соляного дела 1867 г., где о злоупотреблениях знала вся губерния и, так или иначе, были замешаны многие чиновники, вызывают удивление: управляющий и соляной пристав – непосредственные виновники были лишены прав и сосланы в Сибирь, начальник соляного отделения палаты был уволен, – больше никто не был наказан²⁶².

Итак, на особенности финансового управления в разные периоды развития Министерства финансов оказывали черты личного характера его министров. От них зависели методы управления, господствующие тенденции во взаимоотношениях министра

²⁵⁸ Русская старина. 1881. №12. С.828.

²⁵⁹ Сборник циркуляров МФ... Вып.1. Киев, 1902. С.676.

²⁶⁰ НИОР РГБ. Ф.31. IV. 4. Л.50б-6.

²⁶¹ Там же. Л.3.

с аппаратом.

Но без поддержки аппарата деятельность министров была невозможной. Аппарат Министерства сыграл огромную роль в проводимых финансовых и экономических преобразованиях. Директора и управляющие отдельными частями министерства были не просто активными помощниками министров, но и возглавляли иногда реформационный процесс по некоторым направлениям министерской политики.

Чиновники МФ поддерживали своего главу в совершении преобразований, имевших своим следствием расширение аппарата министерства, что обеспечивало возможности для их карьерного роста. Они совместно выступали в борьбе с другими ведомствами за влияние и государственные средства.

В целом, для эволюции аппарата МФ во второй половине XIX в. были свойственны следующие тенденции: 1) Усиление внутриведомственной власти министра финансов, которое выражалось, прежде всего, в расширении его возможностей по распоряжению выделяемыми министерству средствами и назначению на различные должности в местном и центральном аппарате. При этом, даже в период превращения МФ в трудно управляемое сверхминистерство, министр финансов смог найти способы для усиления своего контроля над ведомством. 2) Особый «демократический» стиль руководства, заключающийся в поощрении инициативы чиновников, внимании к их мнению, особая атмосфера сотрудничества, обусловленная сложностями сферы управления. 3) Сознательная политика высшего финансового руководства на повышение образовательного и профессионального уровня чиновников МФ. 4) Привлечение в аппарат министерства ученых специалистов и дельцов, обладающих богатым практическим опытом.

В результате преобразований 60-х гг. аппарат министерства обновился, пополнившись молодыми образованными чиновниками. Следующая волна обновления аппарата пришлась на министерство Витте. Но проводимым преобразованиям препятствовали старые бюрократические традиции, сопротивление старого чиновничества, высокий уровень коррумпированности среди финансовых чиновников, узорность устаревших штатных расписаний и общий недостаток средств на содержание государственного аппарата, свойственный второй половине XIX в.

К началу XX в. эти проблемы так и не были разрешены. Обновление аппарата МФ не поспевало за изменениями, происходившими в российском обществе. Сохранявшийся, несмотря на энергичную политику Витте, низкий уровень образованности чиновников МФ снижал эффективность всех действий финансового ведомства, направленных на модернизацию российской экономики.

²⁶² Морозов П. О. Указ. соч. С.159.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Во второй половине XIX в. важнейшей задачей для России была модернизация ее экономики, ликвидация отставания от западных стран, особенно ярко проявившегося в период Крымской войны. В условиях российской эволюционной модели решение этой задачи зависело от активности т. н. модернизирующей элиты, в роли которой выступала российская бюрократия. В условиях самодержавия и крепостнического хозяйства ей пришлось взять на себя иницилирующую роль в проведении всех сколько-нибудь значимых преобразований в области экономики и финансов.

Во главе модернизационного процесса в экономике в XIX в. встали чиновники Министерства финансов, составившие финансовую бюрократическую профессиональную группу. Они выступали хранителями российского бюджета, защищая его от непомерного аппетита своих коллег из других ведомств. Стремление к увеличению доходов и сокращению расходов толкало их на все более настойчивое вторжение в чужую компетенцию и, в то же время, желание сохранить за собой статус «управляющих экономикой» приводило к сопротивлению всем попыткам сократить компетенцию их министерства. В правительственных баталиях они выступали защитниками (но не прислужниками) той части российского общества (предпринимателей), успешная деятельность которой была залогом успешной модернизации. Особый уровень профессионализма выделял их среди других ведомственных групп, сложная специфика финансового управления предоставляла им большую независимость от высшей власти.

Но еще большая независимость от общественных интересов приводила к ситуациям, когда ведомственный эгоизм выдавался за государственную необходимость, становился важным элементом государственной политики. Упорное сопротивление выделению торгово-промышленного управления при готовности избавиться от «неудобной» горной части, усилению контроля за деятельностью финансовых структур, отказ передать в общественное управление доступные его решению вопросы (местные бюджеты, профессиональное образование, статистику и т. п.), диктат по отношению к предпринимательским кругам, – все это свидетельствует о приоритете узковедомственных интересов над государственными, неразвитости рационального «веберовского» начала в действиях российской бюрократии.

Совмещение государственной и предпринимательской деятельности, ранняя монополизация, рост государственной задолженности (при сохранении неблагоприятного климата для частных инвестиций), – вот далеко не полный перечень негативных последствий такой ситуации.

Преобразования в структуре Министерства финансов во второй половине XIX в., направленные на упорядочение финансово-экономического управления, более четкое разграничение внутренней компетенции, усиление самостоятельности местных финансовых органов при увеличении информационного потока с мест, а, следовательно, контролирующих возможностей центрального аппарата, создание новых и расширение старых органов управления для решения новых задач (усиление контакта с массой налогоплательщиков в посткрепостнических условиях, переориентация с прямого на косвенное налогообложение, стимулирование промышленности, привлечение иностранных инвестиций, поддержка железнодорожного строительства), – все эти преобразования были важнейшим условием успешности деятельности финансовой профессиональной бюрократической группы. Ведомственное развитие МФ во второй половине XIX в., посвященное реализации этих задач, прошло через три этапа:

1) 1858 – 1880 гг. – это этап внутреннего реформирования МФ, этап преобразования, неминуемый в новой общественной обстановке, приведший к более четкому определению компетенции как отдельных частей (разделение Департамента разных податей и сборов на Департамент окладных сборов и Департамент неокладных сборов, сосредоточение управления торговлей и промышленностью в одном департаменте), так и министерства в целом (избавление от горного управления). Это позволило МФ в дальнейшем, осуществив перегруппировку сил, не только активно и эффективно влиять на развитие экономики России, но и направлять это развитие.

При А. М. Княжевике в работе министерства принимают активное участие молодые экономисты В. П. Безобразов, М. Х. Рейтерн, Е. И. Ламанский. Акцизная и банковская реформы упрочили авторитет министра финансов и позволили МФ более активно влиять на финансово-экономическое развитие страны. Акцизная реформа привела к созданию новой сети местных органов финансового ведомства, а созданный в 1860 г. Государственный банк превратился в мощный инструмент не только денежной, но и промышленной политики МФ.

Избавление в 1874 г. МФ от управления горной частью, переживавшей затяжной

кризис и не дававшей никаких дополнительных рычагов по управлению экономикой страны, позволило руководящему звену министерского аппарата сосредоточить свое внимание на перспективных областях для модернизации: банковской сфере и железнодорожном строительстве.

Но модернизирующей политике министерства препятствовало стремление Высшей власти экономить в расходах на государственный аппарат, не позволявшее развивать организационную структуру министерства. Активизации роли ведомства в развитии российской экономики препятствовали и фритредерские убеждения Рейтерна и его ближайших помощников. Кроме того, по мнению автора, в отличие от последующего этапа, министры финансов, занимавшие этот пост в конце 50-х – 70-х гг. (даже М. Х. Рейтерн), не обладали широкими возможностями осуществлять самостоятельную политику.

Основным вопросом местного финансового управления становится идея объединения казенных палат и акцизных учреждений. Такое объединение могло привести к сосредоточению всего казенного финансового управления в одних органах, которые будут подчиняться руководящим распоряжениям МФ. Это позволило бы усилить власть центрального аппарата МФ над местными учреждениями и вывести последние из-под надзора губернаторов. Результатом объединения должно было стать и сокращение расходов на местный аппарат МФ. Но специфика деятельности акцизных чиновников, требующая специальных, в т. ч. технических знаний, их опасение за свое привилегированное по сравнению с чиновниками казенных палат положение и боязнь высшего руководства МФ нарушить неудачным преобразованием налаженную уже систему акцизного сбора привели к отказу от идеи объединения. Поэтому проведенная в 1878 г. реорганизация казенных палат была направлена на сосредоточение их на бухгалтерско-казначейской деятельности.

2) 1880 – 1892 гг., этап, включающий министерства А. А. Абазы, Н. Х. Бунге и И. А. Вышнеградского. Хотя политические позиции и взгляды на организационное устройство этих министров были различными, но рост влияния МФ в системе управления Российской империи, произошедший в этот период, особое отношение к финансовому ведомству со стороны Высшей власти, признание приоритета профессионализма над политической благонадежностью в сфере финансового управления, приток в министерство ученых-теоретиков и практических дельцов, рост профессионализма чиновников, – все это, по мнению автора, позволяет объединить эти министерства в один важный переходный

период к утверждению МФ в качестве лидирующего ведомства-реформатора.

Главным содержанием этапа становится серьезное расширение функций министерства, выводящее его на качественно новый уровень, связанный с общим подъемом экономики, увеличением бюджетного хозяйства страны, развитием новых капиталистических отношений, началом промышленной модернизации. В эти годы, за исключением аграрной сферы, министр финансов являлся проводником всей экономической политики царского правительства. Происходит резкий, качественный рост расходов финансового ведомства. Образование податной и фабричной инспекций и учреждение Департамента железнодорожных дел становятся важнейшими преобразованиями той поры, расширяющими возможности ведомства влиять на массу налогоплательщиков (благодаря приближению к ним новых финансовых агентов на местах – податных инспекторов), на промышленное развитие страны и связанные с ним социальные процессы (через рабочее законодательство и контроль над его исполнением со стороны фабричных инспекторов) и на железнодорожную политику (через регулирование железнодорожных тарифов, осуществляемое новым департаментом).

В 80-е гг. XIX в. опять возникает идея слияния финансового управления на местах, что соответствовало общей государственной политике объединения деятельности всех губернских и уездных учреждений. Важнейшей причиной провала проекта преобразования стал конфликт интересов местного финансового руководства: управляющих казенными палатами (сторонниками объединения) и управляющими акцизными сборами (противниками объединения, не желавшими терять свой независимый статус). Нерешительность высшего руководства МФ и противодействие со стороны МВД привели к реформе податного управления 1885 г., проведенной на таких основаниях, которые не позволили МФ разрешить важнейшие проблемы, стоявшие перед ним в этой области, – отрыв финансовых чиновников от самого процесса сбора налогов и несправедливость существовавшей системы прямого налогообложения (необходимость введения подоходной системы).

В этот период начинается постепенное подчинение Министерства путей сообщения Министерству финансов, одной из важнейших причин которого, наряду с зависимостью железнодорожного хозяйства от государственного кредитования (проходящего через МФ), были превосходство министров финансов над своими коллегами из путейного ведомства, неспособность последних реформировать свое ведомство и его политику.

Но дальнейшему развитию МФ препятствовало нарастающее сопротивление усилению его влияния со стороны Министерству внутренних дел (борьба вокруг податной и фабричной инспекции), несоответствие старой организационной структуры министерства новым его функциям, угроза отделения от МФ управления торговлей и промышленностью (это резко бы сократило его возможности влиять на экономическое развитие страны, что, в условиях общего роста авторитета министра финансов, негативно бы на него повлияло). В этих условиях требовалось, чтобы во главе МФ встал человек энергичный, решительный и широко мыслящий. Таким образом, дальнейшее развитие финансового ведомства зависело от личностного фактора, но без определенного уровня развития аппарата МФ последовавшие реформы С. Ю. Витте стали бы тоже невозможными.

3) 1892 – 1903 гг., этап преобладающего влияния Министерства финансов на все части государственного аппарата, на процессы, происходившие в российском обществе. Министерство превратилось в «супергиганта», стало, в сущности, совокупностью нескольких министерств, превратилось в «сверхминистерство», то есть административную структуру, включающую в себя несколько потенциально самостоятельных административных частей: управление собственно финансами и налогами (Департаменты Государственного казначейства, Окладных сборов, Главное управление неокладными сборами и казенной продажей питей), управление торговлей и промышленностью (Центральные учреждения по промышленной и торговой части), таможенное управление (Департамент таможенных сборов и пограничная стража), а также отдельные части, относящиеся к компетенции других министерств (Департамент железнодорожных дел и учебный отдел Центральных учреждений по части промышленности и торговли).

Реорганизации министерства в это время преследовали три основные цели: во-первых, повысить эффективность управления порученными министерству частями (создание в рамках министерства Главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей); во-вторых, сохранить ведомственное единство, не допустить сокращения компетенции (а, следовательно, и аппарата) МФ (реформа управления торговлей и промышленностью); в-третьих, увеличить аппарат министерства, т. е. все преобразования, проведенные в это время, имели именно этот результат. Произошел колоссальный рост расходов на министерский аппарат. Вместо необходимого выделения отдельных специальных органов, соответствующих усложнившимся условиям жизни, при Витте происходит крайняя

централизация власти. Вызвано это было, в большей степени, самим характером управления Российской империей. Но немалую роль играла и авторитарность великого министра.

Приведенные в диссертации материалы по проводимым в МФ в конце XIX в. преобразованиям, показывают, что российской бюрократической системе еще было далеко до рационалистического идеала. Личностный фактор имел все еще едва ли не преобладающее значение при структурировании министерства, что особо заметно в реформе 1900 г., в результате которой управление промышленностью и торговлей было сосредоточено в особых отделах, подчиненных одному из товарищей министра финансов под названием Центральные учреждения Министерства финансов по части торговли и промышленности. Автор считает, что то, как реформа была проведена, выдавало явное желание Витте сохранить управление этой частью в своих руках. Благодаря его энергии и авторитету, создание Министерства торговли и промышленности было отложено еще на пять лет и произошло только после его отставки. Резкий рост при Витте государственного вмешательства в экономику, с одной стороны, был оправдан всем развитием российской и мировой цивилизации, был вызван необходимостью инициирования в целях индустриального строительства инертных российских производительных сил. Но в то же время, вмешательство МФ в экономику при Витте приобрело гиперболические размеры, подавляя развитие частной инициативы.

Проведенные Витте преобразования показывают, что в начале XX в. организационная структура министерства все менее и менее соответствовала требованиям модернизирующегося общества. Возникал парадокс: ведомство, делавшее, безусловно, многое для модернизации России, не могло эффективно решить вопрос о модернизации собственной структуры, все более громоздкой, призванной выполнять самые разнообразные, мало связанные друг с другом функции, построенной на противоположных принципах усиления контроля со стороны министра при все возрастающей по необходимости самостоятельности руководителей отдельных частей и т. д. Только потрясающая энергия Витте поддерживала эту структуру, после его отставки она окончательно себя исчерпала, и Министерству финансов пришлось отказаться от многих функций экономического управления.

Реформам министерского аппарата препятствовали общий недостаток средств, свойственный второй половине XIX в., сопротивление других ведомств, непоследовательность политики высшей власти, старые бюрократические традиции,

неподготовленность, недостаточный уровень образованности основной массы финансовых чиновников и высокий уровень их коррумпированности. Министры финансов второй половины XIX в. стремились проводить целенаправленную политику по обновлению чиновничьего аппарата. Устанавливается список должностей, которые могли занимать лишь лица с высшим образованием, для них создаются преимущества по службе, поощряется инициатива сотрудников, в министерстве создается особая, свойственная именно ему демократическая атмосфера. Эта политика приносит к началу XX в. ощутимые, но несколько запоздалые результаты (в местных учреждениях МФ и в 1903 г. насчитывалось немногим больше 15% чиновников с высшим образованием), все заметнее становилось отставание в модернизации аппарата финансового управления от требований времени, от быстрых сравнительно темпов экономической модернизации.

В деятельности Министерства финансов, в проводимых им реформах можно увидеть две основных направляющих: с одной стороны, стремление к соответствию нуждам страны, ее экономики, с другой, преследование эгоистичных целей высшего и среднего руководящего звена финансового ведомства. Отсюда противоречивость, непоследовательность многих преобразований.

Бюрократия конца XIX века выступала уже как самостоятельная социальная сила, автономная от классовых интересов, имеющая свои четкие цели, которые в немалой степени влияли на ход истории. Это было характерно для всех стран, но в России, где условия особо благоприятствовали вмешательству государства почти во все сферы общественной жизни, бюрократический аппарат получил совершенно особое положение. Он не отстаивал его на баррикадах и с трибун, деятельность его по защите своих интересов растворяется для историка в обыденности. Но то, что обыденно, возможно и есть самый важный фрагмент исторической мозаики, и в ней чиновник Департамента окладных сборов Л. Д. Бражников, прослуживший в нем на должностях VII и VI класса более 35 лет, как представитель единой социальной силы не менее значим, чем могущественный министр финансов. Не учитывая этого, нельзя показать объективную картину исторического развития России в XIX веке.

Именно в этом ключе, как нам кажется, следует продолжать исследование истории Министерства финансов Российской империи. Исследованные в данной работе закономерности ведомственного развития одного из важнейших государственных учреждений Российской империи могут использоваться и в изучении других

государственных структур, так как этапы ведомственного развития Министерства финансов имеют и нечто общее с этапами развития других ведомств Российской империи. Но именно Министерство финансов оказалось к концу XIX века наиболее приспособленным к тому, чтобы возглавить реформаторскую деятельность, и причины этого надо искать в особенностях развития Министерства финансов, как учреждения.

Материалы исследования могут применяться при анализе экономических и других государственных преобразований второй половины XIX в. Их использование возможно и при проведении современных преобразований государственного аппарата, так как многие недостатки системы управления Российской империи, к сожалению, свойственны России и сейчас, многие проблемы, над которыми бились управленцы прошлого, сохраняют свою актуальность и в наши дни.

ПРИЛОЖЕНИЯ**ПРИЛОЖЕНИЕ 1.****РОСПИСЬ ЗАНЯТИЙ ПО МИНИСТЕРСТВУ ФИНАНСОВ****ОСОБЕННАЯ КАНЦЕЛЯРИЯ ПО КРЕДИТНОЙ ЧАСТИ**

Представление от 14 ноября 1860 г.

Всего 53 чиновника (28 штатных и 25 канцелярских), 9.472 руб. на канцелярских чиновников.

I Отделение

18 чиновников (8 штатных и 10 канцелярских).

1. Все распоряжения по операциям Государственного Банка; переписка по выпуску 3% банковых и 4% непрерывно доходных билетов; разрешение вопросов по кредитной части законодательным порядком; рассмотрение разных по сей части предметов.
2. Делопроизводство по Совету Государственных Кредитных Установлений; дела по Ссудным Казнам и Сберегательным Кассам; составление срочных ведомостей и отчетов по кредитной части; дела по определению, увольнению и награждению чиновников Кредитных установлений, назначение пенсий и проч..
3. Все распоряжения по Экспедиции Заготовления Государственных Бумаг и кредитных билетов, дела по части Комиссии погашения долгов; вообще дела по монетной и денежной системе; распоряжения по постройкам в зданиях Кредитных Установлений.

II Отделение

15 чиновников (8 штатных и 7 канцелярских)

1. Дела, относящиеся ко внешнему кредиту: сношения по внешним займам, распоряжения о платеже процентов и капитала по ним, все внешние денежные операции и производство заграничных расходов по разным министерствам и управлениям.
2. Конкурсные дела несостоятельных банковых должников.
3. Бухгалтерия, в которой ведутся все книги и счета по вышеозначенным делам и составляются разные бухгалтерские ведомости и счетные соображения о вексельных курсах, цене золота и серебра и публичных фондов.

III Отделение

18 чиновников (11 штатных и 7 канцелярских)

1. Дела по ссудам из Государственного казначейства по случаю пожаров, неурожаев, наводнений и под арендные деньги.

2. Дела о рассрочке и о льготах в платежах по этим ссудам, а также переписка по взысканию ссудных долгов.
3. Дела по займам из бывшего Заемного Банка и Ссудных Казен.
4. Дела по займам из Приказов Общественного Призрения.
5. Бухгалтерия. в которой ведутся по долгам Государственному казначейству счета и рассматриваются ведомости казенных палат о поступающих платежах, заготавливаются: ежегодная смета о следующих к поступлению платежах и отчетах о получении долгов, для предоставления в Государственный Совет.

ДЕПАРТАМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫЕ ОТДЕЛЕНИЯ

Первое

(начальник. 3 столоначальника, 3 помощника столоначальника, 1 счетный чиновник и 7 канцелярских).

1 стол

1. Общее наблюдение за срочным поступлением доходов и взыскания недоимок.
2. Первоначальные распоряжения относительно вновь учрежденных сборов.
3. Перевод недоимок со счетов одной казенной палаты в другую.
4. Подкрепление казенных палат в случае надобности деньгами.
5. Переписка по хранению в уездных казначейств сумм капитала народного продовольствия.
6. Дела о выморочных капиталах поступающих в казну.
7. Переписка об обращении на диспозицию г. министра финансов сумм, поступающих по разным случаям в пользу Государственного Казначейства.
8. Мнения по требованиям разных мест и лиц относящихся до сборов и доходов казны.
9. Рассмотрение присылаемых из Правительствующего Сената на заключение МФ дел по взысканиям податных и других принадлежащих Казначейству сборов.
10. Переписка по введению новой податной системы в казенных имениях по переложению податей с душ на землю и промыслы.
11. Расчет с МГИ по общественному с казенных крестьян сбору и переписка по этому сбору с казенными палатами.
12. Дела о ссудах, выдаваемых государственным крестьянам в пожарных случаях.
13. Зачет в податные недоимки выставляемых обывателями некоторых губерний Империи для войск припасов и разрешение встречаемых при исполнении сего вопросов.

14. Расчеты с Военным министерством в податном хлебе, поставляемом на продовольствие войск отдельного Кавказского корпуса.

15. Переписка и расчеты о капиталах, принадлежавших Православному и Латинскому Духовенству.

16. Расчеты с Министерством государственных имуществ по рекрутским квитанциям, приобретаемых казною от мелкопоместных владельцев.

2 стол

1. Исключение ненадлежаще числящихся или безнадежных к поступлению недоимок.
2. Зачет денег излишне поступающих в казну.
3. Сложение недоимок и взысканий на основании Высочайших манифестов.
4. Рассрочки податным сословиям и другим лицам платежа податных недоимок и других казенных взысканий.
5. Взыскание пошлин переводимых посредством Кяхтинских векселей.

3 стол

1. Дела о растрате уездными казначеями денег и о начетах, на сих чиновников налагаемых.
2. Назначение и отправление чиновников в разные губернии для внезапной ревизии казенных палат и уездных казначейств.
3. Наблюдение за высылкою денежных сумм из Губернских казначейств в Главное.
4. Взыскание денежных сумм по невыполнению частными лицами контрактов, заключенных с Военным и Морским министерствами в 1833 г.
5. Рассмотрение присылаемых из Правительствующего Сената на заключение Министра Финансов дел, сопряженных с интересами государственного казначейства.

Второе отделение

(начальник столначальник, 2 помощника столначальника, счетный чиновник, 3 канцелярских чиновника)

1. Дела по Министерствам Военному, Морскому и Иностранных Дел. По всем сим министерствам производится разыскание сумм, определяемых для них государственной росписью и все расчеты с означенными министерствами. Удержание из сметных назначений отпускаемых казенными палатами сумм, на т. н. мелочные по Военному Министерству расходы.
2. Ассигнование сверхсметных сумм по Высочайшим повелениям, объявленным по всем трем министерствам.
3. Расходы по рекрутским наборам и наблюдение за правильностью оных.
4. Дела по переселению порочных нижних чинов в Восточную Сибирь.

5. О производстве пособия кантонистам Военного и Морского министерств. Исключенных из ведомства сих министерств
6. Об эмеритальной кассе Военно-сухопутного ведомства.
7. По удовлетворению содержанием чинов морского ведомства и по расчету с сим министерством в суммах, отпускаемых на этот предмет казенными палатами по особо установленным расчетным листам.

Третье отделение.

(начальник, 3 столоначальника, 3 помощника столоначальника, счетный чиновник, 10 канцелярских чиновников)

Все 3 стола

1. Переписка по назначению содержания, прогонов, суточных, квартирных и подъемных денег лицам, состоящим на службе по Министерству императорского двора, Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, Святейшему Синоду, Государственному Совету, по Комитету министров, Сибирскому и Кавказскому комитетам, Комиссии прошений на высочайшее имя приносимых, по Государственному контролю, по Министерству внутренних дел, Министерству финансов (1 стол); по Министерству народного просвещения, Министерству юстиции, Министерству государственных имуществ, Главному управлению путей сообщения и почтовому (3 стол).
2. Переписка по назначенным расходам экстраординарных для лиц, состоящих на службе в означенных ведомствах по особым Высочайшим повелениям как-то: наград, прибавок к содержанию, пособий и проч.
3. Назначение прибавок к жалованию, единовременных окладов и двойных прогонов лицам, определенным на службу в привилегированные губернии.
4. Всеподданнейшие доклады и проекты указов о содержании вновь назначенных министров, их товарищей, членов Государственного Совета и других сановников.
5. Переписка по назначению содержания оставшихся за штатом чиновникам вышеозначенных ведомств.
6. Переписка о 10% вычете в пользу инвалидов по всем означенным ведомствам.
7. Ассигнование сумм на известное Его Императорскому Величеству употребление, на негласные пособия и назначение пособий беднейшим чиновникам из суммы 3 тысяч рублей.
8. Предварительная переписка о расходах на содержание в учебных заведениях пансионеров Его Императорского Величества.
9. Назначение пособий нижним чинам гражданского ведомства, принявших православную веру.

10. Соображения о размере пособий и вознаграждений разным лицам, служащим по гражданскому ведомству, а также жителям городов, потерпевшим от пожара, наводнений, неурожая, от минувшей войны и проч. И переписка об ассигновании на это средств.
11. Переписка и подробное рассмотрение по предложению новых штатов по всем ведомствам гражданского управления и ассигнованных на это средств.
12. Рассмотрение предположений г. Наместника Кавказского и генерал-губернаторов Восточной и Западной Сибири об устройстве края, в тех случаях, когда требуется для сего новые расходы, и сообщение о том заключений Кавказскому и Сибирскому Комитетам.
13. Опубликование посредством циркулярных предписаний казенным палатам о всех новых постановлениях, сопряженных с постоянным из казны расходом.
14. Заготовление проектов Высочайших указов о производстве всех вообще расходов из казны, когда сумма их превышает 15 тыс. рублей серебром.
15. Рассмотрение дел по денежным претензиям частных лиц к казне и представление по сему предмету заключений в рапортах Правительствующему Сенату.

1 стол

1. Назначение содержания воспитанникам лицея, Училища правоведения, Гатчинского сиротского Института и проч., впредь до наступления их на классные должности.
2. Переписка по покрытию экстраординарных расходов по Придворной и Конюшенной конторе и пособию Императорским театрам.
3. Переписка о деньгах за выставляемых лошадей на станциях разных губерний по случаю проезда Высочайших Особ.
4. Назначение сумм на экстраординарные расходы по губерниям и наблюдение за правильностью этих расходов.
5. Переписка о найме помещений для присутственных мест и тюрем.
6. Переписка о суммах на содержание арестантов в губерниях и высланных туда под надзор полиции разных лиц.
7. Рассмотрение условий заготовления арестантам одежды, белья и ежегодных табелей их кормления.
8. Переписка по домогательству чинов членов Царских и Княжеских Домов: Грузинского, Имеретинского и Мингрельского, а равно и лиц, состоящих при них на службе, об увеличении им содержания, или выдачи пособий.
9. Ассигнование денег по прекращению заразительных болезней, скотских падежей и проч.

10. Заготовление рапортов в Правительствующий Сенат по делам, решение коих касается казенного интереса: как то по домогательству поставщиков арестантской одежды, владельцев домов, в которых помещается присутственные места по найму и проч.

2 стол

1. Переписка о назначении из казны добавочных сумм по случаю учреждения эмеритальных касс в горном ведомстве.
2. Переписка о найме помещений для присутственных мест и тюрем.
3. Отпуск денег на устройство и поправку зданий, подведомственных МФ.
4. Меры к лучшему устройству и ограждению уездных казначейств с их кладовыми от пожаров и кражи и назначение на этот предмет сумм.
5. Расчет с фабриками за сукна, поставленные для войска.
6. Возврат сумм, ненадлежаще поступивших в государственные доходы.
7. Рассмотрение прав состоящих под следствием или судом лиц гражданского ведомства на получение половинного жалования по представлениям Казенных палат.
8. Рассмотрение дел, присылаемых из правительствующего Сената на заключение по жалобам подсудимых чиновников о неудовлетворении их половинным жалованием.
9. Рассмотрение определений Правительствующего Сената по вознаграждению разных частных лиц за отошедшие от них в казну имущества.

3 стол

1. Ассигнование содержания судебным следователям, а также добавочных окладов начальникам губерний, губернским прокурорам и стряпчим, губернским землемерам и секретарям судебных палат, по особому каждый раз назначению их начальства.
2. Назначение содержания воспитанникам лицея, Училища правоведения, Гатчинского сиротского Института и проч., впредь до наступления их на классные должности.
3. Переписка о назначении из казны добавочных сумм по случаю учреждения эмеритальных касс в ведомстве путей сообщения.
4. Ассигнование денег по прекращению заразительных болезней, скотских падежей и проч.
5. Переписка о найме помещений для присутственных мест и тюрем.
6. Рассмотрение определений Правительствующего Сената по вознаграждению разных частных лиц за отошедшие от них в казну имущества.
7. Возврат сумм, ненадлежаще поступивших в государственные доходы.
8. Рассмотрение определений уездных судов и гражданских палат о размере вознаграждения помещиков и землевладельцев за отчуждаемые в казну населенные

имения, а также и дворовых людей по делам, присылаемым к министру финансов на заключение Правительствующем Сенатом и представление Сенату рапортов по сему предмету.

9. Дела, присылаемые на заключение из Правительствующего Сената по возврату из казны денег, выданным межевым чинам по специальному межеванию.

Четвертое отделение

(начальник, 2 столоначальника, 2 помощника столоначальника, счетный чиновник и 5 канцелярских чиновников)

1 стол

1. Расчеты и платежи по приобретению в казну золотой и серебряной монеты.
2. Распоряжения о снабжении медною монетою казенных палат и перевозке оной из Екатеринбургского Монетного двора в Москву, С.-Петербург и другие губернии, а также из одной губернии в другую; о сношении с Департаментом горных и соляных дел о количестве медной монеты ежегодно выделяемой на Монетном дворе, расчеты о медной монете с Государственным Банком, сведения о количестве медной монеты по губерниям обращающейся и разными оборотами в Казначейство поступающей.
3. Дела по обращению государственных кредитных билетов, как-то: распоряжения о снабжении казенных палат мелкими и годными к обращению кредитными билетами на обмен ветхих и крупных; расчет по сему предмету с Государственным банком; наблюдение дабы за посылаемые на обмен билеты возвращаемо было равнос им количество; счет о размешном капитале и наблюдение, чтобы в Главном Казначействе состояло оно в наличии достаточное количество.
4. Дела переводные, куда принадлежит производство расходов из казенных палат на счет сумм, вносимых от разных мест в Главное Казначейство, пособий и наград на счет инвалидного капитала.

2 стол

1. Распоряжения об отдаче на Монетный двор поступающего в государственный доход золота и серебра и расчеты по сему предмету с Департаментом горных и соляных дел.
2. Дела о займах из кредитных установлений на счет Государственного Казначейства и земских сборов и производство платежей Государственному банку, как по сим займам, так и по займам на счет сметных сумм разных министерств и особых источников, а также по займам под залог конфискованных имений, составление ежегодных смет о всех сих платежах, погашение займов на счет Государственного Казначейства, сношения и расчеты с Комиссией погашения долгов о суммах от Государственного Казначейства ей

следующих. и о выдачах на счет ее из уездных, губернских и Главного казначейств производимых; сношения и расчеты с Государственным Банком.

3. Дела о ссудах производимых из Государственного Казначейства разным местам и лицам.

4. О расходах, производимых на счет возврата от казны Царства Польского и других источников.

Пятое отделение

(начальник, 2 столоначальника, 2 помощника столоначальника, счетный чиновник и 6 канцелярских чиновников)

В 1 столе дела по Военному ведомству.

Во 2 столе дела по Гражданскому ведомству.

1. Ассигнование пенсионов и единовременных пособий.
2. Распоряжения об удержании из сих выдач каких-либо сумм по требованиям разных мест.
3. Составление алфавитных списков всем пенсионерам Государственного Казначейства и ведение Государственных книг о пенсиях.
4. Выдача пенсионов по всем частям управления, имеющим определенную для пенсионов сумму.

СЧЕТНЫЕ ОТДЕЛЕНИЯ

Первое отделение

(начальник, 4 контролера, 4 помощника контролера, 3 счетных чиновника, 11 канцелярских)

1 стол – дела Главного Казначейства.

2, 3 и 4 столы – дела казенных палат.

1. Составление из смет министерств и главных управлений для Главного Казначейства и казенных палат подробных расписаний о поступающих к производству в течение года на содержание разных учреждений и на другие предметы суммах, простирающихся до 51 миллиона рублей, и именных списков пенсионерам, коих ныне числится более 100 тысяч лиц, получающих пенсий на сумму до 12 миллионов рублей в год.
2. Производство по присылаемым на заключение министра финансов из Правительствующего Сената делам, возникающим по жалобам некоторых лиц на казенные палаты за прекращение отпуска им по разным случаям содержания и пенсий, и от статс-секретаря у принятия прошений на Высочайшее Имя приносимых, всеподданнейшим просьбам о сложении взысканий ненадлежаще полученных пенсий.
3. Переписка с министерствами, главными управлениями и другими присутствиями по предметам касающимся ассигнованных на содержание их сумм, равно разрешение

недоразумений Главного Казначейства и казенных палат при производстве разных расходов и наблюдение как за правильным отпуском ассигнованных сумм, так и за своевременным прекращением выдачи оных, на основании счетных и пенсионных уставов.

4. Расчет в суммах, отпускаемых заимообразно на счет Государственного Казначейства империи из казны Царства Польского и Великого Княжества Финляндского, на пенсии разным лицам и на другие выдачи.

5. Переписка об отпуске сумм за границу на содержание наших посольств, миссий и консульств, и ассигнование расходов на счет сумм Кабинета Е. И. В. и Капитула орденов.

Второе отделение

(начальник, 4 контролера, 4 помощника контролера, 3 счетных чиновника, 8 канцелярских)

1 стол – по центральным присутствиям.

2, 3 и 4 – по губерниям.

1. Поверка: а) текущих ведомостей Главного казначейства и казенных палат 28 губерний; б) счетов по суммам принадлежащим Государственному Казначейству; в) Петербургского и Екатеринбургского Монетного дворов и Государственного Банка; г) отчетов Особой Канцелярии по кредитной части по заграничным фондам и Почтового Департамента о доходах и расходах почтовых сборов, и вся переписка о последствиях проверки таковой отчетности.

2. Составление из всех этих отчетностей частных счетов, входящих в состав кассового отчета, представляемого ежегодно министром финансов Государственному Совету.

3. Составление по высочайшему повелению сравнительных счетов о податях и недоимках за каждую половину года, посылаемому управляющему I Отделением СЕИВ Канцелярии.

4. Составление для Второго Бухгалтерского Отделения полугодовых по 28 губерниям ведомостей об успехе взыскания недоимок и текущих податей, представляемых министром финансов на Высочайшее усмотрение.

5. Составление особых месячных по каждой губернии ведомостей о податях и прочих сборах для отсылки к начальникам губерний о побуждении неисправимых плательщиков недоимок.

6. Составление по всем государственным капиталам, Высочайше утвержденной росписью назначенным, расчетов о ассигнованных на счет таковых капиталов из Главного Казначейства и казенных палат сумм.

Третье отделение

(начальник, 3 контролера, 3 помощника контролера, 2 счетных чиновника и 6 канцелярских)

Сведений о распределении дел внутри Отделения нет (видимо разделение по губерниям).

1. Поверка текущих ведомостей казенных палат про 30 губерниям и вся переписка о последствиях поверки таковой отчетности.
2. Составление из всех этих отчетностей частных счетов, входящих в состав кассового отчета, предоставляемого ежегодно министром финансов Государственному Совету.
3. Составление по высочайшему повелению сравнительных счетов о податях и недоимках за каждую половину года, посылаемому управляющему I Отделением СЕИВ Канцелярии.
4. Составление для Второго Бухгалтерского Отделения полугодовых по 28 губерниям ведомостей об успехе взыскания недоимок и текущих податей, представляемых министром финансов на Высочайшее усмотрение.
5. Составление особых месячных по каждой губернии ведомостей о податях и прочих сборах для отсылки к начальникам губерний о побуждении неисправимых плательщиков недоимок.

РЕВИЗИОННЫЕ ОТДЕЛЕНИЯ

Первое отделение

(начальник, 4 контролера, 4 помощника контролера, 2 счетных чиновника и 8 канцеляристов)

1. Поверка годовых отчетов казенных палат по 14 губерниям, Главного Казначейства по суммам принадлежащим Государственному Казначейству, Экспедиции государственных кредитных билетов, Санкт-Петербургского и Екатеринбургского монетных дворов, кредитных установлений и заграничных фондов Департаментов Почтового и Внешней торговли, сведения Департамента горных и соляных дел о суммах, обращающихся в Московском Горном Правлении.
2. Извлечение из оных отчетов частных счетов для составления из них Генерального отчета Государственному Контролю.
3. Составление объяснений о разностях, открывающихся при сличении Генеральных отчетов с операционными других Департаментов.
4. Рассмотрение частных вопросов, относящихся до годовой отчетности казенных палат.
5. Извлечения из отчетов казенных палат и Главного Казначейства сведений по вопросам, поступающим из Государственного Контроля по ревизии генеральных отчетов, а в случае неудовлетворительности этих сведений, требование оных от казенных палат.

Второе отделение

(начальник, 4 контролера, 4 помощника контролера, 2 счетных чиновника и 8 канцелярских)

Дела по столам распределены по губерниям.

Те же дела, что у Первого отделения по 21 губернии и 3-м областным правлениям.

Третье отделение

(начальник, 4 контролера, 4 помощника контролера, 2 счетных чиновника и 8 канцелярских)

Дела по столам распределены по губерниям.

Те же дела по 23 губерниям и Войсковому Правлению Войска Донского.

БУХГАЛТЕРСКИЕ ОТДЕЛЕНИЯ

Первое отделение

(начальник, 3 бухгалтера, 3 помощника бухгалтера, 2 счетных чиновника и 5 канцелярских)

1 стол

1. Ведение подробных журналов о всех распоряжениях министра финансов и Департамента государственного казначейства по доходам и расходам и исключениям сумм; а равно об ассигнованных из Государственного Казначейства пенсиях. О сих последних ведутся балансовые книги, с показанием в оных всех прибытиях и убытках пенсионеров, как по империи, так и Царству польскому, по которым поверяются рассылаемые по губерниям пенсионные расписания.

2. Ревизия реестров всех казенных палат и Главного Казначейства о полученных предписаниях по части Департамента Государственного Казначейства, высылаемых палатами по 2 раза в месяц, а Главным Казначейством ежедневно.

2 стол

1. Составление подробных ведомостей о капиталах ведомств и предварительных соображений о расходах, для представления оных на Высочайшее усмотрение Государя Императора.

2. Составление счетов для представления Государю Императору: еженедельные о чрезвычайных по государству расходах и ежемесячные ведомости о высланных из губерний и Санкт-Петербургской таможни суммах.

3. Ведение ведомостей об именных указах и Высочайших повелениях по Департаменту государственного казначейства с объяснением в оных, когда сделаны действительные по ним исполнения.

4. Ведение подробных счетов: а) о кассе Главного Казначейства, для представления оных еженедельно министру финансов; б) об оборотном капитале Государственного Казначейства и составление о нем отчета для представления в Государственный Совет; в)

о внешних займах, поступающих в Государственное Казначейство; г) о разных отдельных по Государственному Казначейству капиталах.

5. Переписка о зачетах в подлежащих расходах из Государственного Казначейства сумм, которые употребляются по заграничным операциям.

6. Составление сведений о всех расходах, производимых по государству на счет казны Царства Польского и делаемых казною Царства на счет Казначейства Империи.

7. Ведение счетов и переписка о капиталах, переводимых от разных ведомств в безусловное распоряжение Государственного Казначейства на погашение внутренних займов и к условному хранению, впредь до востребования, равно о суммах, состоящих в долгах из передаваемых капиталов.

8. Ведение текущего счета с Государственным Банком.

3 стол

1. Ведение главной книги из особо составляемых мемориалов о всех оборотах о приходах и расходах, по годовой росписи исчисленным, с подробными показаниями изменений, какие в течение года происходят и сверх того составление сметы о расходах по ведомству Департамента государственного казначейства.

2. Составление из полученных от разных ведомств смет о расходах и доходах по государству и особых к тому сведений, частных соображений по каждому ведомству для министра финансов и таковых же соображений о расходах для Государственного Совета при внесении в оный на рассмотрение расходных смет.

3. Составление подробных ведомостей о капиталах ведомств и предварительных соображений о доходах, для представления оных на Высочайшее усмотрение Государя Императора.

4. Проект Государственной росписи с подробными при ней приложениями, особых табелей доходам и расходам и записки с подробными выводами всех предположений о доходах и расходах по государству для внесения всего этого на рассмотрение Комитета Финансов.

5. По утверждении Государственной росписи подробные извлечения о доходах и расходах для сообщения оных разным ведомствам и составление доходных расписаний для рассылки по губерниям.

6. Составление ежемесячных ведомостей для испрошения Высочайшего утверждения о зачислении действительным по Государственному Казначейству расходам таких сумм, кои ассигнуются сверх сметы по объявленным разными ведомствами Высочайшим повелениям и другим узаконениям.

7. Переписка о заготовлении контрамарок, о рассылке оных по губерниям для удовлетворения требований Военного и Морского ведомств.

Второе отделение

(начальник, 3 бухгалтера, 3 помощника бухгалтера, 2 счетных чиновника, 6 канцелярских)

По всем

1. Поверка счетов о доходах, расходах и недоимках Государственного Казначейства, составляемых 2 и 3 Счетными отделениями из ведомостей казенных палат, Главного Казначейства, Монетных дворов и из сведений Кредитной Канцелярии о заграничных фондах.
2. Ведение книг частных и общей о доходах с разделением по источникам, о расходах по министерствам и управлениям и о наличных деньгах по Казначейству и монетам.
3. Составление годового отчета о доходах и расходах Государственного Казначейства с 14 приложениями, представляемого министром финансов Государственному Совету.

1 стол

1. Составление полугодовых ведомостей об успехах взимания податей по губерниям и областям, подносимых министром финансов на благоусмотрение Е. И. В.
2. Составление по требованию Высочайшего Начальства разных счетных сведений из годовых отчетов о доходах Государственного Казначейства.

2 стол

Составление годового обозрения о доходах и расходах Государственного Казначейства, подносимого министром финансов на благоусмотрение Е. И. В.

3 стол

Составление по требованию Высочайшего Начальства разных счетных сведений из годовых отчетов о доходах Государственного Казначейства.

Третье отделение

(начальник, 4 бухгалтера, 4 помощника бухгалтера, 3 счетных чиновника, 4 канцеляриста)

Все столы

1. Рассмотрение частных счетов по Главному Казначейству и казенным палатам, составленных в Ревизионных Отделениях.
2. Свод генеральных отчетов о государственных доходах и расходах для Государственного Контроля со всеми подробными к ним приложениями.
3. Составление объяснений о разностях, открывающихся при сличении генеральных отчетов с операционными отчетами других Департаментов.
4. Удовлетворение поступающих от Государственного Контроля требований на ревизию генеральных отчетов.

1 стол

1. Разрешение вопросов, касающихся финансовой годовой отчетности и требующих пояснений.
2. Ревизия книг казначея Департамента и составление из них ежегодных отчетов для Государственного Контроля.
3. Ревизия отчетов Главного Казначейства о штатных его суммах.

КАНЦЕЛЯРИЯ

(правитель, 4 секретаря, журналист, регистратор, помощник журналиста и 9 канцелярских. 1 секретарь при директоре Департамента, 2 откомандированы в Управление по земским повинностям, где занимаются делами о личном составе. При Канцелярии Архив: начальник, помощник и 2 канцеляриста)

Журналист

Ведение входящих журналов Департамента

Регистратор

Ведение исходящих журналов Департамента

1 стол

1. Ведение всех вообще реестров, книг и списков, означенных в 475 ст. I т. Учр. Мин.
2. Определение, перемещение и увольнение чиновников Департамента и его ведомства.
3. Представление к наградам в Комитет министров чиновников Департамента и его ведомства.
4. Назначение пенсий, единовременных пособий и прибавочного жалования за службу в Сибири.
5. Награждение знаками отличия беспорочной службы чиновников отделений казначейств и контрольных казенных палат, Главного Казначейства и Департамента.
6. О назначении пособий из 3-х тысячной суммы отставленным чиновникам и семействам умерших чиновников. Прощений по сему предмету поступает до 300 в год.
7. Рассмотрение жалоб приносимых на Высочайшее имя Правительствующему Сенату и министру финансов по назначению пенсий и единовременных пособий по Уставу.
8. Назначение и выдача жалованья чиновникам Департамента, также все выдачи из штатной суммы, ведение расчета о штатной сумме и вообще все дела, относящиеся до личного состава чиновников Департамента (*вместе со 2 столом*).
9. Доставка Канцелярии министра финансов всех периодических сведений (*вместе со 2 столом*).
10. Дела до общего управления Казначейства касающиеся и прочие никакому отделению особенно не принадлежащие (*совместно со 2 столом*).

2 стол

1. Награждение чинами чиновников Департамента и его ведомства и об отдании старшинства.
2. Представление к наградам по статуту чиновников Департамента и его ведомства.
3. Рассмотрение жалоб по всем делам, касаемых или губернских чиновников, или по существу своему не подлежащих рассмотрению отделениями Департамента.
4. Дела о сокращении переписки. О заготовлении для всех вообще уездных казначейств счетных книг, об уничтожении решенных дел, о заготовлении мебели для казенных палат и уездных казначейств и все дела по справкам о доставлении различных сведений, которые относятся до нескольких отделений.
5. Рассмотрение жалоб, приносимых министру финансов от подведомственных мест и лиц; заключения при изменении и дополнении законов.
6. Назначение добавочного жалования присяжным и нижним служителям казенных палат и уездных казначейств и соляных правлений.

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМСКИМИ ПОВИННОСТЯМИ ДЕПАРТАМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

Всего 57 чиновников. 34.636 руб. на все управление.

I Распорядительное Отделение (3 стола)

13 чиновников (7 штатных и 6 канцелярских).

Составление по 26 губерниям, смет и раскладок земских повинностей, представление их в Государственный Совет и исполнение; производство дел:

- а) об отнесении на земской сбор новых расходов;
- б) об открывающемся недостатке сумм, определенных на исправление повинностей, разрешение в установленном порядке отпуска сумм и вообще переписка о всех сметных и сверхсметных расходах;
- в) об утверждении торгов на подряды и поставки;
- г) о случаях несостоятельности и затруднениях в подрядах и поставках, также и о непредвиденных убытках при исполнении земских повинностей;
- д) рассмотрение жалоб по всем случаям, относящимся к исправлению земских повинностей;
- е) переписка о назначении и производстве платежей по шоссейным и др. займам из кредитных установлений, и
- ж) дела о сборах, учреждаемых в пользу городов и общин, не принадлежащие исключительно ни к одному из земских отделений.

II Распорядительное Отделение (3 стола)

14 чиновников (7 штатных и 7 канцелярских)

Составление смет и раскладок по 21 губерниям и по Восточной и Западной Сибири; предоставление их в Государственный Совет и исполнение; составление ежегодных смет о татарском сборе; рассмотрение приносимых на заключение Военным министерством смет Войска Донского; производство дел:

- а) об отнесении на земской сбор новых расходов;
- б) об открывающемся недостатке сумм . определенных на исправление повинностей, разрешение в установленном порядке отпуска сумм и вообще переписка о всех сметных и сверхсметных расходах;
- в) об утверждении торгов на подряды и поставки;
- г) о случаях несостоятельности и затруднениях в подрядах и поставках, также и о непредвиденных убытках при исполнении земских повинностей;
- д) рассмотрение жалоб по всем случаям, относящимся к исправлению земских повинностей;
- е) дела о сборах, учреждаемых в пользу городов и общин, не принадлежащие исключительно ни к одному из земских отделений;
- ж) переписка по делам о земских повинностях, отправляемых по особым положениям в Лифляндской и Эстляндской губерниях.

Счетное отделение (7 столов)

30 чиновников (21 штатный и 9 канцелярских)

1. Ревизия ежемесячных ведомостей и годовых контрольных отчетов по 50 губерниям и 4 областям.
2. Ведение бухгалтерских книг о приходе и расходе земских сборов по всем губерниям и отдельным управлениям, составление из них ежемесячно табелей для представления министру финансов на усмотрение, а по окончании года, годового по Империи генерального счета и хозяйственного годового отчета, который рассматривается в Совете МФ и потом, в списках сообщается министрам внутренних дел, государственных имуществ и уделов.
3. Составление для Государственного Контроля по каждой губернии и области отдельного отчета и из них в виде общего перечня генерального отчета.
4. Рассмотрение третичных ведомостей, доставляемых казенными палатами, на основании Счетного Устава Министерства Финансов, об успехах ревизии книг и отчетов о земских повинностях.

5. Производство дел, возникающих вследствие ревизии месячных ведомостей и годовых контрольных отчетов, как то: о сложении недоимок, о начетах и взысканиях, об утверждении и взыскании расходов, произведенных из земских сборов сверхштатных и других назначений.

ДЕПАРТАМЕНТ РАЗНЫХ ПОДАТЕЙ И СБОРОВ

Представление от 29 ноября 1860 г.

Первое отделение податей и повинностей

(начальник, 3 столоначальника, 1 бухгалтер, 9 помощников, 3711 руб. на канцелярских – в настоящее время 16 канцелярских чиновников)

1 стол – ревизская часть

2 стол – апелляционные штрафы по разным случаям

3 стол – рекрутские повинности, обращение в казну крестьян

4 стол – счетный

1 стол

1. Народная перепись и заведование ревизской частью вообще.
2. Сбора подушные, подымные, поземельные, на основании Устава о податях разными сословиями в государственный доход платимые.
3. Дела о причислении и исключении лиц податного состояния из оклада, равно и о перечислении из одного сословия в другое, на основании Закона о состояниях.
4. Дела о льготах лицам разного податного звания.

2 стол

1. Сборы за права торговые, за владение лавками и недвижимою собственностью, на основании Уставов торгового и о пошлинах.
2. Штрафы по разным случаям, как-то: апелляционных, за неправо вчинение исков, и всякие другие сборы под именем канцелярских в казну взысканий, исключая взыскания за повышение чинами и других, к предметам Четвертого отделения принадлежащих.
3. Дела о коробочном сборе поскольку оные относятся до МФ.

3 стол

1. Сборы по рекрутской повинности и дела о зачетных рекрутских квитанциях, на основании Рекрутского устава.
2. Дела о обращении в казну крестьян и дворовых людей из помещичьего владения.
3. Дела об представлении и увольнении советников и ассессоров по ревизской части и о назначении как им, так и прочим чинам Ревизского отделения наград, пенсий и пособий.

Счетный стол

1. Составление (по Счетному столу) Государственной окладной книги.
2. Составление ежегодной сметы окладных доходов со всех податных состояний для Государственной росписи.
3. Учет числа душ всех состояний подлежащих платежу податей и других сборов.
4. Поверка всех окладов показываемых по Генеральным отчетам с ведомостями о числе душ и податей.
5. Ревизия ведомостей о гильдейском сборе за свидетельства на право торговли.

Второе отделение откупных и акцизных сборов в губерниях Западных, Малороссийских, Новороссийских и Сибирских

(начальник. 4 столоначальника, 1 столоначальник счетного стола, 6 помощников, 4001 руб. на канцелярских чиновников – 15 канцелярских чиновников на данный момент).

1 стол – взнос откупных сумм в Малороссийских и Западных губерниях.

2 стол – в Новороссийских и Сибирских.

3 стол – акцизный сбор в Западных губерниях.

4 стол – определение и увольнение чиновников питейного сбора.

5 стол – счетный.

1. Дела по управлению откупов: акцизных с вина в 16 привилегированных губерниях; чарочных в 7 губерниях; акцизных сборов в городах Остзейских губерний и г. Нарве, а также откупов Западной и Восточной Сибири и по хозяйству управлению питейным сбором в Черноморском казачьем войске.
2. Дела по раздаче питейных заведений по жребию по 9 привилегированным губерниям в пределах уничтоженных чарочных откупов.
3. Рассмотрение прав лиц на учреждение заводов: для выделки вина, водок хлебных. Свеклосахарных и пейсаховых, а также пива, меда, лака, политуры, одеколона, духов и гофманских капель.
4. Измерение силы винокуренных заводов с приведением в известность оных; переписка о продолжении винокурения более определенного срока, разрешение выкурки вина кроме хлеба и картофеля из других продуктов и взыскание за просрочку в доставлении на ревизию винокуренных книг равно и за неисправное оных ведение.
5. Разрешения на открытие новых питейных заведений, разделение оных на разряды по местности для снабжения установленными патентами, разрешение недоразумений по провозу и продаже питей и взыскание за просрочку возврата ярлыков и за потерю оных.

6. Охранение от подрыва откупов, оказание им льгот при затруднительном положении, учреждение казенного управления по откупам в случае неисправности, а также отдача оных с торгов в новое содержание и расчеты с откупщиками.
7. Передача откупов в содержание от одних лиц другим, разрешение споров между компаньонами по содержанию откупов, а также залогодателей и других лиц с откупщиками.
8. Взыскание откупных недоимок с имения откупщиков, залогов с ценовщиков или из бывшего уже общества по 16 привилегированным губерниям со времени учреждения откупов по Великорусским губерниям с 1799 по 1827 гг.
9. Разрешение рассрочек в платеже откупных недоимок и сложение оных со счетов по безнадежности.
10. Вознаграждение городов и владельцев имений по Всемиловейшему пожалованию, а также и арендаторов казенных имений за упадок дохода от введения акцизной системы и установление патентов на питейные заведения, а также назначение городом пособий из питейного дохода.
11. Составление предварительных ежегодных смет о доходах и расходах по питейной части в губерниях: 16 привилегированных, 3 Остзейских и Сибирских.
12. Рассылка в казенные палаты ярлыков на развоз вина в 16 привилегированных губерниях.
13. Взыскание разных штрафов установленных за нарушение правил акцизного положения.
14. Определение и награждение советников питейных отделений казенных палат губерний, 16 привилегированных, 3 Остзейских и Сибирских, а также представления всех чиновников по питейной части служащих к наградам и назначения как им, так и чиновникам служащим во время казенного откупа управления и семействам их пенсий и единовременных пособий.

Третье отделение откупных и акцизных сборов в Великороссийских губерниях и в Закавказском крае

(начальник, 4 столоначальника, 1 столоначальник счетного стола, 6 помощников, 4796 руб. на канцелярских – 18 чиновников)

1 стол – взнос откупных сумм

2 стол – о незаконной продаже питей

3 стол – об определении и увольнении чиновников питейных отделений

4 стол – счетный

5 стол – о пивоварении, медоварении и выделке водок

1. Дела по управлению питейными сборами в губерниях Великорусских, и Ставропольской с заливными оными местами.
2. Дела по управлению питейными сборами с закавказских губерний.
3. Рассмотрение проектов относительно питейных сборов и распоряжения при изменениях в откупной системе.
4. Дела по пивоварению, медоварению, выделке водок и взиманию с них акциза.
5. Дела о портерных лавках, ренсовых погребах и трактирных заведениях.
6. Дела по выбору откупщиками контрактных пропорций вина, взносы в казну за оные денег и откупной суммы.
7. Учреждение казенного надзора в случае неисправности откупщиков, отдача неисправных откупов с торгов в новое содержание, рассмотрение расчетов, взыскание и рассрочка недоимок.
8. Дела по нарушению откупных условий, незаконной продажи питей, кормчеству и о мерах к преодолению оного.
9. Дела по постройкам питейных домов, переводу оных с одного места на другое, рассмотрение смет на постройки, рассмотрение спорных дел о местах, занимаемых питейными домами, и составление подробных реестров о всех питейных заведениях.
10. Дела об определении и увольнении чиновников питейных сборов.
11. Текущее счетоводство по питейному сбору и по недоимкам минувших с 1827 г. откупных периодов, составление сведений об откупщиках и залогах, а также составление необходимых по текущим делам соображений.

Четвертое отделение неокладных сборов

(начальник, 2 столоначальника, 2 бухгалтера, 1 контролер, 6 помощников, 5240 руб. на канцелярских чиновников – на данный момент 20)

при нем Гербовое Казначейство

(управляющий, 3 казначея, 1 бухгалтер, 1 помощник бухгалтера, 720 руб. канцелярских – 2)

1 стол – гербовой и крепостной сбор

2 стол – заготовление и рассылка гербовой бумаги

3 стол – счетный

4 стол – счетный

5 стол – счетный

1. Заготовление гербовой бумаги всех родов.
2. Рассылка сей бумаги по всему государству.

3. Ревизия счетов Гербового Казначейства и казенных палат о бумаге и вырученных за нее суммах, переписка по сей части. и составление для Государственного Контроля годовых материального и денежного отчетов.
4. По проектам предоставляемых разными лицами о гербовом, крепостном и других сборах.
5. По делам, препровождаемым Правительствующим Сенатом на заключение министра финансов об обозначенных сборах.
6. По объяснению и пополнению, в случаях надобности, законов о тех же сборах.
7. По встречаемым казенными палатами и другими местами сомнениям или затруднениям во взыскании крепостных и гербовых пошлин.
8. По жалобам на действия казенных палат в излишнем или неправильном взыскании гербовых и крепостных сборов.
9. По возврату неправильно поступивших в казну денег и сложению безнадежных ко взысканию или ненадлежаще числящихся недоимок по оным сборам.
10. Наблюдение (по издаваемым при Сенатских ведомостях объявлением о совершенных актах) за полным поступлением установленных за переходы имений пошлин.
11. Поверка ведомостей казенных палат о неокладных доходах и недоимках.
12. Наблюдение за поступлением сих доходов и меры побуждения.
13. Ведение бухгалтерских книг и счетов о тех доходах; предварительный вывод сумм об означенных доходах, вносимых ежегодно в смету.

Пятое отделение казенных и частных винокуренных заводов

(начальник, переводчик, 3 столоначальника, 5 помощников, 2908 руб. на канцелярских чиновников – 12)

1 стол – устройство заводов

2 стол – перевозка вина

3 стол – заготовление вина

1. Сведения о казенных винокуренных заводах, дела о их управлении и устройстве, о казенном движимом и недвижимом имуществе, о заготовлении хлеба, дров, других материалов, посуды, инструментов и т. п. Перестройка, починка заводов; назначение к ним чиновников, служителей, мастеров и работных людей; отдача заводов в содержание частным людям; расчеты с ними; выкурка и поставка вина с казенных заводов; ассигнования и отпуск сумм потребных на выкурку вина; расчеты по поставкам вина.
2. Дела о постройке, найме и о хранении винных помещений; об ассигновании потребляемых на то сумм; а также о заготовлении и рассылке в казенные палаты спиртометров.

3. Дела по заготовлению вина с частных заводов Великокороссийских губерний посредством заподряды в казенных палатах, по заготовлению вина хозяйственным способом, и о залогах предоставляемых в обеспечение задаточных денег по поставкам вина.
4. Прием вина в казенные магазины и расчеты с винными поставщиками.
5. Перевозка вина из одних губерний в другие или из одного города в другой и делопроизводство об оказавшейся при том путевой трате.
6. Дозволение заводчикам поставки вина ранее контрактных сроков; отсрочка поставки и сложение или взыскание контрактной неустойки за невыставку в сроки вина; также взыскание следующих третних денег и других по винокурению недоимок.
7. Перечисление поставок вина из одного года в другой.
8. Оказание винокурным заводчикам снисхождения и пособий по поставке вина и рассрочка платежа числящихся на них взысканий.
9. Дела о продаже лишних бочек, об удовлетворении заводчиков деньгами за невозвращенные откупом в определенный срок бочки.
10. Сведения о капиталах ассигнуемых на заготовление вина.
11. Сведения о количестве заготовленного вина, ценах оному и употребленных на сие суммах.
12. Сведения и дела о частных винокурных заводах по Великорусским и Сибирским губерниям, проверка требуемых от казенных палат нормальных измерений и расписаний о силе винокурных заводов.
13. Составление и содержание в должной исправности общей ведомости с надлежащими отметками о происходящих в винокурных заводах в последнее время изменениях.
14. Дело об уравнительном распределении поставок вина между заводчиками по силе их заводов и о предоставлении заводами их местного преимущества.
15. Дела по выкурке вина из свекловицы и картофеля и обустройстве для сего заводов.
16. Дозволение перевода выкурки вина с одного завода на другой и разрешение передачи поставки вина от одного лица другому.
17. Переводы с иностранных языков лучших вышедших по винокурению сочинений.

Шестое счетное отделение

(начальник. 3 контролера, 2 бухгалтера, 17 помощников, 2 счетных чиновника, 2028 руб. на канцелярских чиновников – 7)

Ревизия книг, счетов и ведомостей по окладным сборам, кроме Государственной окладной книги; бухгалтерия и контроль по питейной части; по казенным заводам и отчетности Государственному Контролю.

Канцелярия

(правитель, столоначальник, 2 помощника, 1 экзекутор и казначей, его помощник, 1553 руб. на канцелярских чиновников – 11)

Архив

(начальник, помощник, 430 руб. на канцелярских чиновников – 1)

При Департаменте вообще

(секретарь, 4 чиновника особых поручений, в т. ч. архитектор, доктор)

ДЕПАРТАМЕНТ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ**Первое отделение торговых внешних сношений**

(9 штатных и 16 канцелярских чиновника)

1 стол

1. Переписка с агентами, консулами и министрами при иностранных дворах по делам торговли.
2. Составление по сим делам инструкций консулам и агентам.
3. Собрание сведений о ценах товаров, о пошлинах, трактатах, судоходных и купеческих регламентах, нуждах и пользах иностранных государств и народов. Относительно к торговле.
4. Собрание сведений из важнейших иностранных торговых мест о тех российских товарах, которые наиболее в торговле обращаются, о ценах их и о том, не получают ли подобные товары из других земель, по каким ценам, и не могут ли они заменять российских и обратиться к уменьшению надобности в оных.
5. Собрание сведений о промыслах, россиянами за границей производимых, о правах и выгодах, коими они там пользуются.
6. Собрание сведений о количестве и качестве товаров из иностранных мест в Россию отправляемых; к каким портам или сухопутным таможням, на каких кораблях или сухопутных транспортах и на чей счет.
7. Собрание генеральных и частных карт пограничных и прибрежных мест по всей таможенной линии, с означением больших и малых дорог, как ныне существующих, так и закрытых.
8. Собрание сведений о главнейших дорогах и путях сообщения, посредством коих торговля иностранных земель производится в Россию.
9. Собрание сведений о перевозимых через Россию за границу иностранных произведениях.

10. Собрание сведений о карантинных правилах других государств и распоряжения со стороны таможен по карантинному надзору, равно дела о допущении или недопущении приходящих кораблей и транспортов в пределы наши. Дела о переменах в торговых трактатах и наблюдение за исполнением этих трактатов.

2 стол

1. Собрание сведений, служащих к дополнению и исправлению тарифов и уставов до торговли относящихся.
2. Рассмотрение предложений о переменах в оных.
3. Рассмотрение проектов до торговых и таможенных управлений относящихся.
4. Составление инструкций и правил по сему ведомству.
5. Дела об учреждении, уничтожении и перемене таможен и таможенных округов.
6. Дела о торговле Царства Польского, Бессарабии, Керченского порта, Одесского Порто-Франко и с Финляндией.
7. Дела о складке товаров по особым изданным правилам.

3 стол

1. Дела (кроме принадлежащих по предметам к другим отделениям) о торговле по Закавказскому краю, по Каспийскому морю, по Оренбургскому и Сибирскому таможенному округам и по Камчатке, а также по Кяхтинскому торгу.
2. Наблюдение за исполнением правил по перевозке товаров из выпускных в складочные таможни и все относящиеся к сему дела.
3. Наблюдение за исполнением правил о транзитном торге и разрешения по оным.
4. Дела об уступке пошлин по трактатам и постановлениям.
5. Дела об авариях и принадлежащих к оным обстоятельствам.
6. Дела о товарах объявленных низкою ценою.

Второе отделение таможенного управления

(9 штатных, 22 канцелярских)

1 стол

1. Определение и увольнение чиновников Департамента и его ведомства.
2. Ведение формулярных списков всех чиновников Департамента и таможенных.
3. Выдача жалования и столовых денег.
4. Назначение добавочного жалования за прослужение в отдаленных губерниях положенного срока.
5. Вычеты из жалования по денежным претензиям на чиновников Департамента и таможенного ведомства.
6. Денежные пособия по особым случаям в течение года.

7. Следствия по нарушению обязанностей чиновников таможенного ведомства.
8. Доставка в правление Императорской АН два раза в год списков чиновников Департамента и таможенного ведомства для помещения в адрес-календарь.
9. Определение детей чиновников в казенные учебные заведения и платеж за них денег.
10. Общие дела по отделению.

2 стол

1. Производство в чины, пожалование орденами, знаками отличия беспорочной службы, подарками и другими Высочайшими наградами.
2. Доставка Департаменту Герольдии сведений о приобретших дворянство чином или орденом.
3. Назначение пенсий и единовременных пособий чиновникам Департамента и его ведомства.
4. Выдача пособия к жалованию на основании Таможенного Устава и общих денежных наград чиновникам Департамента и его ведомства.
5. Наем квартир для чиновников Департамента и отпуск квартирных денег чиновникам таможенного ведомства.
6. Определение и увольнение маклеров, нотариусов, диспашеров и аукционистов при С.-Петербургском порте и Московской бирже и снабжение их книгами.
7. Заготовление канцелярских материалов, мебели и других принадлежностей для Департамента и его ведомства.
8. Покупка узаконений для Департамента и его ведомства.
9. Причисление денег, поступающих в 2% сумму и другие капиталы Департамента, внесение в банк и прием из одного разных сумм. Прием денег из Государственного Казначейства.
10. Заведование лазаретом Департамента и С.-Петербургской таможни, отпуск денег на лекарства, наем медиков для таможен.
11. Поставка курьерских лошадей для Департамента и расходы на разъезды таможенных чиновников по делам службы.
12. Назначение денег на экстраординарные секретные расходы.
13. Вознаграждение некоторых городов и таможенных чиновников за потери от уравнивания иностранных судов с российскими в платеже корабельных сборов.

3 стол

1. Постройка и починка зданий для таможен и пограничной стражи, а также наем домов для таможен и застав.
2. Отопление и освещение таможенных зданий, кроме пограничной стражи.

3. Собрание планов всех зданий по ведомству Департамента и заведование казенным таможенным имуществом.
4. Постройка и наем судов для таможен и застав.
5. Улучшение гаваней, углубление речных фарватеров, укрепление набережных, устройство пристаней и маяков, заведование принадлежащими Департаменту пароходами и землечерпательными машинами.
6. Устройство пограничных дорог с нужными сооружениями.
7. Снабжение таможенных мест всеми принадлежностями для клеймения товаров и инструментами для измерения напитков, гербовою для объявлений бумагою. Бандеролями, весами, мерами и прочим, а также отпуск потребных для сего сумм.
8. Рассмотрение предложений об улучшении способа клеймения товаров.
9. Заведование суммами. Поступающими за складку товаров в таможенные пакгаузы, за наем амбаров таможенного гостиного двора в С.-Петербурге, в пользу Кяхтинского двора и т. п.

Третье отделение конфискационное

(11 штатных и 24 канцелярских)

1 стол

1. Дела о выпуске пассажирских вещей и предметов, привозимых из-за границы для разных ведомств и частных лиц.
2. Дела о взысканиях за несоблюдение таможенных правил в корабельных и товарных документах.
3. Дела о зачете и возвращении пошлин и о товарах вместо пошлин уступленных.

2 стол

1. Дела конфискационные и следственные, также об удалении от границ евреев и других лиц, замеченных в контрабандном промысле по округам: Архангельскому, С.-Петербургскому, Ревельскому, Рижскому, Либавскому, Юрбургскому и по Московской таможне.
2. Составление еженедельно сведений о конфискациях товаров и о суммах, поступивших от конфискации товаров, также о количестве вступивших ии решенных дел.
3. Доставка к 1-му числу каждого месяца для печатания в месячных циркулярах Департамента сведений о деньгах, распределенных в награду по конфискациям.
4. Производство общих дел, также о мерах к отвращению контрабандного торго и об изменении постановлений по конфискационной части.

3 стол

Конфискационные и следственные дела по округам Вержбаловскому, Калишскому, Завихостскому, Радзивиловскому и Варшавской таможене.

4 стол

1. Конфискационные и следственные дела по округам: Скулянскому, Кубейскому, Одесскому, Феодосийскому, Таганрогскому, Астраханскому, Оренбургскому, Сибирскому и по Кяхтинской таможене.
2. Распределение конфискованных денег по Закавказскому таможенному округу.

Судное отделение

(6 штатных и 12 канцелярских)

1 стол

1. Жалобы и апелляции на конфискации провозимых товаров и на взыскание с проводителей и сообщников их.
2. Определение взысканий по сим делам с тайнопроводителей товаров и их сообщников и вообще с нарушителей таможенных правил на основании Таможенного Устава.
3. Соображение определений Сената по таковым делам и по частным жалобам на Департамент и представления по оным Сенату.
4. Тяжебные биржевые дела

2 стол

1. Рассмотрение следствий о преступлениях чиновников, передаваемых из других отделений.
2. Соображение определений Сената по таковым делам и представления по оным Сенату.
3. Оштрафование, отрешение от мест и предание суду чиновников.

Счетное отделение

(44 штатных и 36 канцелярских)

Делится на бухгалтерию и контроль

Бухгалтерия*1 стол*

1. Ведение книг: а) о таможенных доходах; б) о разных казенных и частных суммах; в) о суммах на содержание таможен и застав; г) о суммах на содержание пограничной стражи; д) о Кяхтинских векселях; е) о суммах из таможен и застав в Департамент присылаемых.
2. Составление семидневных ведомостей о таможенных доходах для представления министру финансов и директору Департамента.

3. Составление отчетов для отсылки в Государственный Контроль о суммах, обращающихся в таможенных местах и о гербовой бумаге.

2 стол

1. Ведение книг: а) о суммах, определенных штатами на содержание Департамента; б) о капиталах Департамента; в) о конфискационных суммах по нерешенным делам и о таковых же суммах по делам решенным; г) о разных посторонних суммах; д) хранящимся в Департаменте билетам кредитных установлений; е) о расходах за меню подлежащих; ж) о суммах, отсылаемых из Департамента в таможни и заставы.
2. Составление ежемесячных ведомостей для представления министру финансов.
3. Составление годовых отчетов о суммах Департамента для отправления в Государственный Контроль.

3 стол

1. Ведение книг и составление таблиц: а) о привозных товарах, по их званию по таможням и по нациям; б) о внешнем судоходстве; в) о прибрежном судоходстве; г) о транзитной торговле; д) о торговле с Финляндией.
2. Составление семидневных ведомостей о пришедших и отшедших кораблях для представления министру финансов и директору Департамента.
3. Собрание сведений для видов торговли по привозной части.

4 стол

1. Составление таблиц: а) об отозванных товарах, по их званию по таможням и по нациям; б) о конфискованных и проданных товарах; в) о денежном и вексельном курсе и о ценах российским и иностранным товарам в главнейших торговых местах; г) краткий журнал о ценностях привоза и отпуска товаров и о таможенных доходах.
2. Составление семидневных ведомостей о таможенных доходах для представления Государю Императору.
3. Составление годовых ведомостей: а) о вывезенных за границу жизненных припасов для МВД и МГ И; б) об отправленной за границу крымской соли и поступившем за оную акцизе для Департамента горных и соляных дел; в) об отпущенном табаке и внесенных за оный пошлинах для Департамента разных податей и сборов.
4. Собрание всех сведений для видов торговли по отвозной части.

Сверх того, на помощнике бухгалтера возлагается ведение журнала о приходе и расходе сумм по таможенному ведомству, главной книге Департамента и реестра о недоимках; наблюдение за исправностью всех бухгалтерских книг и генеральное заключение оных; извлечение счетов из книг за прежнее время по требованиям разных мест и лиц и

составление отчетов вместе со столоначальниками 1 и 2 столов для отправления в Государственный Контроль.

Контроль

Производит ревизию книг, документов и счетов.

1 стол

по С.-Петербургскому и Архангельскому округу

2 стол

по Рижскому, Ревельскому, Либавскому

3 стол

по Юрбургскому, Вержбольскому округу и Московской таможне

4 стол

по Калишскому, Завихостскому округу и Варшавской таможне

5 стол

по Радзивилловскому, Скулянскому и Кубейскому округам

6 стол

по Одесскому, Феодосийскому и Таганрогскому округам

7 стол

по Закавказскому округу

8 стол

по Астраханскому, Оренбургскому, Сибирскому округу и Кяхтинской таможне

Сверх того, на помощника контролера возлагается ведение кассовой отчетности по приходу и расходу сумм Департамента, ревизия книг и счетов казначея оного, также мест и лиц, коих действия не принадлежат рассмотрению контрольных счетов.

Канцелярия

(10 штатных и 17 канцелярских)

1 стол

1. Содержание в исправности списка штаб- и обер-офицерам пограничной стражи и сведений о вакансий.
2. Определение в службу, увольнение от оной и в отпуска, снабжение увольняемых от службы указами; назначения к должностям, утверждения в оных, отправление к своим командам и переводы из одного ведомства в другое штаб- и обер-офицеров.
3. Ведение и рассмотрение формулярных и кондуитных списков офицеров.
4. Представления о производстве в чины за выслугу лет и за отличие офицеров. А также о производстве нижних чинов в офицеры.

5. Представление штаб- и обер-офицеров ко всякого рода наградам, пенсиям и пособиям.
6. Представление списков кавалеров и возвращение орденов после смерти офицеров пограничной стражи.
7. Снабжение все прибывающих в столицу по делам службы, в отпуски и по другим случаям офицеров билетами на свободное проживание в С.-Петербурге.
8. Командирование лиц для осмотра пограничной стражи и рассмотрение их донесений.
9. Рассмотрение жалоб на чиновников пограничной стражи.
10. Рассмотрение предложений до устройства и размещения пограничной стражи относящихся и составление нужных по сем предметам проектов.
11. Рассмотрение первоначальных донесений о преступлениях чинов пограничной стражи и дальнейшее производство сих дел до передачи их в Судное отделение.
12. Содержание подробного расписания о местах расположения пограничной стражи и команд, подкрепляющих оную, и собрание карт и прочих по сему предмету сведений.
13. Составление приказов, отдаваемых по пограничной стражи и содержание их в порядке.

2 стол

1. Содержание верного счета нижним чинам пограничной стражи и инвалидных команд и досмотрщиков при таможах, поверка месячных строевых рапортов и других срочных донесений и составление общего месячного рапорта.
2. Комплектование нижними чинами пограничной стражи, инвалидных команд и досмотрщиков при таможах, а также определение и увольнение курьеров и сторожей.
3. Переводы и увольнение нижних чинов в отставку и в отпуск, счисление о находящихся в отпусках и передача неспособных во внутреннюю стражу.
4. Награждение их нашивками, знаками отличия св. Анны, унтер-офицерскими чинами и другими наградами.
5. Возвращение паспортов и знаков отличия умерших нижних чинов.
6. Заведование суммами, отпускаемых по пограничной страже, инвалидными командами и досмотрщиками.
7. Снабжение нижних чинов мундирами и амуническими вещами, вооружением, лошадьми, конскою сбруей, жалованием и продовольствием и вся переписка по сим предметам, а также обмундирование нижних чинов Департамента.
8. Выдача нижним чинам пособий по дороговизне провианта и фуража, а также награждений и пособий увольняемым нижним чинам, их вдовам и детям.

9. Наем. отопление и освещение квартир, а также постройка лодок и наем гребцов для чинов пограничной стражи.
10. Рассмотрение по удовлетворению кого следует надлежащую платою за лечение нижних чинов и лошадей таможенного ведомства.
11. Рассмотрение проектов и составление положений об изменениях в форме обмундирования и вооружения.
12. Рассмотрение образцовых мундирных и амуничных вещей, а также предметов вооружения и хранение оных.

3 (журнальный) стол

1. Ведение общих по департаменту журналов, входящим и исходящим бумагам.
2. Распределение по отделениям входящих бумаг.
3. Дела по заведованию экзекуторскою и казначейскою частями.
4. Дела не принадлежащие ни одному из отделений и относящиеся до разных отделений.
5. Производство дел, вносимых на рассмотрение в общее присутствие.
6. Дела о происшествиях.
7. Составление общего месячного циркуляра по таможенному ведомству, печатание и рассылка его.
8. Собрание и хранение узаконений и циркуляров по таможенному ведомству.

Комитет для надзора за браком товаров

(1 штатский и 2 канцелярских)

Архив

(2 штатных и 5 канцелярских)

Типография

(2 штатных и 1 канцелярский)

Директор. 2 вице-директора, 6 чиновников особых поручений, лекарь, архитектор, секретарь при директоре, один канцелярский чиновник при директоре.

Всего при Департаменте 106 штатных и 137 канцелярских чиновников.

ДЕПАРТАМЕНТ МАНУФАКТУР И ВНУТРЕННЕЙ ТОРГОВЛИ

На 18 февраля 1861 г.

Первое отделение

(18 чиновников + при Мануфактурном Совете 1 техник, 1 механик и 1 химик)

1 стол

1. Подробные ведомости о числе всех состоящих в ведении МФ частных фабрик и заводов и находящихся при них работных людей, о количестве употребляемых на них

машин, инструментов и материалов, вырабатываемых изделий и сбыте их внутри и вне государства.

2. Сообщение различных по сему предмету сведений правительственным местам и лицам.
3. Производство дел по прошениям об учреждении вновь фабрик и мануфактурных заведений. рассматривает присылаемые на заключение министру финансов Правительствующим Сенатом дела по жалобам на губернские правления за не дозволение устройства фабрик в губерниях.
4. Дела об утверждении клейм российским подданным и иностранцам, имеющим на то право по заключенным с иностранными державами торговым договорам.
5. О льготах, пособиях и ссудах фабрикантам о поощрениях и награждениях по заключенным с иностранными державами торговым договорам.
6. Об утвержденных на особых правах т. н. посессионных фабриках, а также по прошениям и жалобам посессионных фабрикантов на крестьян и сих последних на владельцев и по рассмотрению производимых по сему предмету следствий.
7. О доставляемых из Департамента внешней торговли иностранных товаров, для освидетельствования качества их и для применения к соответствующим статьям действующего тарифа, дабы определить надлежащую пошлину по указам Правительствующего Сената о подобных же делах, присылаемых на заключение министра финансов.
8. Об учреждении выставок мануфактурных.
9. Об очередных сельскохозяйственных выставках, учреждаемых Министерством государственных имуществ.
10. По заведованию С.- Петербургским Технологическим Институтом и Строгановским училищем технического рисования в Москве; по сношениям с Министерством народного просвещения о публичных технических лекциях и реальных отделениях.
11. Дела о губернских механиках.

2 стол

1. Сношения с агентами и корреспондентами в чужих краях по мануфактурной части, а также с миссиями и консульствами по делам относящихся до мануфактурной промышленности.
2. Учреждение ученых обществ для водворения и усовершенствования в России разных отраслей промышленности.
3. Заведование журналом «Мануфактур и Торговли» и другими техническими изданиями.

4. Дела по проектам разных общих постановлений; клонящихся к спосшествованию и ограждению мануфактурной промышленности.

5. Дела и вся переписка Мануфактурного Совета, в т. ч. по выдаче привилегий на различные изобретения и усовершенствования, по отношениям с Московским отделением и мануфактур-корреспондентами.

3 стол

1. По заготовлению для армии и флота сукном.

2. Дела о взыскании долгов с неисправимых поставщиков сукон, о рассрочке сих долгов и т. п.

Третье отделение

(12 чиновников)

1 стол

1. О наблюдении за силою узаконений по производству внутренней торговли всеми сословиями.

2. О правах торговых сословий.

3. О правах иностранцев на торговлю.

4. О правах купеческих приказчиков и доверенных.

5. Об открытии и закрытии торговых домов под фирмами русских подданных и иностранцев.

6. О торговле на счет семейного капитала.

7. О торговых правах казаков.

8. Об особых правах, дарованных разным азиатским народам, поселившимся в России или приезжающим по торговле.

9. О торговых правах, предоставленных евреям.

10. О наложении штрафов за нарушение торговых уставов.

11. О перечислении из одного звания в другое, если оно связано с приобретением и лишением некоторых торговых прав.

12. О рассмотрении прав представленных торговому сословию для вступления в казенные подряды и поставки.

13. О рассмотрении всех предположений об изменении и дополнении общих и частных торговых уставов.

14. О торговле в учреждаемых городах, местечках и посадах.

15. Об устройстве торговли в селениях.

16. О награждении русского купечества званием коммерц-советника, орденами и медалями.

17. О постройке гостиниц и меновых дворов и окладочных магазинов.
18. О ярмарках вообще и в особенности шерстяных; составление статистических сведений о ярмарочной торговле.
19. Дела по Коммерческому Совету и его отделениям.
20. По Московской Практической Академии коммерческих наук.
21. Переписка об определении пансионеров МФ в С.-Петербургское коммерческое училище.

2 стол

1. По учреждению акционерных компаний торговых, мануфактурных и имеющих предметом устройства пароходство и вообще торговое мореплавание, по рассмотрению и утверждению их уставов.
2. Рассмотрение и составление заключений по уставам акционерных компаний, учреждаемых по другим ведомствам.
3. По заведованию товариществами и компаниями, составленных под особым покровительством Правительства, как-то: Российско-Американской компанией, Закаспийским торговым товариществом и Русским Обществом пароходства и торговли.
4. Дела по выдаче привилегий на устройство пароходства по рекам.
5. По составлению новых правил об акционерных обществах.
6. По наблюдениям за точным исполнением узаконений о торговом судостроении и мореходстве.
7. Дела по наблюдению за правами, предоставленным судохозяевам узаконениями о судоходстве и мореходстве.
8. По рассмотрению и утверждению чертежей для торговых судов, по устройству частных верфей.
9. По заведованию С.-Петербургскою городской верфью.
10. По заведованию Херсонским училищем торгового мореплавания, Архангельским и Кемским шкиперскими учебными курсами и по определению к местам воспитанников означенных училищ.
11. По рассмотрению судовых документов.
12. Дела о наградах отличнейших судостроителей и мореходов.
13. Дела по образованию вольных матросских и лоцманских цехов.
14. Дела о предотвращении засорения гаваней балластом.
15. Дела по разным предметам, относящимся к поощрению и распространению торгового судостроения и мореплавания.
16. Дела о покровительстве промыслом нашим на морях.

17. О возведении разных лиц в потомственное гражданство и о составлении нового по сему предмету положения.

Третье отделение

(14 чиновников, сверх того 1 технолог)

1 стол

1. Об устройстве акциза с табаку вообще и о разрешении частных вопросов и случаев по сей части.
2. Об устройстве табачных фабрик.
3. По всем предметам, относящимся до учреждения и устройства надзора над приготовлением и продажей табака.
4. Командирование чиновников для поверки табачной промышленности и действий табако-акцизного надзора и ревизия их отчетов.
5. Рассмотрение дел о нарушении правил по акцизу с табаку и жалоб табачных промышленников на определяемые с них казенными палатами взыскания.
6. По собранию сведений о состоящих в губерниях табачных плантациях, фабриках и заведениях и о количестве и о сортах выделяемых на них табаку, сигар и папирос.
7. Составление годовичных и полугодичных сравнительных ведомостей о количестве табачных сборов.
8. Об утверждении клейм и этикеток табачных фабрик.
9. О рассмотрении представляемых проектов об увеличении акцизного с табаку дохода. Отклонении и пресечении нарушения акцизных о табаке правил и способах наблюдения за действиями табачных промышленников и чиновников, имеющих наблюдение за правильным приготовлением и продажей табаку и о составлении отчетов о ходе табачной промышленности.

2 стол

1. Дела по акцизу с свеклосахарного производства.
2. О личном составе надзора за правильным приготовлением и продажей табаку в городах и уездах.
3. О 15% табачной суммы, отчисляемой с превышения дохода против 1846 года.

Счетное отделение

(18 чиновников)

1 бухгалтерский и 1 контрольный стол

Счетоводство и отчетность по:

1. Заготовлению сукон и каразеи для армии и флота.

2. Сеудам производимых разным лицам для распространения мануфактурной промышленности и поощрения торговых предприятий.
3. Суммам С.-Петербургского технологического института, Строгановскому училищу технического рисования в Москве, Херсонского училища торгового мореплавания, Архангельских и Кемских шкиперских учебных курсов.
4. Содержанию конторы С.-Петербургской городской верфи и отделения купеческой верфи при Херсонской городской думе.
5. По содержанию Азовского купеческого судоходства и Мариупольского портового правления и т. д.

Канцелярия

(5 чиновников + журналист, 1 экзекутор и казначей, 1 его помощник, 1 переводчик, 1 врач)

Архив

(начальник и писец)

2 чиновника особых поручений

РГИА. Ф.560. Оп.21. Д.1.
О преобразовании учреждений МФ. 1860 – 1862 гг.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

**РАСПИСАНИЕ ДОЛЖНОСТЕЙ ПО ГУБЕРНСКИМ И УЕЗДНЫМ
КАЗНАЧЕЙСТВАМ 8 ДЕКАБРЯ 1865 ГОДА**

Губернские казначейства

должности	содержание	1-й разряд	2-й разряд	3-й разряд
казначей	1600	1	1	1
его помощник	750	1	1	1
кассиры	650	4	4	3
гл. бухгалтер	750	1	1	1
бухгалтеры	650	7	6	4
письмоводитель	400	1	1	1
на писцов		2400	2200	2000
на хоз. расходы		2000	1800	1600
всего должностей		15	14	11

Уездные казначейства

должности	казначейства с расходными отделениями	1-го разряда	2-го разряда	3-го разряда	4-го разряда
казначей	1 (1000)	1 (900)	1 (800)	1 (800)	1 (800)
его помощник	1 (600)	1 (500)	1 (400)	-	-
бухгалтер	1 (800)	1 (750)	1 (700)	1 (700)	1 (700)
его помощники	3 (500)	2 (500)	2 (400)	2 (400)	1 (400)
письмоводитель	1 (350)	1 (350)	1 (300)	1 (300)	1 (300)
на писцов	600	500	400	350	350
хоз. расходы	1060	1160	1080	880	880
всего должностей	7	6	6	5	4

Расходные отделения

должности	1-й разряд	2-й разряд	3-й разряд
начальник отделения	1 (1200)	1 (1100)	1 (800)
его помощник	1 (700)	-	-
старший бухгалтер	1 (900)	1 (700)	1 (600)
бухгалтеры	2 (600)	1 (500)	-
на писцов	1000	400	180
хоз. расходы	1060	800	320

Указатель правительственных распоряжений по Министерству Финансов
за 1865 г. №51. С.912-914.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

ШТАТЫ КАЗЕННЫХ ПАЛАТ И КАЗНАЧЕЙСТВ 1878 Г.

Общий штат Казенной палаты

чиновники	содержание в руб.
управляющий	2600
член от правительства в губернском распорядительном комитете	1800
<i>I Отделение</i>	
начальник	1800
столонячальник	700
его помощник	500
делопроизводитель по распорядительному комитету	900
его помощник	600
<i>II Отделение</i>	
начальник	1800
столонячальник	700
его помощник	500
бухгалтер	900
его помощник	600
<i>III Отделение</i>	
начальник	1800
бухгалтер	900
его помощник	600
<i>Вообще при палате</i>	
секретарь	1000
чиновник особых поручений старший	1000
чиновник особых поручений младший	800
архивариус	700
переводчик (в некоторых губерниях)	400

Штат столичных, Варшавской и Иркутской казенных палат.

чиновники	содержание в руб.
управляющий	2900
его помощник	2400
член от правительства в губернском распорядительном комитете	2000
I Отделение	
начальник	2000
столонячий	900
его помощник	600
делопроизводитель по распорядительному комитету	1000
его помощник	700
II Отделение	
начальник	2000
столонячий	900
его помощник	600
бухгалтер	1000
его помощник	700
III Отделение	
начальник	2000
бухгалтер	1000
его помощник	700
Вообще при палате	
секретарь	1200
чиновник особых поручений старший	1200
чиновник особых поручений младший	1000
архивариус	700
экзекутор	700

Общие штаты губернских казначейств

чиновники	содержание в руб.	1-й разряд	2-й разряд	3-й разряд	4-й разряд
казначей	1800	1	1	1	1
его помощник	900	1	1	1	1
кассиры	800	5	4	3	2
старший бухгалтер	900	1	1	1	1
младший бухгалтер	800	6	5	4	3
письмоводитель	500	1	1	1	1
на писцов в руб.		2400	2200	2000	1600
на другие расходы в руб.		2000	2000	2000	2000
всего чиновников		15	13	11	9
всего на содержание в руб.		17300	15500	13700	11700

Штаты губернских казначейств вне разряда

чиновники	содержание в руб. ¹	столич- ные	Варшав- ское	Иркут- ское	Ташкент ское
казначей	2000 (2400)	1	1	1	1
его помощник	1200 (1400)	1	1	1	1
кассиры	1000 (1200)	10	8	5	3
старший бухгалтер	1200 (1400)	1	1	1	1
младший бухгалтер	900 (1200)	9	9	6	4
письмоводитель	800 (850)	1	1	1	1
на писцов в руб.		5000	4500	2400	2400
на другие расходы в руб.		8000	6000	2000	2500
всего чиновников		23	21	15	11
всего на содержание в руб.		36300	31800	20000	19350

Штаты уездных казначейств

чиновники	содержание руб.	в	1-й разряд	2-й разряд	3-й разряд
казначей	1200		1	1	1
его помощник	800		1	-	-
бухгалтер	800		1	1	1
его помощник	500		2	2	1
расходы на писцов			600	600	600
другие расходы			1100	1100	1100
всего чиновников			5	4	3
всего на содержание руб.			5500	4700	4200

¹ Вторая сумма- по Ташкентскому казначейству.

Штаты уездных казначейств вне разряда

чиновники	Одесское	Николаевское Херсонское	Елисавет- градское	Ростовское -на-Дону
казначей	1 (2000)	1 (1500)	1 (1200)	1 (1500)
его помощник	1 (1000)	1 (800)	1 (800)	2 (800)
кассир	5 (800)	-	-	-
бухгалтер	1 (1100)	1 (1100)	1 (800)	1 (1100)
его помощник	6 (900)	2 (950)	5 (500)	3 (950)
письмоводитель	1 (800)	-	-	-
расходы на писцов	3600	1500	700	1500
другие расходы	3200	1750	1200	1750
всего чиновников	15	5	8	7
всего на содержание руб.	21400	8500	7200	10300

чиновники	Кронштадское и Гельсингфорское	Омское	Владивостокское и Николаевское Прим. обл.
казначей	1 (1400)	1 (1200)	1 (1500)
его помощник	1 (900)	1 (800)	1 (1000)
кассир	-	-	-
бухгалтер	1 (900)	1 (800)	1 (1000)
его помощник	2 (600)	5 (500)	3 (950)
письмоводитель	-	-	-
расходы на писцов	700	700	600
другие расходы	1500	1200	1750
всего чиновников	5	8	6
всего на содержание руб.	6000	7200	8900

чиновники	Вернинское и Петро- Александровское Туркестанского края	В остальных 12 казначейств Туркестанского края
казначей	1 (1400)	1 (1200)
его помощник	-	-
кассир	1 (850)	-
бухгалтер	1 (1200)	1 (1000)
его помощник	1 (850)	1 (700)
письмоводитель	-	-
расходы на писцов	1000	600
другие расходы	1400	1100
всего чиновников	4	3
всего на содержание руб.	6700	4600

Указатель правительственных распоряжений по Министерству Финансов
за 1878 г. №29. С.766-769.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.

ВОРОНЕЖСКАЯ КАЗЕННАЯ ПАЛАТА (1885 Г.)

Палата состоит из Канцелярии и 3 Отделений:

Канцелярия (секретарь, архивариус, 1 штатный чиновник особых поручений и 4 сверхштатных, 1 штатный канцелярский чиновник и 1 вольнонаемный);

I Отделение распорядительное – 4 стола (начальник отделения, 3 столоначальника, 1 делопроизводитель Губернского распорядительного комитета, 3 помощника столоначальника, 8 штатных канцелярских чиновника и 7 вольнонаемных);

II Отделение ревизское – 3 стола (начальник отделения, 2 столоначальника, 2 помощника столоначальника, 1 бухгалтер, 1 помощник бухгалтера, 3 штатных канцелярских чиновника и 6 вольнонаемных писцов);

III Отделение бухгалтерское – 6 столов (начальник отделения, 6 бухгалтеров, 6 помощников бухгалтеров, 8 штатных канцелярских чиновников и 5 вольнонаемных писцов).

Всего на содержание чиновников – 39503 рубля и 3208 – на канцелярские расходы.

Предметы занятий по отделениям и столам:

I Отделение

1 стол

1. Производство расходов по призыву и приему на службу в войска;
2. Распоряжения по отпуску сумм на расходы по призыву на службу отпускных нижних чинов;
3. По военно-конской повинности;
4. По призыву и приему ополченцев;
5. Отпуск казначеям авансов на пересылку денег и гербовой бумаги;
6. распределение остатков от содержания казначейств;
7. выдача вознаграждения чинам казначейств за счетоводство по сословным и общественным капиталам;
8. Отпуск сумм на исправление зданий, занимаемых казначействами;
9. Отпуск сумм на прогоны чинам ведомства казенной палаты, командируемых по делам службы;
10. Отпуск половинного жалованья чиновникам, состоящим под судом;
11. Отпуск сумм на прогоны лицам, отправляющимся на службу в привилегированные местности;
12. Отпуск третного жалованья чиновникам при отправлении на службу;
13. Отпуск сумм за посылку казенных телеграмм;

14. Возврат сумм, ненадлежаще поступивших в казну;
15. Выдача вознаграждения военным заместителям;
16. Возврат денег за выкупные от военной службы квитанции;
17. Распоряжения по перевозке на Санктпетербургский монетный двор негодной монеты старых чеканов и отпуск сумм по этому предмету;
18. Высылка в уездные кассы кредитных билетов, серббряной и медной монеты, а равно и контрамарок;
19. Рассылка, обмен и уничтожение билетов Государственного казначейства с доставлением ведомостей об операции обмена;
20. Переписка о сомнительных и фальшивых кредитных билетах;
21. Переписка по разбору сумм, состоящих в депозитах казенной палаты;
22. Рассмотрение и утверждение архивных описей казначейств и распоряжения об уничтожении архивных дел;
23. Заготовление книг для казначейств, городских и мещанских управ, мещанских старост и волостных правлений;
24. Делопроизводство по внезапным ревизиям казначейств.

2 стол

1. Выдача расчетных пенсионных листов на получение пенсий и пожизненных пособий, назначение единовременных пособий по Положению 14 апр. 1841 г., перевод пенсий и пожизненных пособий из одного казначейства в другое;
2. Составление требований о высылке гербовой бумаги всякого рода, бланков ассигновок, квитанционных листов и расчетных на получение пенсий;
3. Рассылка по уездным кассам гербовой бумаги, бланков ассигновок и квитанционных листов и отчетность о гербовой бумаге.

3 стол

1. Наблюдение за правильным производством торговли и промыслов по губернии через посредство городских управ, волостных правлений и чиновников ведомства казенной палаты;
2. Рассмотрение дел по нарушениям правил Положения о пошлинах за торговлю;
3. Наблюдение за своевременным поступлением в казну торгового сбора и состоящих в недоимке взысканий за неправильную торговлю;
4. Составление отчетности о поступлении торгового сбора;
5. Выдача разрешительных свидетельств на трактирные заведения вне городских поселений;
6. Выверка и клеймение питейных мер.

4 стол (делопроизводство Губернского распорядительного комитета)

1. Расквартирование войск;
2. Рассмотрение ходатайств городских и сельских общественных управлений о переводе местностей в отношении установленных Положением 8 июня 1874 г. квартирных окладов из низшего разряда в высший;
3. Обсуждение проектов и условий постройки казарм для войск;
4. Рассмотрение ходатайств о выдаче из казны пособий городам на отопление и освещение тюремных замков;
5. Устройство почтовой гоньбы в губерниях.

II Отделение

1 стол

1. По причислению лиц: а) к податным званиям нижних чинов, кантонистов и других лиц, обязанных избрать род жизни, б) лиц разных званий к купечеству;
2. По перечислению лиц: а) перечисление в мещане купцов, не объявивших купеческих капиталов, б) крестьян и мещан из одних обществ в другие;
3. По исключению лиц: а) из оклада и счета крестьян и лиц городских сословий за перечислением в другие губернии, б) из оклада и счета крестьян и лиц городских сословий по разным другим причинам;
4. Сложение окладных недоимок по податям собственно подушным;
5. Назначение нижним чинам денежного пособия по Положению 25 июня 1867 г.;
6. Выдача лицам разных званий свидетельств для поступления в монашество;
7. Выдача копий с ревизских сказок и других документов;
8. Доставка разным местам и лицам сведений по предмету причисления и исключения душ и разная переписка по этому же предмету.

2 стол

1. Производство по изменению в составе поземельных владений и количестве причитающихся с них сборов;
2. По изменению в составе душ;
3. Доставка по требованиям разных мест и лиц сведений и справок по предмету причисления и исключений земель, душ и причитающихся с них сборов;
4. Счетоводство по поземельным владениям в губернии;
5. Счетоводство по причислению, исключению и перечислению душ;
6. Ведение общих окладных книг, служащих основанием для составления окладных листов;
7. Составление и рассылка окладных листов;

8. Зачисление налога с городских недвижимых имуществ в губерниях и дополнительного к нему сбора на квартирную повинность;
9. Доставка периодических ведомостей и сведений учреждениям МФ.

3 стол

1. Наблюдение за поступлением в казну окладных сборов и недоимок;
2. Сложение со счетов казны окладных недоимок, безнадежных к поступлению;
3. Исключение из оклада убылых и неспособных к труду крестьян по малолюдным селениям, заключающим в себе менее 40 душ;
4. Производство по спорным делам о землях, вошедших во владельные записи;
5. Выдача зачетных по воинской повинности квитанций, а также и принятие таковых к выпуску в казну;
6. Уничтожение видов умерших солдатских жен;
7. Производство по Воронежскому пробирному учреждению;
8. Доставка местам и лицам копий справок и сведений по разным предметам, касающихся делопроизводства стола.

III Отделение

1 стол

1. Балансовый учет оборотных сумм во всех кассах губернии по капиталам и учет наличности сумм в казначействах;
2. Счетоводство и отчетность по приходу сумм государственных доходов по кассам: Воронежской, Бирюченской, Бобровской и Валуйской;
3. Открытие к началу года счетов на основании полученного из Департамента государственного казначейства доходного расписания по каждой отдельной смете по параграфам и статьям;
4. Прием высылаемых через каждые 10 дней поименованными выше кассами приходных документов с записью оных в особые квитанционные книги по предварительной проверке документов против прилагаемых при них реестров, обозначение на каждом документе сметных параграфов и статей, рассортировка этих документов по указанным параграфам и статьям, занесение в особые реестры порядком, указанным в 119 статье Инструкции Казенным Палатам;
5. Перенос десятидневных итогов вышеозначенных реестров в подлежащие счета бухгалтерской книги;
6. Подготовка дубликатов реестров для передачи оных, по истечении каждого месяца, вместе с документами, в Контрольную палату, группировка самих реестров, по каждому

казначейству отдельно. в месячные тетради, заменяющие подробный перечень к бухгалтерской книге:

7. Ведение бухгалтерской книги о государственных доходах;
8. Ведение балансовой книги оборотным суммам в казначействах, по капиталам;
9. Ведение книги наличности сумм в казначействах;
10. Ведение книги о пособиях Государственному казначейству из посторонних источников;
11. Ведение расчетных книг по окладным доходам и недоимкам по 5 уездам;
12. Отчетность по приему сумм государственных доходов, доставление разным учреждениям ведомостей и сведений, указанных в прилагаемом перечне.

2 стол

1. Счетоводство и отчетность по приходу сумм государственных доходов по 7 кассам.
2. Открытие к началу года счетов на основании полученного из Департамента государственного казначейства доходного расписания по каждой отдельной смете по параграфам и статьям;
3. Прием высылаемых через каждые 10 дней поименованными выше кассами приходных документов с записью оных в особые квитанционные книги по предварительной проверке документов против прилагаемых при них реестров, обозначение на каждом документе сметных параграфов и статей, рассортировка этих документов по указанным параграфам и статьям, занесение в особые реестры порядком, указанным в 119 статье Инструкции Казенным Палатам;
4. Перенос десятидневных итогов вышеозначенных реестров в подлежащие счета бухгалтерской книги;
5. Подготовка дубликатов реестров для передачи оных, по истечении каждого месяца, вместе с документами, в Контрольную палату, группировка самих реестров, по каждому казначейству отдельно. в месячные тетради, заменяющие подробный перечень к бухгалтерской книге;
6. Делопроизводство по выкупной операции;
7. Ведение расчетных книг по окладным доходам и недоимкам по 7 уездам;
8. Ведение окладных книг по выкупной операции;
9. Составление срочных ведомостей и сведений, указанных в перечне.

3 стол

1. Счетоводство и отчетность расходам из государственных доходов по всей губернии: а) по счетам государственного кредита, б) Министерства юстиции, в) Министерства народного просвещения, г) Министерства финансов и по суммам, составляющим кассовые обороты;

2. Открытие по книгам на основании кассовых расписаний и частных дополнительных ассигнований кредитов, изменение и закрепление оных;
3. Занесение итогов десятидневного расхода по каждому параграфу и статье сметы в подлежащие сметы бухгалтерской книги по предварительном осмотре получаемых через каждые 10 дней из уездных касс оплаченных ассигновок и других расходных документов;
4. Составление годовых расходных расписаний на кассы по сметам означенных выше министерств;
5. Открытие кредитов на губернскую и уездную кассы посредством годовых расходных расписаний, частных дополнительных предписаний и уполномочий, делаемых на ассигновках распорядительных управлений. При чем, при открытии кредитов, указывается кассам количество следующей с кредиторов казны к удержанию суммы, на покрытие числящихся по сметам палаты на кредиторах недоимок;
6. Осмотр и проверка доставляемых по заключении смет местными распорядителями кредитов подробных именных списков кредиторам казны, на удовлетворение коих ассигновки еще не были выданы, по коих имена и причитающийся размер платежей управлениям известны;
7. По окончании месяца подготовка дубликатов реестров, в которые заносятся, получаемые из уездных касс, расходные документы, для отправления при них означенных документов в контрольную палату и группировка самих реестров по каждому казначейству особо в месячные тетради;
8. Ведение бухгалтерских книг о сметных расходах из государственных доходов;
9. Ведение бухгалтерских книг о государственных расходах, составляющих кассовые обороты;
10. Ведение журнала и главной книги по приходу и расходу сумм, состоящих в ведении казенной палаты, как распорядительного управления;
11. Ведение расчетной книги по основным выдачам;
12. Ведение входящего журнала ассигновок;
13. Отчетность по расходу сумм государственных доходов по означенным выше сметам: а) составление ежемесячной документальной отчетности для местного Контроля, б) ведомостей о расходах по тем же сметам для годового кассового отчета, и в) ведомостей и сведений, указанных в прилагаемом перечне;

4 стол

1. Счетоводство и отчетность расходам из государственных доходов по всей губернии по сметам: а) Военного министерства, б) Морского министерства, в) Министерства государственных имуществ, г) Министерства внутренних дел, д) Государственного

контроля, е) коннозаводства, ж) Министерства путей сообщения, з) ведомства Св. Синода, и) Высших государственных учреждений, к) Императорского двора;

2. – 10. См. выше п.2-8, 10 и 12.

5 стол

1. Счетоводство по неокладным недоимкам по 7 уездам и делопроизводство по погашению этих недоимок;
2. Счетоводство и делопроизводство по ссудам из сумм Государственного казначейства;
3. Составление срочных ведомостей и реестров, указанных в прилагаемом перечне;
4. Ведение книг: а) расчетных по неокладным недоимкам по 7 уездам, б) перечней к означенным книгам, в) алфавитов к тем же книгам, г) расчетной по ссудам из сумм Государственного казначейства.

6 стол

1. Счетоводство по неокладным недоимкам по 5 уездам и делопроизводство по погашению этих недоимок;
2. Делопроизводство по наблюдению за погашением питейно-откупных недоимок прежних лет;
3. Счетоводство по недоимкам, зачисляемых без обозначения на кого именно и делопроизводство по погашению этих недоимок;
4. Составление ведомостей и реестров, указанных в прилагаемом перечне;
5. Ведение книг: а) расчетных по неокладным недоимкам по 7 уездам, б) перечней к означенным книгам, в) алфавитов к тем же книгам, г) расчетной о недоимках, зачисленных без обозначения на кого именно, впредь до уяснения виновных.

Перечень ведомостей и сведений, составляемых в III Отделении.

1 стол

1. Кассовый отчет (ежегодно для Департамента государственного казначейства);
2. Общая отчетная ведомость (ежемесячно для контрольной палаты);
3. Ведомость о государственных доходах (ежемесячно для контрольной палаты);
4. Ведомость о приходе, расходе и наличности сумм по всей губернии (ежемесячно для ДГК);
5. О суммах, получаемых из Государственного банка (ежемесячно для ДГК);
6. О доходах по сметам ДГК (ежемесячно для ДГК);
7. О процентах начисленных за время нахождения билетов Государственного казначейства в казне (ежегодные Особенной канцелярии по кредитной части);
8. Ведомость о суммах, поступивших в государственный доход и следующим к перечислению по счетам главного казначейства (ежемесячно для Главного казначейства);

9. Уведомления о продовольственном капитале (ежемесячно для Хозяйственного департамента МВД);
10. Уведомления о поремном капитале (ежемесячно для Департамента общих дел МВД);
11. О количестве сумм по сословным и общественным капиталам за которые следует вознаграждение казначействам (ежегодно для ДГК).

2 стол

1. Об окладных сборах (каждые три месяца, полгода и год для Департамента окладных сборов);
2. О податях и недоимках (каждые полгода для губернатора);
3. О податях и недоимках и о распределении недоимок по уездам и городам для включения во всеподданнейший отчет (ежегодно для губернии);
4. О поступлении доходов питейного, соляного, табачного и сахарного (ежемесячно для Департамента неокладных сборов);
5. О поступлении доходов питейного, соляного, табачного и сахарного (ежемесячно для губернского акцизного управления);
6. О суммах, поступивших из других губерний (ежемесячно в казенные палаты этих губерний);
7. О 6% вычетах поступивших в эмеритальную кассу с чинов военно-сухопутного ведомства (ежегодно в контрольную палату);
8. О суммах поступивших в число эмеритального сбора морского ведомства (ежемесячно в ДГК);
9. Краткая ведомость об оборотах выкупной операции (каждые полгода в Государственный банк);
10. Подробная ведомость об оборотах выкупной операции (ежегодно в Государственный банк);
11. Сведения об особых взносах, поступивших на погашение капитального долга ссуд (ежегодно для Государственного банка);
12. Ведомость о поступлении выкупных платежей с показанием по какому числу выкупных сделок или актов происходило поступление этих платежей (ежегодно для ДГК);
13. Ведомость об особых взносах, поступивших с временнообязанных крестьян (ежегодно для Департамента окладных сборов);
14. Ведомость об особых взносах, поступивших с крестьян бывших государственных, дворцовых и удельных (каждые три месяца, полгода и год для Особенной канцелярии по кредитной части);

15. Ведомость об успехе поступления окладных сборов (ежемесячно для Департамента окладных сборов).

3 стол

1. О приходах из сумм государственных доходов по сметам (ежемесячно для контрольной палаты);
2. О суммах выданных из казначейств в Государственный банк (ежемесячно для ДГК);
3. О расходах по сметам ДГК (ежегодно для ДГК);
4. О выданных непрерывных доходах по билетам Государственной комиссии погашения долгов (по поступлению следующего платежа для Государственной комиссии погашения долгов);
5. О расходах на денежное вознаграждение заместителей (ежемесячно для Главного штаба);
6. Сведения о расходах, произведенных на счет выкупных платежей (ежемесячно для ДГК и Государственного банка);
7. Сличительная ведомость о партикулярных списках (ежемесячно для контрольной палаты);

4 стол

Сведения отсутствуют.

5 стол

1. Перечневая ведомость о неокладных доходах и недоимках (каждые полгода для Департамента неокладных сборов);
2. Ведомость о поступивших и производящихся денежных взысканиях по свеклосахарному производству (ежегодно для Департамента неокладных сборов);
3. Ведомость о внесенных в срок и недоимочном акцизе по свеклосахарному производству (ежегодно для Департамента неокладных сборов);
4. Ведомость о доходах по смете Особенной канцелярии по кредитной части и смет об исключенных суммах (каждые полгода для Кредитной части);
5. Подробные реестры о неокладных недоимках (в январе и феврале для полицейского управления);
6. Дополнительные реестры о неокладных недоимках (ежемесячно для полицейского управления);
7. Реестры неокладным недоимкам, не поступившим в казну в течение 3 месяцев со времени их зачисления (по истечении срока для полицейского управления).

6 стол

1. Ведомость об откупных питейных недоимках, числящихся на содержателях сборов (каждые полгода для Департамента неокладных сборов);

2. Ведомость о таковых же недоимках (ежегодно для Департамента неокладных сборов);
3. Подробные годовые реестры о неокладных недоимках по 5 уездам (ежегодно для полицейского управления); Дополнительные реестры о неокладных недоимках (ежемесячно для полицейского управления);
4. Реестры неокладным недоимкам, не поступившим в казну в течение 3 месяцев со времени их зачисления (по истечении срока для полицейского управления).

По материалам ревизии сенатора Мордвинова –
РГИА. Ф.565. Оп.3. Д.10701.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

**СОЦИАЛЬНОЕ ПРОИСХОЖДЕНИЕ ЧИНОВНИКОВ ЦЕНТРАЛЬНОГО АППАРАТА
МФ II – X КЛАССОВ ПО ФОРМУЛЯРНЫМ СПИСКАМ
1850 Г.***

	ОК	СК	ЧОП	КК	ДГК	ДРПС	ДМВТ	ДВТ	В целом
Всего	45	7	31	27	205	164	48	122	643
Дворян	23	2	25	11	96	63	21	55	296
Дух. звания	1	-	-	3	8	14	1	8	35
Из обер-офицерских детей	6	2	3	6	70	38	13	21	159
Из чиновников	4	-	2	2	6	13	4	11	42
Купеческих детей	3	1	-	3	3	5	-	6	21
Мещан	1	-	1	1	-	3	-	3	9
Других	7	2	-	1	22	28	9	18	87

* - К центральному аппарату здесь и в Приложениях 6-11 отнесены: Общая канцелярия МФ (ОК), Секретная канцелярия (СК), чиновники для особых поручений (ЧОП), Кредитная канцелярия (КК), Департамент государственного казначейства (ДГК), Департамент разных податей и сборов вместе с Гербовым казначейством (ДРПС), Департамент мануфактур и внутренней торговли (ДМВТ), Департамент внешней торговли (ДВТ). В состав Общей канцелярии не включены учитываемые по ее штату министр, его товарищ, члены Совета министра. Отсутствуют списки директоров ДРПС и ДВТ.

Приложение 5 составлено на основании следующих источников:
РГИА. Ф.1349. Оп.5. Д. 9207, 7046, 7040, 7450, 7671, 7471,
7518, 2617а, 7561 (Групповые формулярные списки).

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

**ПРОИСХОЖДЕНИЕ ЧИНОВНИКОВ ЦЕНТРАЛЬНОГО АППАРАТА МФ II – X
КЛАССОВ (1850 Г.) - II**

Класс	Всего	Дворян	%	Духовенства	%	Из обер-офиц. детей	%	Из чиновников	%	Из купеч. детей	%	Мещан	%	Других	%
II-IV	25	21	84	1	4	2	8	-	-	-	-	-	-	1	4
V	48	29	60	2	4	9	19	3	6	-	-	-	-	5	10
VI	62	29	47	4	7	10	16	3	5	2	3	2	3	12	19
VII-VIII	140	59	42	8	6	29	21	8	6	9	6	2	1	25	18
IX-X	374	158	42	20	5	109	29	28	8	10	3	5	1	44	12
В целом	649	296		35		159		42		21		9		87	
%	100	45,61		5,39		24,5		6,47		3,24		1,39		13,4	

См. ссылку к Приложению 5.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.

**АНАЛИЗ ДВОРЯНСКОГО СОСТАВА ЧИНОВНИКОВ II-X КЛАССОВ
ЦЕНТРАЛЬНОГО АППАРАТА МФ И ИХ РОДОВОЙ СОБСТВЕННОСТИ (1850 Г.)**

	Всего владеющих	% от общего числа дворян
Имевших крестьян в родовой собственности	85	28,72
Имевших каменные дома в родовой собственности	14	4,73
Имевших крепостных в благоприобретенной с-ти	36	12,16
Имевших каменные дома в благоприобретенной с-ти	8	2,70
Имевших крепостных через жену в родовой с-ти	11	3,72
Имевших крепостных через жену в благоприобретенной с-ти	10	3,38

Анализ родовой собственности дворян-чиновников II-X классов центрального аппарата МФ (1850 г.)

Всего владеющих именьями -	85
В собственном владении -	30
Всего душ -	15567
В нераздельном владении -	30
Всего душ -	2374
У родителей -	31
Всего душ -	7167
Владеющих 1-49 душами -	52
В т. ч. в собственном владении -	16
Владеющих 50-99 душами -	15
В т. ч. в собственном владении -	6
Владеющих 100-500 душами -	18
В т. ч. в собственном владении -	8
Владеющих более 500 душами -	8
В т. ч. в собственном владении -	3

См. ссылку к Приложению 5.

ПРИЛОЖЕНИЕ 8.
ВЕРОИСПОВЕДАНИЕ ЧИНОВНИКОВ ЦЕНТРАЛЬНОГО АППАРАТА МФ II – X
КЛАССОВ (1850 Г.)

	ОК	СК	ЧОП	КК	ДГК	ДРПС	ДМВТ	ДВТ	По всем М-в
Протестантов	11	2	6	9	13	14	11	13	79
Католиков	6	-	1	-	10	12	4	4	37
% соотношение протестантов к общему числу чиновников	24,44	28,57	19,36	33,33	6,34	8,54	22,92	10,66	12,1

См. ссылку к Приложению 5.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9.
ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ СЛУЖБЫ ЧИНОВНИКОВ II – VIII КЛАССОВ
ДЕПАРТАМЕНТОВ РАЗНЫХ ПОДАТЕЙ И СБОРОВ И ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ

Число чиновников II – VIII классов	Служащих в МФ менее 5 лет*	Служащих в МФ от 5 до 10 лет	Служащих в МФ от 11 до 20 лет	Служащих в МФ более 20 лет	В т. ч. в данном департамент более 20 лет
Департамент разных податей и сборов					
63	5	12	15	30	16
Департамент внешней торговли					
48	2	8	10	28	22

* - учитывался только срок непрерывной службы. Если чиновник, прослужив в МФ, переходил в другое ведомство, а затем возвращался в МФ, то срок службы определялся с момента возвращения.

См. ссылку к Приложению 5.

ПРИЛОЖЕНИЕ 10.
УРОВЕНЬ ОБРАЗОВАНИЯ ЧИНОВНИКОВ ЦЕНТРАЛЬНОГО АППАРАТА МФ II –
X КЛАССОВ (1850 Г.)

	ОК	СК	ЧОП	КК	ДГК	ДРПС	ДМВТ	ДВТ	Всего по М-ву
Всего чиновников	45	7	31	27	205	164	48	122	649
Имевших высшее о.	9	2	9	6	18	27	10	25	106
Имевших среднее о.	5	-	6	4	27	26	5	18	91
% имевших высшее о.	20	28,6	29,0	22,2	8,8	16,5	20,9	20,5	16,3
% имевших среднее о.	9	-	19,4	14,8	13,2	15,9	10,4	14,8	14,0

См. ссылку к Приложению 5.

ПРИЛОЖЕНИЕ 11.

УРОВЕНЬ ОБРАЗОВАНИЯ ЧИНОВНИКОВ ЦЕНТРАЛЬНОГО АППАРАТА МФ II – X КЛАССОВ (1850 Г.) - II

Классы	Всего чиновников	Имеющих высшее образование.	% имевших высшее образование.
II – IV	25	5	20
V	48	22	45,83
VI	62	22	35,48
VII – VIII	140	17	12,14
IX – X	374	40	10,70

См. ссылку к Приложению 5.

ПРИЛОЖЕНИЕ 12.

ПРОЦЕНТНОЕ СООТНОШЕНИЕ ОБЫКНОВЕННЫХ РАСХОДОВ ПО ВЕДОМСТВАМ В 1901 Г. ПО ОТНОШЕНИЮ К 1892 Г.

<i>Государственные учреждения</i>	<i>% соотношение</i>
Высшие государственные учреждения	115,41
Святейший Синод	204,93
Министерство императорского двора	122,79
Министерство иностранных дел	113,09
Военное министерство	148,34
Морское министерство	193,09
Министерство финансов	256,69
Министерство земледелия и гос. имуществ	170,31
Министерство внутренних дел	129,90
Министерство народного просвещения	153,79
Министерство путей сообщений	576,49
Министерство юстиции	128,81
Государственный контроль	166,26
Главное управление гос. коннозаводства	123,27

Кашкаров М. Финансовые итоги последнего десятилетия
(1892 – 1901 гг.). СПб., 1903. Т.2. Ч. II (прил). С.62.
Дается частично.

ПРИЛОЖЕНИЯ 13

**ДОХОДЫ И РАСХОДЫ ПО МИНИСТЕРСТВУ ФИНАНСОВ
ЗА 1893 – 1902 ГГ. (В РУБЛЯХ)**

Год	доход	расход	Отношение расхода к доходу
1893	784.061.360	121.966.394	15,66
1894	801.062.460	123.838.298	15,46
1895	853.663.602	144.102.168	16,38
1896	891.927.228	186.811.134	20,94
1897	935.506.018	201.921.614	21,48
1898	942.806.356	211.252.020	22,41
1899	1.015.546.521	233.381.888	22,98
1900	1.111.705.297	281.488.304	25,32
1901	1.203.384.810	305.020.251	25,35
1902	1.226.347.411	335.198.430	27,93
1903	1.300.822.578	365.332.414	28,08

Высчитано мною по данным государственных росписей, исполненные доходы и расходы

ПРИЛОЖЕНИЕ 14

РОСТ ПЛАНИРУЕМЫХ РАСХОДОВ НА ЦЕНТРАЛЬНЫЙ АППАРАТ МФ

**Рост планируемых расходов на содержание отдельных частей центрального аппарата
МФ в 1882 – 1902 гг. (в рублях)**

Часть	1882	1892	Рост в %	1892	1902	Рост в %
ДГК	562.109	387.943	- 30,98	387.943	902.060	132,52
ДОС	154.517	268.104	73,51	268.104	615.342	129,51
ДНС*	272.297	476.625	75,04	476.625	1.417.150	197,33
ДТС	235.225	451.883	92,11	451.883	513.679	13,68
ДТМ**	121.510	211.810	74,32	211.810	1.065.453	403,02
ДЖД	-	-	-	392.226	516.224	31,61
ОК	111.114	167.981	51,18	167.981	227.718	35,56
КК	204.415	238.450	16,65	238.450	266.450	11,66

Приняты условные обозначения: ДГК – Департамент государственного казначейства; ДОС – Департамент окладных сборов; ДНС – Департамент неокладных сборов; ДТС – Департамент таможенных сборов; ДТМ – Департамент торговли и мануфактур; ДЖД – Департамент железнодорожных дел; ОК – Общая канцелярия; КК – Кредитная канцелярия.

* - в 1902 г. – Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей.

** - в 1902 г. – Учреждения МФ по торговле и промышленности.

Высчитано мною по данным государственных росписей.

ПРИЛОЖЕНИЕ 15.

**РОСТ РАСХОДОВ НА СОДЕРЖАНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ
НЕКОТОРЫХ ВЕДОМСТВ
В 1882 – 1902 ГГ. (В РУБЛЯХ)**

	1882	1892	% соотношение	1892	1902	% соотношен
Св. Синод	243.104	248.807	2,35	248.807	296.301	20,05
Военное	2.289.807	2.429.206	6,09	2.429.206	2.833.347	16,64
Морское*	1.498.342	1.766.361	17,89	1.766.361	2.400.566	35,91
МГИ	942.442	984.017	4,41	984.017	1.457.781	48,15
МВД	1.247.227	1.302.308	4,42	1.302.308	1.552.931	19,25
МНП	238.299	265.577	11,45	265.577	421.738	58,80
МПС	1.225.476	2.064.329	68,45	2.064.329	3.276.333	58,71
МЮ	294.414	440.185	49,51	440.185	587.273	33,42
МФ	1.557.495	1.925.505	23,63	1.925.505	4.101.839	113,03

* - центральное и портовое управление

Высчитано мною по данным государственных росписей.

ПРИЛОЖЕНИЕ 16.

**РОСТ ПЛАНИРУЕМЫХ РАСХОДОВ НА МЕСТНЫЙ АППАРАТ МИНИСТЕРСТВА
ФИНАНСОВ**

**Рост планируемых расходов на местную администрацию МФ
в 1892 – 1902 гг. и в сравнении с 1882 – 1892 гг. (в рублях)**

Годы	Расход в 1-й год	Расход во 2-й год	% соотношение
1892 – 1893	30.884.062	32.190.332	4,23
1893 – 1894	32.190.332	34.092.798	5,91
1894 – 1895	34.092.798	34.173.576	0,24
1895 – 1896	34.173.576	35.500.380	3,88
1896 – 1897	35.500.380	38.005.352	7,06
1897 – 1898	38.005.352	40.180.252	5,72
1898 – 1899	40.180.252	43.438.796	8,11
1899 – 1900	43.438.796	46.258.603	6,49
1900 – 1901	46.258.603	48.024.944	3,82
1901 – 1902	48.024.944	52.624.059	9,58
1892 – 1902	30.884.062	52.624.059	72
1882 – 1892	22.174.228	30.884.062	39,28

Высчитано мною по данным государственных росписей.

ПРИЛОЖЕНИЕ 17.
ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ЧАСТЕЙ МФ
В 1892 Г. И В 1902 Г.

1892 год				
Часть	Доход	Расход	Соотношение расхода и дохода	Соотношение к общему доходу МФ
ДГК	29.549.189	67.565.754	228,66	4,2
ДОС	133.695.174	1.411.534	1,06	18,62
ДНС	338.988.940	14.622.935	4,31	47,22
ДТС	112.608.000	11.399.747	10,12	15,69
ДТМ	33.564.460	3.558.983	10,60	4,68
ЛЖД	39.761.863	12.289.868	30,41	5,54
КК	29.776.783	1.786.316	6,00	4,15

1902 год				
Часть	доход	Расход	Соотношение расхода и дохода	Соотношение к общему доходу МФ
ДГК	28.168.156	88.770.640	315,15	2,30
ДОС	200.183.313	14.617.439	7,30	16,32
ДНС	644.386.839	185.044.836	28,72	52,55
ДТС	207.969.400	8.479.556	4,08	16,96
ДТМ	76.011.296	11.173.084	14,70	6,20
ДЖД	27.893.069	6.512.064	23,35	2,28
КК	41.706.588	8.204.458	19,67	3,40

1892 – 1902 гг.		
Часть	Рост дохода в %	Рост расхода на содержание аппарата в %
ДГК	- 4,67	132,52
ДОС	49,73	129,51
ДНС	90,09	197,33
ДТС	84,68	13,68
ДТМ	12,65	403,02
ДЖД	- 29,85	31,61
КК	40,06	11,66

Высчитано мною по государственным росписям доходов и расходов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 18.
РОСТ РЕАЛЬНЫХ РАСХОДОВ НА СОДЕРЖАНИЕ АППАРАТА МФ

Части МФ	1870		1880		Сравнение в %	
	все содержание	в т. ч. личного состава	все содержание	в т. ч. личного состава	Рост соде ржа ния	В т. ч. лич. с-ва
ДГК	162918	140668	205457	182228	26,1	29,5
ДОС	80464	73221	93466	83693	16,2	14,3
ДНС	151267	128718	155455	133789	2,8	3,9
ДТС	101511	88210	106139	92006	4,6	4,3
ДТМ	60911	52351	68752	58811	12,9	12,3
ОК	101123	89720	121616	107927	20,3	20,3
КК	98941	80644	121612	88227	22,9	9,4
всего	757135	653532	872497	746681	15,2	14,3

	1870	1880	% рост
Казенные палаты	2213540	2806047	26,8
Казначейства	3367947	3483787	3,4
Акцизное управление	4681829	4753842	1,5
Таможенное управление*	1207351	1693808	40,3
Всего по этим частям	11470667	12737484	11,0

*- здесь и далее без пограничной стражи

Части МФ	1880		1892		Сравнение в %	
	все содержание	в т. ч. личного состава	все содержание	в т. ч. личного состава	Рост содерж ания	В т. ч. личного состава
ДГК	205457	182228	196023	173255	-4,6	-4,9
ДОС	93466	83693	144932	123079	55,1	47,1
ДНС	155455	133789	284088	168887	82,8	26,2
ДТС	106139	92006	262468	187757	147,3	104,1
ДТМ	68752	58811	128706	82869	87,2	40,9
ОК	121616	107927	92779	76284	-23,7	-29,3
КК	121612	88227	131460	102147	8,1	15,8
ДЖД	-	-	223397	157854	-	-
всего	872497	746681	1463853	1072132	67,8	43,6

	1880	1892	% рост
Казенные палаты	2806047	3146690	12,1
Казначейства	3483787	4452600	27,8
Акцизное управление	4753842	7158676	50,6
Таможенное управление	1693808	2954516	74,4
Всего по этим частям	12737484	17712482	39,1

	1885	1892	% рост
Податная инспекция	346481	1065393	207,5
Фабричная инспекция	74152	129072	74,1

Части МФ	1892		1903		Сравнение в %	
	все содержание	в т. ч. личного состава	все содержание	в т. ч. личного состава	Рост содержания	В т. ч. личного состава
ДГК	196023	173255	361608	287993	84,5	66,2
ДОС	144932	123079	362531	269004	150,1	118,6
ДНС	284088	168887	891545	614489	213,8	263,9
ДТС	262468	187757	307149	217830	17,0	16,0
ДТМ	128706	82869	545648	471674	324,0	469,2
ОК	92779	76284	137263	114046	48,0	49,5
КК	131460	102147	153181	108441	16,5	6,2
ДЖД	223397	157854	291524	225541	30,5	42,9
всего	1463853	1072132	3050449	2309018	108,4	115,4

	1892	1897	1903	% рост
Казенные палаты	3146690	3257085	5983058	90,1
Казначейства	4452600	4746105	7699901	72,9
Акцизное управление	7158676	9109807	12889356	80,1
Таможенное управление	2954516	4155519	5775085	95,5
Податная инспекция	1065393	1763154	2887613	171,0
Фабричная инспекция	129072	601433	686967	432,2
Всего по этим частям	18906947	23633103	35921980	90,0

Вычислено мною по отчетам Государственного контроля
по исполнению государственной росписи
за сметный период 1870-1902 гг. СПб., 1871-1903.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

НЕОПУБЛИКОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

Российский государственный исторический архив (РГИА)

1. Фонд 13. Коммерц-коллегия.
2. Фонд 20. Департамент мануфактур и торговли.
3. Фонд 21. Департамент таможенных сборов.
4. Фонд 37. Горный департамент.
5. Фонд 559. Департамент Министерства финансов.
6. Фонд 560. Общая канцелярия МФ.
7. Фонд 561. Особенная канцелярия по секретной части.
8. Фонд 566. Департамент государственного казначейства
9. Фонд 571. Департамент разных податей и сборов МФ.
10. Фонд 573. Департамент окладных сборов МФ.
11. Фонд 574. Департамент неокладных сборов МФ.
12. Фонд 575. Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей.
13. Фонд 583. Кредитная канцелярия МФ.
14. Фонд 587. Государственный банк.
15. Фонд 1149. Департамент законов Государственного совета.
16. Фонд 1152. Департамент государственной экономии Государственного совета.
17. Фонд 1160. Журналы Департаментов Государственного совета.
18. Фонд 1263. Комитет министров.
19. Фонд 1349. Формулярные списки чиновников гражданского ведомства.
20. Фонд 1642. Куломзин А. Н.
22. Фонд 1683. Островский М. Н.

Научно-Исследовательский Отдел Рукописей Российской Государственной Библиотеки (НИОР РГБ).

23. Музейное собрание. Ф.178. Карт.9803 (Воспоминания А. Н. Куломзина).
24. Фонд.31. Жуковский В. А.

ОПУБЛИКОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Документы и материалы

- 1.1. Бумаги Комитета 6 декабря 1826 года, касающиеся преобразования высшего государственного управления // Сборник императорского Российского исторического общества. Т.90. СПб., 1894. С.1-211.
- 1.2. Бумаги Комитета 6 декабря 1826 года, относящиеся до преобразования губернского управления. // Сборник императорского Российского исторического общества. Т.90. СПб., 1894. С.212-358.
- 1.3. Всеподданнейшие отчеты государственного контролера за 1866 - 1902 года. СПб., 1867-1903.

1.4. Всеподданнейшие отчеты министра финансов по государственным росписям доходов и расходов на 1867 – 1903 гг.

1.5. Государственные финансы России накануне реформы 1861 года // Исторический архив. 1956. №2. С.100-125.

1.6. Журнал высочайше учрежденной Особой комиссии для составления проектов местного управления. №9. Заседания 26 и 29 января и 1, 5, 7, 9, 12, 14, 16, 21 и 23 февраля 1885 года.

1.7. Записка Дмитрия Прокофьевича Трошинского о министерствах // Сборник императорского Российского исторического общества. Т.3. СПб., 1868. С.49.

1.8. Инструкция казенным палатам по управлению кассами Министерства финансов, счетоводству и отчетности. Утверждена г. министром финансов по соглашению с г. государственным контролером, 21 июня 1878 г. СПб., 1878

1.9. Инструкция казначействам. Утверждена г. министром финансов, по соглашению с г. государственным контролером, 21 июня 1878 г. СПб., 1878.

1.10. Материалы об устройстве управления земскими повинностями. Записка г. управляющего земскими повинностями Б. Е. Прутченко. СПб., 1861. // Труды Комиссии высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов. Т.IV. Земские повинности. Часть 1. СПб., 1866.

1.11. Материалы, собранные для высочайше утвержденной Комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел административный. Часть IV. СПб., 1871

1.12. Министр финансов и Государственный Совет о финансовом положении России. Журнал Общего Собрания Государственного Совета 30 декабря 1902 г.. Stuttgart, 1903.

1.13. О деятельности фабричной инспекции. Отчет за 1885 год главного фабричного инспектора Я. Т. Михайловского. СПб., 1886.

1.14. Объяснения Министерства финансов на соображения прочих ведомств по проекту Устава Крестьянского Поземельного Банка. СПб., 189-...

1.15. Отчеты бывшего Департамента неокладных сборов, а ныне Главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей за 1895-1896 гг. СПб., 1897-1898.

1.16. Отчеты Государственного банка за 1870 – 1903. СПб., 1871 – 1904.

1.17. Отчеты Государственного контроля по исполнению государственной росписи за сметный период 1870-1902 гг. СПб., 1871-1903.

1.18. Отчеты государственных кредитных установлений за 1858 – 1870 гг. СПб., 1860 – 1873.

- 1.19. Отчеты Государственных сберегательных касс за 1895 – 1903 гг. СПб., 1896-1904.
- 1.20. Отчеты Департамента неокладных сборов за 1883 – 1894 гг. СПб., 1884 – 1896.
- 1.21. Полное собрание законов Российской Империи, собрание 1-е.
- 1.22. Полное собрание законов Российской Империи, собрание 2-е.
- 1.23. Полное собрание законов Российской Империи, собрание 3-е.
- 1.24. Сборник циркуляров Министерства финансов казенным палатам, казначействам и податным инспекторам за 1865 – 1894 гг. Вып.1. /Сост. Н. А. Дмитриев. Киев, 1902.
- 1.25. Сведения о питейных сборах в России. Составлено в Государственной канцелярии. Ч.1 СПб., 1860.
- 1.26. Свод законов Российской империи. Т.1. Ч.II. Издание 1857 года.
- 1.27. Свод законов Российской империи. Т.1. Ч.II. Издание 1892 года.
- 1.28. Свод отчетов фабричных инспекторов за 1900 – 1903 гг. СПб., 1902 – 1906.
- 1.29. Собрание узаконений и распоряжений правительства №23 от 26 фев. 1885 г., 1-е полугодие.
- 1.30. Судьбы России. Доклады и записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.). СПб., 1999.
- 1.31. Таможенное дело России. Сборник документов и материалов. Т.3. 1864-1917. М., 2000.
- 1.32. Требования дворянства и финансово-экономическая политика царского правительства в 1880-1890-х годах // Исторический архив. 1957. №4. С.122-155.

2. Периодическая печать

- 2.1. Биржевые ведомости. 1862-1915.
- 2.2. Вестник Европы. 1897. №5.
- 2.3. Вестник финансов, промышленности и торговли, указатель правительственных распоряжений по Министерству финансов. 1885-1903.
- 2.4. Гражданин. 1886. 5 января.
- 2.5. День. 1915. №64.
- 2.6. Ежегодник Министерства финансов на 1869 – 1902. СПб., 1869 – 1903.

2.7. Журнал для акционеров. 1893. №1.

2.8. Московские ведомости. 1881-1892.

2.9. Новое время. 1885 - 1903.

2.10. Правительственный вестник. 1892-1903.

2.11. Русское обозрение. 1893. №11.

2.12. Указатель правительственных распоряжений по Министерству Финансов за 1865 – 1884 гг.

3. Мемуары, дневники, переписка

3.1. Великий князь Александр Михайлович. Книга воспоминаний. М., 1991.

3.2 Дневник академика В. П. Безобразова // Русская старина. 1908. Т.133. №1; Т.136. №11, 12; 1909. Т.140. №12; 1910. Т.141. №2; 1911. Т.148. №10; 1912. Т.149. №1; Т.152. №11, 12; 1913. №4, 5; 1914. Т.157. №2.

3.3. Богданович А. В. Три последних самодержца. Дневник. М., 1990.

3.4. Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел (1861 – 1876), в двух томах. М., 1961.

3.5. Варенцов Н. А. Слышанное. Виденное. Передуманное. Пережитое. М., 1999.

3.6. Витте С. Ю.. Воспоминания. В 3-х томах. Таллинн-М., 1994.

3.7. Сергей Юльевич Витте в публикациях современников (к 150-летию со дня рождения). М., 1999.

3.8. Сергей Юльевич Витте. Хроника. Документы. Воспоминания // Подготовил Л. Е. Шепелев. СПб., 1999.

3.9. Воропонов Ф. Ф. Крестьянский банк и его начало. Из личных воспоминаний // Вестник Европы. 1905. №12. С.507-559.

3.10. Вяземский П. А. Полное собрание сочинений. Т.10. (Старая записная книжка. 1852-1878). СПб., 1886.

3.11. Глинский Б. Б. Граф Сергей Юльевич Витте (Материалы для биографии) // Исторический вестник. 1915. №5. С.573-589.

3.12. Головин К. Мои воспоминания. Т.2. СПб., 1910.

3.14. Константин Карлович Грот, как государственный и общественный деятель (1815-1897). Материалы для его биографии и характеристики. К столетию со дня его рождения. В 3-х т. Пг., 1915. Т.1.

3.15. Дельви́г А. И. Мои воспоминания. В 4-х т. М., 1913.

3.16. Дневниковые записи С. Д. Шереметьева о С. Ю. Витте // Отечественная история. 1998. №2. С.149-163.

3.17. Долгоруков П. В.. Петербургские очерки. Pamфлеты эмигранта. М., 1992.

3.18. Извольский А. П. Воспоминания. М., 1989.

3.19. Из воспоминаний 1859-1861 годов. Ф. А. П-ва // Исторический вестник. 1907. Т.110. №10. С.100-123.

3.20. К истории отмены винных откупов в России (Из записок т. с. А. Д. Крылова). 1858 – 1862 гг. // Русская старина. 1880. Т.27. №3. С.573-586.

3.21. Картавцев Е. Э. Николай Христианович Бунге // Вестник Европы. 1897. №5. С.5-39.

3.22. Кауфман А. Е. Черты из жизни графа С. Ю. Витте // Исторический вестник. 1915. №4.

3.23. Клейнов Г. М. Граф С. Ю. Витте. СПб., 1906.

3.24. Ковалевский В. И. Воспоминания // Русское прошлое. Историко-документальный альманах. 1991. №2. С.5-96.

3.25. Коковцов В. Н. Из моего прошлого. Воспоминания 1911 – 1919. М., 1991.

3.26. Кони А. Ф. Собрание сочинений в восьми томах. Т.5. М.,1968.

3.27. Записки Александра Ивановича Кошелева // Всемирный вестник. 1906. №8-10.

3.28. Крылов Н. А. Накануне великих реформ // Исторический вестник. 1903. Т.93. №9. С.786-821.

3.29. Воспоминания П. А. Кускова // Исторический вестник. 1910 №12. С.918-936.

3.30. Из воспоминаний Евгения Ивановича Ламанского (1840-1890 гг.) // Русская старина. 1915. Т.161. №1-3; Т.162. №4, 5; Т.163. №9; Т.164. №10-12.

3.31. Ламздорф В. Н. Дневник. 1894 – 1896. М., 1991.

3.32. Лопухин Б. В. Люди и политика (конец XIX – начало XX в.) // Вопросы истории. 1966. №9-11.

- 3.43. Мещерский В. П. Мои воспоминания. Т.3. (1881-1894 гг.). СПб., 1912.
- 3.44. Милютин Д. А. Воспоминания. 1860 – 1862. М., 1999.
- ▶ 3.45. Дневник Д. А. Милютина. В 4-х т. М., 1947-1950.
- 3.46. Минцлов С. Р. В таможенном мире. Из воспоминаний. Трапезонд, 1917.
- 3.47. Морозов П. О. Соляное дело (По документам и личным воспоминаниям) // Голос минувшего. 1915. №11. С.144-160.
- 3.48. Мемуары профессора И. Х. Озерова // Вопросы истории. 1997. №2. С. 72-95.
- 3.49. Переписка Витте и Победоносцева (1895-1905) // Красный архив. 1928. №5. С.89-116.
- 3.50. Переписка императора Александра II и великого князя Константина Николаевича. 1857 – 1861 гг. // Российский Архив. История Отечества в свидетельствах и документах. XVIII – XX вв.. Вып. II-III. М., 1992. С.119-237.
- 3.51. Дневник Е. А. Перетца (1880-1883). М.-Л., 1927.
- 3.52. Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. В двух томах. М., 1966 – 1968.
- 3.53. Российский императорский дом (Дневники. Письма. Фотографии): Сост. А. Н. Боханов, Д. И. Исмаил-Заде. М., 1992.
- 3.54. Скальковский К. Воспоминания молодости (по морю житейскому). 1843-1869. СПб., 1906.
- 3.55. Скальковский К. А. Наши государственные и общественные деятели. СПб., 1890.
- 3.56. Суворин А. Дневник. М., 1992.
- 3.57. Воспоминания жизни Ф. Г. Тернера. В 2-х т. СПб., 1910-11.
- 3.58. Воспоминания Е. М. Феокистова. За кулисами политики и литературы (1848-1896). Л., 1929.
- 3.59. Воспоминания А. В. Эвальда // Исторический вестник. 1902. №11. С.454-474.
- 3.60. Юргенс Ф. А. Воспоминания об Евгении Ивановиче Ламанском в связи с деятельностью Государственного банка. СПб., 1903.
- 3.61. Воспоминания И. И. Янжула о прожитом и виденном в 1864-1909 гг. В 2-х вып. СПб., 1910-1911.

3.62. Янжул И. И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого созыва. Материалы для истории русского рабочего вопроса и фабричного законодательства. СПб., 1907

Исследования

1. Ананьич Б. В. Банкирские дома в России 1860 – 1914 гг. Очерки истории частного предпринимательства. Л., 1991.

2. Ананьич Б. В. Кредитная канцелярия и правительственный контроль над кредитными учреждениями // Деньги и кредит. 1995. №4. С.61- 67.

3. Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш. Сергей Юльевич Витте // Вопросы истории. 1990. №8. С.32-53.

4. Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш., Сергей Юльевич Витте и его время. СПб., 1999.

5. Ананьич Б., Чернуха В. Партия контрреформ (третье поколение русских реформаторов. 1880-1900 годы) // Родина. 1992. №1. С.30-35.

6. Ананьич Н. И. К истории податных реформ 1880-х годов (Введение дополнительных сборов к промысловому налогу: 3-процентного и раскладочного) // История СССР. 1979. №1. С.159-173.

7. Архипов И. В. Торговое право России в 40-70-е годы XIX века: проекты модернизации // Правоведение. 2000. №4. С.171-180.

8. Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С. История государственной службы в России. XVII – XX века. Учебное пособие. М., 1999.

9. Белявский Ф. Исторический очерк развития Государственного контроля в России. М., 1919.

10. Беляев С. Г. П. Л. Барк и финансовая политика России 1914 – 1917 гг. СПб., 2002.

11. Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации. (Записка, составленная в декабре 1903 года). СПб., 1913.

12. Блиох И. С. Финансы России XIX столетия. История-Статистика. В 4-х томах. СПб., 1882.

13. Бовыкин В. И., Гиндин И. Ф., Тарановский К. Н. Государственно-монополистический капитализм в России (к вопросу о предпосылках социалистической революции) // История СССР. 1959. №3. С.83-117.

14. Боголепов М. И. Финансы, правительство и общественные интересы. СПб., 1907.

15. Большакова О. В. Бюрократия, реформы и контрреформы в России (1855-1894) в освещении англоязычной историографии. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2001.

16. Брандт Б. Витте // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Доп. том 1. СПб., 1905.

17. Бугров А. В. Московская контора Государственного банка Российской империи. М., 1999.

18. Бугров А. В. Очерки по истории Государственного банка Российской империи. М., 2001.

19. Бунге Н. Х. Монополия железно-дорожного царства и ее ограничения // Вестник Европы. 1876. №3. С.314-352.

20. Вловин В. Крестьянский Поземельный Банк (1883-1895 гг.). М., 1959.

21. Вессель Н. Х. Наша новая государственная финансовая деятельность (1892 - 1894 гг.). С кратким очерком государственной финансовой деятельности с 1857 – 1892 гг. СПб., 1894.

22. Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900 - 1902 гг. СПб., 1912.

23. Витте С. Ю. Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов. 2-е доп. изд.. Киев, 1884.

24. Витте С. Ю. По поводу национализма. Национальная экономика и Фридрих Лист. 2-е изд. СПб., 1912.

25. С. Ю. Витте – выдающийся государственный деятель России. Тезисы докладов и сообщений научной конференции, посвященной 150-летию со дня рождения С. Ю. Витте. С.-Петербург. 22-23 июня 1999 г.. СПб., 1999.

26. Сергей Юльевич Витте – государственный деятель, реформатор, экономист (К столетию со дня рождения). Сборник в 2-х частях. М., 1999.

27. С. Ю. Витте и падение русского национального кредита. СПб., 1907.

28. Власть и реформы в России. Материалы «круглого стола», посвященного обсуждению коллективной монографии петербургских авторов. // Отечественная история. 1998. №2. С.3-36.

29. Вовчик А. Ф. Создание фабричной инспекции в России (1882-1904 гг.). Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Одесса, 1947.

30. Водовозов В. В. Граф С. Ю. Витте и император Николай II. Пг., 1922.

31. Высшие и центральные государственные учреждения России, 1801-1917. В 4-х т. Т.1 и 2. СПб., 1998-2001.
32. Гества К. [Рецензия]. Стефан Плаггенборг. Государственные финансы и индустриализация в России, 1881-1903. Результаты налоговой политики для фиска, населения и экономики // Отечественная история. 1994. №3. С.206-209.
33. Гиндин И. Ф. Антикризисное финансирование предприятий тяжелой промышленности (конец XIX – начало XX в.) // Исторические записки. Т. 105. М., 1980. С.105-149.
34. Гиндин И. Ф. Государственный банк и экономическая политика царского правительства (1861 – 1892 годы). М., 1960.
35. Гиндин И. Ф. К вопросу об экономической политике царского правительства в 60-80-х годах XIX века // Вопросы истории. 1959. №5. С.63-82.
36. Гиндин И. Ф. Неуставные ссуды Государственного банка и экономическая политика царского правительства // Исторические записки. Т.35. М., 1950. С.87-126.
37. Головин К. Наша финансовая политика и задачи будущего. 1887 – 1898. СПб., 1899.
38. Горфейн Г. М. Основные источники по истории высших и центральных учреждений XIX – начала XX в. // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX – начала XX в.. Сб. ст.. Л., 1967. С.73-110.
39. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М., 1999.
40. Государственный банк. Краткий очерк деятельности за 1860 – 1910 годы. СПб., 1910.
41. Государственный совет. 1801-1901. СПб., 1901.
42. Гурьев А. Н. К реформе Государственного банка. СПб., 1893.
43. Гурьев А. Н. Очерк развития кредитных учреждений в России. СПб., 1904.
44. Департамент окладных сборов. 1863 – 1913. СПб., 1913.
45. Департамент таможенных сборов. 1811 – 1911. СПб., 1911.
46. Долбилов М. Д. Проекты выкупной операции 1857-1861 гг.: к оценке творчества реформаторской команды // Отечественная история. 2000. №2. С.15-36.
47. Дронов И. Е. Князь Владимир Петрович Мещерский // Вопросы истории, 2001, №10. С.57-84.

48. Дубенцов Б. Б. Попытки преобразования организации государственной службы в конце XIX в. (Из практики министерства финансов) // Проблемы отечественной истории. Сборник статей аспирантов и соискателей. Ч.1. М. – Л., 1976.

49. Дьяконова И. А. Экономическая история России в конце XIX – начале XX века глазами японских исследователей // История СССР. 1992. №1 С.201-208.

50. Дякин В. С. Деньги для сельского хозяйства. 1892-1914 гг.: (Аграрный кредит в экономической политике царизма). СПб., 1997.

51. Дякин В. С. Из истории сельскохозяйственной политики царизма в конце XIX – начале XX века // Проблемы социально-экономической истории России. К 100-летию со дня рождения Бориса Александровича Романова. СПб., 1991.

52. Евреинов В. А. Гражданское чиновничество в России. Исторический очерк. СПб., 1888.

53. Елютин О. Н. Российское железнодорожное хозяйство под огнем критики (1870-1880-е годы) // Вестник Московского Университета. Серия 8. История. 2001. №6. С.25-50.

54. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дорево-люционной России. М., 1983.

55. Ерошкин Н. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты. М., 1981.

56. Ерошкин Н. П. Местные государственные учреждения дореформенной России (1800 – 1860). М., 1985.

57. Жуйкова Т. Н. Государственная деятельность С. Ю. Витте (1880 – 1903 гг.). Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Воронеж, 1995.

58. Зайончковский П. А. Кризис самодержавия на рубеже 70-80-х годов XIX в. М., 1964.

59. Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978.

60. Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX века. М., 1970.

61. Зайцева Л. Н. С. Ю. Витте и Россия. Часть 1. Казенная винная монополия. 1894-1914 (По научным публикациям и архивным материалам конца XIX – начала XX века). М., 2000.

62. Зырянов П. Н. Социальная структура местного управления капиталистической России (1861 – 1914 гг.) // Исторические записки. Т.107. М., 1982. С.226 – 302.

63. Иванов В. А. Губернское чиновничество 50 – 60-х гг. XIX в. в России (по материалам Московской и Калужской губерний). Историко-источниковедческие очерки. Калуга, 1994.

64. Игнатъев А. В.. С. Ю. Витте – дипломат. М., 1989.
65. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802 – 1902. СПб., 1902.
66. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т.4 и 5. СПб., 1902.
67. История Министерства финансов России: В 4 т. Т.1. 1903 – 1917 гг. М., 2002.
68. История финансовой политики в России: Сборник статей. СПб., 2000.
69. Кашкаров М. Финансовые итоги последнего десятилетия (1892 – 1901 гг.). В 2-х т. СПб., 1903.
70. Кауфман И. Обзор проектов, выпшедших в 1861-1878 годах по вопросу о преобразовании кредитной денежной системы России. СПб., 1878.
71. Китанина Т. М. Хлебная торговля России в 1875-1914 гг. (Очерки правительственной политики). Л., 1978.
72. Кованько П. Главнейшие реформы, проведенные Н. Х. Бунге в финансовой системе России. Опыт критической оценки деятельности Н. Х. Бунге, как министра финансов (1881 – 1887 гг.). Киев., 1901.
73. Коломиец А. Г. Государственные финансы России в 80-е гг. XIX столетия // Финансы. 2001. №12. С.64-67.
74. Колонтаева А. В. С. Ю. Витте и аграрный вопрос в России (1892-1906 гг.). Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Ростов-на-Дону, 1998.
75. Коняев А. Финансовый контроль в дореволюционной России (очерки истории). М., 1959.
76. Корелин А. П. Сергей Юльевич Витте //В кн.: Россия на рубеже веков: исторические портреты. М., 1991.
77. Корелин А. П. С. Ю. Витте и бюджетно-финансовые реформы в России конца XIX – начала XX века // Отечественная история. 1999. №3. С.42-64.
78. Корелин А. П., Степанов С. А. С. Ю. Витте – финансист, политик, дипломат. М., 1998.
79. Корелин А. П. Дворянство в пореформенной России (1861 – 1904). // Исторические записки. Т.87. М., 1971. С.91-173.
80. Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. М., 1993.
81. Краткий отчет о деятельности тарифных учреждений и Департамента железнодорожных дел за 1889 – 1913 гг. СПб., 1914.

82. Краткий очерк 50-летия акцизной системы взимания налога и крепких напитков и 50-летия деятельности учреждений, заведовавших неокладными сборами. СПб., 1913.
83. Кузнецова Л. А. Финансовые учреждения российской провинции во второй половине XIX – начале XX веков (на примере Курской губернии). Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Курск, 2000.
84. Куломзин А. Н., Рейтерн-Нолькен В. Г. М. Х. Рейтерн. Биографический очерк. С приложениями из посмертных записок М. Х. Рейтерна. СПб., 1910.
85. Куропаткин А. И. Итоги войны. Берлин, 1911.
86. Лаверычев В. Я. Зарождение государственно-монополистических тенденций в российской экономике конца XIX в. // Исторические записки. Т.109. М., 1983. С.95-128.
87. Лазуткин А. А. Роль железнодорожной политики в стабилизации финансовой системы российской монархии в министерство И. А. Вышнеградского (1887-1892 гг.) // Вестник Московского университета. Сер.8. 1993. №6. С.24-34.
88. Лапина С., Лелюхина Н. Государственное предпринимательство в России (начало XX века) // Вопросы экономики. 1994. №8. С.69-79.
89. Лачаева М. Ю. Финансовый агент С. С. Татищев // Россия на рубеже XIX – XX веков. Материалы научных чтений памяти профессора В. И. Бовыкина. Москва, МГУ им. М. В. Ломоносова, 20 января 1999 г.. М., 1999. С.303-314.
90. Лебедев С. К. Иностранный капитал и Петербургский международный коммерческий банк в 80-х – начале 90-х гг. XIX в. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Л., 1988.
91. Ленин В. И. По поводу государственной росписи // Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т.6. С.257-258.
92. Лизунов П. В. Биржевая реформа 1901 г. С. Ю. Витте // Исторический ежегодник. Омск, 2000. С.63-73.
93. Лизунов П. В. Санкт-Петербургская фондовая биржа (конец XIX в. – 1914 г.) // Нестор. 2000. №2. С.203-338.
94. Лизунов П. В. Штигилицы – «некоронованные короли» российских финансов // Вопросы истории. 1999. №10. С.35-51.
95. Лутохин Д. А. Граф С. Ю. Витте, как министр финансов. Пг., 1915.
96. Любош С. Последние Романовы. Л.-М., 1924.
97. Лященко П. И. История народного хозяйства СССР. Т.II. Капитализм. М., 1952.

98. Марней Л. П. Министерская реформа 1802-1811 гг. в оценках современников // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 2000. №1. С.69-89.
99. Мартынов С. Д. Государство и экономика: система Витте. СПб., 2002.
100. Мерзлякова Л. В. Чиновничество Вятской губернии первой половины XIX века (Опыт социально-политической характеристики). Автореферат на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Ижевск, 1997.
101. Мигулин П. П. Настоящее и будущее русских финансов. Харьков, 1907.
102. Мигулин П. П. Русский государственный кредит (1769-1899). Опыт историко-критического обзора. Т.1. Харьков, 1899.
103. Мигулин П. П. Русский государственный кредит (1769-1899). Опыт историко-критического обзора. Т.II. Харьков, 1900.
104. Мигулин П. П. Русский государственный кредит (1769 – 1906). Т.III. Министерство Витте и задачи будущего (1893 – 1906). Вып.3. Итоги министерства Витте и обзор кредитных государственных операций. Харьков, 1907.
105. Министерство внутренних дел. 1802 – 1902. Исторический очерк. СПб., 1901.
106. Министерство финансов. 1802 – 1902. Исторический обзор. Ч.1-2. СПб., 1902.
107. Министерству финансов России 190 лет. М., 1993.
108. Министры и наркомы путей сообщения. М., 1995.
109. Мироненко С. В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989.
110. Митрофанов В. М. Вопросы государственного контроля и финансов дореволюционной России. Автореферат на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 1956.
111. Морозан В. В. Государственный коммерческий кредит в дореформенной России (конец XVIII в. – 50-е гг. XIX в.) // Нестор. 2000. №2. С.27-148.
112. Морякова О. В. Система местного управления России при Николае I. М., 1998.
113. Нисселович Л. Н. О торгово-промышленных представительных учреждениях. СПб., 1882.
114. Обзор деятельности Государственного Совета в царствование Государя Императора Александра III. 1881 – 1894 гг. Всеподданнейший отчет Председателя Государственного совета. СПб., 1895.

115. Обзор деятельности Крестьянского Поземельного Банка за 1883-1904 гг. СПб., 1906.
116. Обзор деятельности Министерства путей сообщения за десятилетие 1895 – 1904 гг. СПб., 1906.
117. Обзор деятельности Министерства финансов в царствование императора Александра III (1881 – 1894). СПб., 1902.
118. Общий обзор развития и деятельности Государственного контроля в царствование государя императора Александра III. 1881-1894 гг. СПб., 1901.
119. Озеров И. Х. Основы финансовой науки. Курс лекций, читанный в Московском университете. Вып.1. Учение об обыкновенных доходах. М., 1908.
120. Ольденбург С. С. Царствование Императора Николая II. В 2-х тт. М., 1992.
121. Омское казначейство: прошлое и настоящее. Омск, 1995.
122. Очерк деятельности податной инспекции за 25 лет ее существования в связи с развитием прямого обложения. СПб., 1910
123. Очерк развития и деятельности государственных сберегательных касс. СПб., 1912.
124. Периодические издания Министерства финансов. 1865 – 1915. Пг., 1915.
125. Петишкина С. Н. Государственный банк дореволюционной России. М., 1993.
126. Петишкина С. Н. Министры финансов России XIX в.: (Краткие очерки о государственной деятельности). М., 1995.
127. Петлин Н. С. Назначение, устройство и очерк деятельности Государственного банка. СПб., 1892.
128. Петров Ю. А., Калмыков С. В. Сберегательное дело в России: Вехи истории. М., 1995.
129. Пешехонов А. В. Экономическая политика самодержавия (Централизация экономической власти). СПб., 1906.
130. Писарькова Л. Ф. К истории взяток в России (по материалам «секретной канцелярии» кн. Голицыных первой половины XIX в.) // Отечественная история. 2002. №5. С.33-49.
131. Писарькова Л. Ф. От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии // Отечественная история. 1996. №4. С.29-43.
132. Пихно Д. И. Коммерческие операции Государственного банка. Киев, 1876.
133. Погребинский А. П. Государственные финансы России в эпоху империализма. М., 1968.

134. Покровский С. П. Министерская власть в России (историко-юридическое исследование). Ярославль, 1906.
135. Политическая история: Россия – СССР – Российская Федерация. В 2 т.. Т.1. М., 1996.
136. Предпринимательство и предприниматели России. От истоков до начала XX века. М., 1997.
137. Приходько М. А. Реформа центральных учреждений государственного управления и создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века // Правоведение. 2000. №5. С.187-197.
138. Проскурякова Н. А. Земельные банки Российской империи. М., 2002.
139. Ревизоры по податной части при Департаменте окладных сборов. 1889 – 1914 гг. СПб., 1914.
140. Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь в конце XIX – начале XX века: проблемы регионального управления // Отечественная история. 1994. №2. С.60-75.
141. Рибер Альфред Дж. Групповые интересы в борьбе вокруг Великих реформ // Великие реформы в России. 1856 – 1874. Сборник / Под ред. Л. Г. Захаровой, Б. Эклофа, Дж. Бушнелла. М., 1992. С.44-72.
142. Ровинский К. Податная инспекция в России (1885-1910 гг.). Очерк деятельности податной инспекции за 25 лет ее существования в связи с развитием прямого обложения. СПб., 1910.
143. Романов Б. А. Россия в Маньчжурии (1892-1906). Очерки по истории внешней политики самодержавия в эпоху империализма. Л., 1928.
144. Российское законодательство X – XX веков. Т. 6. М., 1988.
145. Россия в XX веке: Историки мира спорят. М., 1994.
146. Роуни Дон К. Управление промышленностью в России. Автономное государство и экономическое развитие // Отечественная история. 1995. №1. С.119-134.
147. Слепнев И. Н. С. Ю. Витте и железнодорожная тарифная реформа 8 марта 1889 года (К вопросу о балансе предпринимательских интересов и экономической политики) // Отечественная история. 1998. №5. С.20-31.
148. Смирнов Н. Современное состояние наших финансов, причины упадка их и средства к улучшению нашего государственного хозяйства (1885 г.) / РГИА. Ф,1683. Оп.1. Д.1.
149. Соловьева А. М. Из истории выкупа частных железных дорог в России в конце XIX в. // Исторические записки. Т. 82. М., 1968. С.89-118.

150. Соловьев Я. В. Бюрократизация аппарата министерства финансов Российской империи в правление Николая I // Эхо: Сборник статей по новой и новейшей истории Отечества: вып.2. М., 1999. С.7 – 22.

151. Соловьев Я. В. Этапы ведомственного развития Министерства финансов в XIX веке // Государственное строительство России. История, современность, перспективы. Материалы межвузовской научной конференции 4-5 ноября 2002. М., 2002. С.35 – 42.

152. Соловьев Я. В. Дискуссии 60-80-х гг. XIX века по вопросу о реформировании местного финансового управления // Армагеддон: Актуальные проблемы истории, философии, культурологии. М., 2003. Кн.13. С.40-57.

153. Степанов В. Л., Н. Х. Бунге: Судьба реформатора. М., 1998.

154. Степанов В. Л. Иван Алексеевич Вышнеградский // Отечественная история. 1993. №4. С.99-115.

155. Судейкин В. Т. Александр Максимович Княжевич // Русская старина. 1892. Т.76.

156. Судейкин В. Государственный банк. Исследование его устройства, экономического и финансового значения. СПб., 1891.

157. Табурно И. П. Эскизный обзор финансово-экономического состояния России за последние 20 лет (1882-1901). СПб., 1904.

158. Терский Н. С. Питейные сборы и акцизная система в России. (Исторический очерк и настоящее положение. Опыт сравнительного исследования главнейших результатов акцизной системы и ее значение для государства, казны и населения). СПб., 1890.

159. Толстой Д. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. СПб., 1848.

160. Туган-Барановский М. И. Избранное. Русская фабрика в прошлом и настоящем. Историческое развитие русской фабрики в XIX веке. М., 1997.

161. Федорченко В. П. Государственная и военно-политическая деятельность С. Ю. Витте (1892-1906 гг.). Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 1997.

162. Фридман М. И. Винная монополия. Т.2. Пг., 1916.

163. Фролов А. Об административной организации железнодорожных установлений в России. СПб., 1909.

164. Хадонов Е. Е. Очерки из истории финансово-экономической политики пореформенной России (1861 – 1904 гг.). М., 1997.

165. Цечоева М. И. Социально-экономические реформы С. Ю. Витте и их последствия (1892-1903 гг.). Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 1996.
166. Чернуха В. Г. Модель карьеры государственного деятеля на стыке эпох: Самуил Алексеевич Грейг // Проблемы всеобщей истории. Сборник статей в честь А. А. Фурсенко. СПб., 2000. С.322-331.
167. Шебалдин Ю. Н. Государственный бюджет царской России в начале XX в. (до первой мировой войны) // Исторические записки. №65. 1959. С.163-190.
168. Шепелев Л. Е. Совещательные учреждения по делам промышленности и торговли в России XIX – начала XX вв. // Санкт-Петербургское научное общество историков и архивистов. Ежегодник. СПб., 1997. С.79-100.
169. Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики. Л., 1981.
170. Шепелев Л. Е. Чиновный мир России: XVIII – начало XX в. СПб., 1999.
171. Шумилов М. М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX века. М., 1991.
172. Юровский В. Е. Кризисы финансовой системы Российской империи в XIX веке // Вопросы истории, 2001, №2. С.32-45.
173. Янжул И. И. Вопрос о государственном вмешательстве в области промышленности. СПб., 1895.
174. Areadius Kahan. Government Policies and the Industrialization of Russia //The Journal of Economic History. Vol. XXVII. December 1967. №4. P.460-478.
175. Kipp J. W. M. Kr. Reutern on the Russian state and economy: A liberal bureaucrat during the Crimean era. 1854-60 // The Journal of modern history. Chicago, 1975. Vol. 47. №3. P.437-459.
176. Theodore H. Von Laue. Sergey Witte and the industrialization of Russia. Columbia University Press. NY and London, 1963.
177. Mann Michael. States, War and Capitalism. Studies in Political Sociology, Basil Blackwell (London and NY). 1988.
178. Marx S. G. Road to Rower: The Trans-Siberian railroad and the colonization of Asian Russia. 1850-1917. Cornell University Press. N. Y., 1991.

Справочно-библиографические издания

1. Адрес-календарь. Общая роспись начальствующих и прочих должностных лиц по всем управлениям в Российской империи на 1850-1903 гг.. Ч.I-II. СПб., 1850-1903.
2. Общий состав Министерства финансов на 1871 - 1902 годы. СПб., 1871-1902.
3. Список российских посольств, миссий, консульств и агентов Министерства финансов за границей. СПб., 1901.