

УДК 34.04

**СТРУКТУРА МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.****THE STRUCTURE OF THE MINISTRY OF FINANCE OF THE RUSSIAN EMPIRE
IN THE FIRST HALF OF THE XIX CENTURY****Н.И. Сова
N.I. Sova***Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85**Belgorod State National Research University,
85 Pobeda St., Belgorod, 308015, Russia**E-mail: 1110074@bsu.edu.ru*

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению структуры одного из ключевых органов исполнительной власти – Министерства финансов в период министерской реформы Александра I, формата взаимодействия различных подразделений данного органа.

Resume. The article is devoted to consideration of the structure of one of the key bodies of the Executive power - the Ministry of Finance in the period of the Ministerial reforms of Alexander I, the format of interaction of various departments of this body.

Ключевые слова: Министерство финансов; финансовый контроль; структура.

Key words: Ministry of Finance; financial control; structure.

В условиях возрастающего бюджетного дефицита одним из важнейших механизмов стабилизации разницы между поступающими доходами и расходами государства, сближения этих показателей является эффективный государственный финансовый контроль.

Эффективное взаимодействие и четкое распределение полномочий между отдельными государственными органами, выполняющими соответствующие функции, являются необходимыми элементами, определяющими качественную составляющую ревизии сферы финансового хозяйствования.

Ретроспектива вопроса позволяет нам обратить внимание на опыт формирования органов финансового контроля в период правления Александра I. Данный исторический период представляет интерес в свете того, что в 1802 году было создано Министерство финансов, которое существует до настоящего времени.

По мнению отдельных дореволюционных исследователей вопросов финансового права к моменту восшествия на престол Александра I основные органы исполнительной власти (коллегии) находились в хаотичном состоянии. Зачастую при решении комплекса смежных вопросов они действовали разрозненно. В такой ситуации сложно было установить конкретный орган или лицо, ответственное за допущенные просчеты в той или иной сфере государственного управления [Блех, 1895, с. 128].

Собственно весь смысл министерской реформы как раз состоял в том, чтобы восстановить нарушенные связи между органами государственной власти. 08.09.1802 г. было издано два Манифеста: об учреждении министерств и о восстановлении прав Сената. Каждый из этих нормативных актов имел существенное значение для финансово-хозяйственной сферы.

Между тем, министерская реформа не оправдала одномоментно все возложенные на нее ожидания. Во многом это было связано с тем, что принципы управленческой деятельности, сложившиеся в период функционирования коллегий, не были полноценно отвергнуты.

Более того, реализуя в рамках министерской реформы опыт работы исполнительных структур Франции, Александр I в полной мере не реализовал принцип единоличного управления.

На первоначальном этапе, в 1802 году, были учреждены только должности министров и канцелярий при каждом из министров в качестве вспомогательных учреждений для исполнения их полномочий. При этом в остальной части государственный механизм изменений не претерпел.

По существу министерская реформа в Российской империи, по крайней мере, на первоначальном ее этапе, явила собой компромисс между российским и зарубежным опытом, поскольку ликвидация коллегий была формальной и фактически они продолжали осуществлять возложенные на них ранее полномочия.

Так, коллегии направляли в министерства представления по тем или иным вопросам. Окончательное решение о порядке разрешения вопроса оставалось за министром, однако даже в случае принятия такого решения чиновник коллегии сохранял право на разъяснение своей позиции, в случае если она расходилась с мнением министра. После поступления разъяснений министр принимал окончательное решение.

Усложненный порядок принятий решений способствовал излишней бюрократизации процесса управления финансами и без того максимально усложненного различными формальностями. Вместе с тем, очевидно, что отдельные вопросы финансового хозяйствования подлежали немедленному разрешению, а действовавшие правила документооборота не всегда позволяли реализовывать поставленные задачи в разумные сроки.

В связи с этим достаточно быстро верховная власть осознала значительное неудобство фактического дублирования полномочий государственных органов, и система коллегий была упразднена. Зачастую коллегии просто преобразовывались в иные структуры, подчиненные министерствам, либо производилось слияние коллегий с уже действовавшими органами.

Организованное в 1802 году, Министерство финансов наделялось полномочиями по контролю за всеми государственными доходами, по поиску источников для восполнения дефицита государственного бюджета [Полное собрание законов. Т. XXVII. № 20406 ст. V; Т. XXXI. №№ 24307, 24686].

Первоначально Министерству финансов в подчинение были переданы горное управление, соляное управление, монетное управление, лесное управление, управление оброчными статьями и казенными землями и др.

Манифест об общем учреждении министерств от 25.06.1811 г. явился очередным витком реформы органов исполнительной власти. В соответствии с данным нормативным актом структура министерств претерпела изменения.

В Министерстве финансов были образованы четыре департамента (департамент государственного имущества, департамент горных и соляных дел, департамент внешней торговли и департамент податей и сборов), канцелярия министра, совещательные учреждения при министерстве (совет министра и общие присутствия в департаментах) [Полное собрание законов. Т. XXXI. №№ 24686, 24688.]. В свою очередь департаменты подразделялись на отделения.

Руководители департаментов именовались директорами и назначались непосредственно самим императором по представлению министра финансов. Отделения департаментов возглавляли начальники соответствующего структурного подразделения, за исключением счетного отделения, его руководителем выступал главный бухгалтер. В их назначении участие принимал только министр финансов.

Предназначение канцелярии министра состояло в ведении переписки по вопросам, имеющим характер особой важности. Управленческие функции по отношению к канцелярии выполнял ее директор. В разветвленную структуру канцелярии министра финансов входили пять отделений.

Первое отделение отвечало за взаимодействие министра финансов с подчиненными ему департаментами. Отдельно выделялись взаимоотношения между Министерством финансов и Государственным казначейством. Вопросы взаимодействия двух ведомств применительно к Министерству финансов были скоординированы во втором отделении канцелярии министра финансов.

Переписка, касающаяся проблем кредитования, объединялась в рамках третьего отделения канцелярии. Четвертое отделение, именовавшееся счетным, осуществляло подготовку необходимой документации (общих счетов по доходам и расходам), используя данные, сформированные первым и вторым отделениями. Пятое отделение рассматривало финансовые проекты в отношении всех структурных подразделения Министерства финансов. По сути пятое отделение было структурировано как комитет и находилось в непосредственном ведении министра финансов.

Сложность и разнородность финансовых вопросов требовали наличия неких аналитических центров, которые без притязания на общеобязательность принимаемых решений могли бы способствовать принятию более взвешенной позиции при наличии полновесной и всесторонней оценки целого ряда специалистов в области финансового хозяйствования.

С этой целью при Министерстве финансов были созданы специальные структуры, имеющие характер совещательных, Совет министра финансов, а также общие присутствия в департаментах.

Совет министра финансов предполагал формирование состава по двум системам – назначение указанием императора и назначение в силу занимаемой должности. Последний порядок достаточно часто использовался при формировании многих совещательных учреждений, в т.ч. и тех, которые не были связаны с финансовой сферой.

С учетом изложенного Совет министра финансов формировался из директоров департаментов и иных лиц, назначавшихся по высочайшему повелению. В принципе допускалась также расширенная форма Совета. В частности, при наличии необходимости, продиктованной актуальностью, особой сложностью или узкой спецификой проблемы, в деятельности Совета министра финансов могли принимать участие также другие специалисты финансово-хозяйственной деятельности.

Основная функция Совета министра финансов состояла в предварительной оценке состоятельности разработанных в профильном Министерстве законопроектов, формирование по ним предложений. Наряду с указанным, рассмотрению в Совете подлежали годовая смета Министерства финансов, наиболее существенные директивы по вопросам, находящимся в ведении министерства.

Определять сложность соответствующего вопроса и необходимость его обсуждения в рамках Совета министр финансов мог самостоятельно. Вместе с тем, постановления Совета министра финансов не имели характер общеобязательности, в силу чего любой вопрос, вынесенный на рассмотрение Совета, разрешался соответствующим должностным лицом.

Однако этот факт сам по себе не мог свидетельствовать о формальном существовании совещательной структуры, поскольку смысл ее наличия состоял, прежде всего, в доведении до сведения руководящего состава Министерства финансов полного комплекса мнения специалистов по конкретному вопросу. В связи с этим необходимо отметить, что функции председателя Совета министра финансов передавались товарищу министра, которым мог выступать только один из директоров департаментов.

Общие присутствия департаментов, исходя уже из самого названия, образовывались в каждом из соответствующих учреждений. Состав присутствий устанавливался в силу занимаемой должности. По такой схеме формирования в их составы входили начальники отделений, руководство присутствием осуществлял директор или вице-директор департамента.

По аналогии с Советом министра финансов на заседания Общего присутствия департамента могли получить приглашение иные лица в целях получения компетентной оценки по тому или иному вопросу повестки. Перечень вопросов, подлежащих рассмотрению на уровне присутствия, нормативно не устанавливался. Тем самым в этом отношении у лица, осуществляющего функции руководителя соответствующего совещательного органа, имелась полная свобода усмотрения в отношении формирования повестки.

В 1821 году в состав Министерства финансов был включен департамент Государственного казначейства. По существу данный департамент явился преобразованием экспедиции о государственных доходах. Ведению обновленного органа государственной власти подлежали все казначейства и казенные палаты по вопросам прихода и расходов казначейств. Департамент Государственного казначейства подразделялся на две сферы управленческой деятельности – распорядительную и счетную. Руководство и административная деятельность в рамках образованных относительно самостоятельных направлений деятельности осуществлялось вице-директорами департамента.

Распорядительная часть департамента Государственного казначейства осуществляла оформление поступления доходов и перечисление денежных средств по определенным расходным обязательствам.

Распорядительная часть департамента в свою очередь подразделялась на пять отделений. В рамках первого отделения были сосредоточены вопросы установления полного поступления в доходную часть бюджета необходимых денежных средств, своевременность их поступления. В случае установления недоимок, их взыскание также становилось предметом его деятельности.

Второе, а также третье отделения осуществляли контроль за расходными бюджетными операциями. Выделение двух структурных подразделений было связано с разделением всех государственных ведомств по предметному принципу.

Четвертое отделение всецело было сосредоточено на вопросах кредитования, погашения задолженности по ним. Кроме того, в рамках данного отделения департамента Государственного казначейства находили разрешение проблемы использования государственных ассигнаций, отдельные аспекты денежного обращения.

Расчет и перечисление социальных выплат, предусмотренных законодательством и подлежащих выплате из государственного бюджета, составляли предмет ведения пятого отделения. К числу таковых относились в частности пенсионные выплаты как гражданским, так и военным чиновникам, контроль вопросов временного приостановления или отсрочки соответствующих выплат.

В счетной части департамента Государственного казначейства выделялись контрольное ведомство и бухгалтерия. При этом контрольная часть, исходя из ранее согласованной общей финансовой сметы, занималась распределением доходов и расходов по главному и губернским казначействам, производила ревизию соответствующих счетов. Компетенция пяти отделений контрольной части не имели значительных отличий.

Бухгалтерская часть подразделялась на три отделения. При этом первое отделение отвечало за надлежащее ведение так называемой «Главной книги», содержащей информацию обо всех оборотах по приходам и расходам, представляло на рассмотрение компетентных органов первичные данные операций для последующего составления финансовой сметы.

На второе отделение возлагалось высшим надзором по счетам, как в части поступления доходной части, так и в части расходной составляющей. Поскольку счета находились в ведении контрольных отделений, то по сути такая деятельность не могла квалифицироваться иначе как ревизионная. Наряду с этим контрольно-надзорные функции данного отделения распространялись и на проверку книг губернских казначейств.

Полномочия третьего отделения были наиболее аморфны. Блех И. в своей монографии «Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии» так описывал компетенцию третьего отделения: «третье отделение составляло из всех частных счетов один общий счет и генеральный отчет доходов и расходов» [Блех, 1895, с. 135].

Несмотря на то, что сама по себе идея создания министерств не являлась новаторством отечественного законодателя, она приобрела в силу специфики российского государственного строя и сложившегося общественного жизненного уклада особые черты. В частности, отношение императора к конкретному министру предопределяло роль и влияние министерства не только по отношению к подчиненным структурам, но в целом к государственно-властной системе.

Таким образом, сущность министерской реформы изначально состояла в распределении между созданными Министерствами полномочий государственной власти в соответствии с предметом ведения и тем самым в установлении единоначалия, заключающемся в передаче одному лицу конкретной отрасли общественных отношений.

Широта полномочий Министерства финансов предопределяла и структуру министерства, а также подчиненных ему органов. Если абстрагироваться от центральной структуры их объединявшей могло сложиться мнение, что речь идет о совершенно разнородных ведомствах и направлениях государственной деятельности, но всеобъемлющие полномочия Министерства финансов по регулированию сферы финансового хозяйствования могли быть реализованы только в условиях полного сосредоточения механизмов, влияющих на формирование финансовых инструментов, распределение и расходование финансовых средств, а также ревизию расходования бюджетных ассигнований.

Список литературы References

- Блех И. Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии. СПб, 1895.
- Blekh I. Ustrojstvo finansovogo upravleniya i kontrolya v Rossii v istoricheskom ih raz-vitii. SPb, 1895.
- Министерство финансов 1802-1902 / Под общ. ред. Н. К. Бржеского. Ч. 1. СПб, 1902.
- Ministerstvo finansov 1802-1902 / Pod obshch. red. N. K. Brzheskogo. CH. 1. SPb, 1902.
- Рау К.Г. Основные начала финансовой науки. Т.1. СПб, 1867.
- Rau K.G. Osnovnye nachala finansovoj nauki. T.1. SPb, 1867.
- Сакович В.А. Государственный контроль в России, его история и современное устройство, в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности. СПб, 1896.
- Sakovich V.A. Gosudarstvennyj kontrol' v Rossii, ego istoriya i sovremennoe ustrojstvo, v svyazi s izlozheniem smetnoj sistemy, kassovogo poryadka i ustrojstva gosudarstvennoj otchetnosti. SPb, 1896.
- Соловьев Я.В. Министерство финансов Российской империи в 1858-1903 гг.: организация и функционирование: дисс. ... канд. истор. наук. М., 2003.
- Solov'ev YA.V. Ministerstvo finansov Rossijskoj imperii v 1858-1903 gg.: organizaciya i funkcionirovanie: diss. ... kand. istor. nauk. M., 2003.
- Яснопольский Л.Н. Очерки русского бюджетного права. М., 1912.
- Yasnopol'skij L.N. Ocherki russkogo byudzhetnogo prava. M., 1912.