

ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВО-КАЗНАЧЕЙСКИХ ОРГАНОВ В ЭПОХУ ДВОРЦОВЫХ ПЕРЕВОРОТОВ

Е.М. Максимова.

**Российский государственный педагогический
университет им. А.И. Герцена.**

**О.С. Скрементова, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследован процесс реформирования системы финансово-казначейских органов Российской Империи в эпоху дворцовых переворотов (1725–1762 гг.). Раскрывается содержание административных мер, предпринимаемых в тот или иной период правления, и обусловленных необходимостью обеспечения финансовой безопасности государства.

Ключевые слова: коллегии, государственный контроль, доходы и расходы государства, финансовая безопасность, финансовая реформа

TRANSFORMATION OF FINANCE AND TREASURY OF IN THE ERA PALACE COUP

E.M. Maksimova. Russian state pedagogical university named of A.I. Herzen.

O.S. Skrementova. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

This paper examines the process of reforming the system of financial and treasury of the Russian Empire in the era of palace coups (1725–1762 gg.). The author reveals the contents of the administrative measures taken in this or that period of government, and due to the need to ensure the financial security of the state.

Keywords: college, government control, government revenues and expenditures, financial security, financial reform

С 1725 г., после смерти Петра I и до прихода к власти в 1762 г. Екатерины II, на престоле сменилось шесть монархов и множество политических сил, стоящих за ними. В связи с изданием в 1722 г. Устава о наследии престола, за самодержцем закреплялось право назначать себе любого преемника по своему усмотрению, сломавшее традиционный механизм передачи власти. Отсутствие чётких правил наследования престола сопровождалось борьбой придворных группировок за власть. Выдвижение и поддержка того или иного кандидата на престол совершались, как правило, при содействии гвардейских полков.

Сразу после смерти Петра I начались некоторые перемены в управлении и в экономической политике Правительства, включая финансовую. Зачастую осуществляемые правящими кругами трансформации не отвечали интересам страны и общества.

Характерной чертой новой системы власти стало существование, так называемых, «Советов при особе государя» – высших правительственных органов, стоявших над Сенатом. Так в феврале 1726 г. был создан Верховный тайный совет – орган управления, ограничивающий власть «нелегитимной» вдовы Петра I Екатерины I. Первоначально в его состав вошли шесть человек, в том числе президенты Военной, Адмиралтейской и Иностранной коллегий. Уже первое заседание Совета было посвящено разграничению полномочий между ним и Сенатом. Было определено подчиненное положение Сената и Синода по отношению к Совету, и он даже был переименован из «Правительствующего»

в «Высокий». Генерал-прокурор («око государево») в состав Верховного тайного совета не вошел, в дальнейшем должность генерал-прокурора исчезла совсем, как лишённая своего смысла.

После прихода к власти Анны Ивановны Верховный тайный совет был упразднен по Манифесту Императрицы от 4 марта 1730 г. «Об уничтожении Верховного тайного совета и Высокого Сената, и о восстановлении по прежнему Правительствующего Сената». При этом восстановленная при Анне Иоанновне должность генерал-прокурора не получила прежнего значения, потому что не получил его и Сенат. Уже в 1731 г. «для лучшего и порядочного отправления всех государственных дел» был создан Кабинет министров, аналогичный по значению Верховному тайному совету.

Кабинет министров (1731–1741 гг.) – верховный совещательный и исполнительный орган власти состоял из трех министров и во многом напоминал Верховный тайный совет. По Указу 1735 г. подписи трех членов Кабинета министров заменяли собой подпись Императрицы. Указ 1735 г. не ограничивал власть Анны Ивановны, так как Кабинет министров всецело зависел от всесильного фаворита Бирона.

В годы правления Елизаветы Петровны Кабинет министров был упразднен, власть Сената опять восстановлена. Дочь Петра I стремилась воссоздать структуру власти, созданную отцом. С этой целью в 1741 г. был вновь образован Кабинет ее Величества а затем, в 1756 г. – Конференция при высочайшем дворе. Эти совещательные и исполнительные органы существовали параллельно с Сенатом. Учитывая, что подобная система отчасти приводила к ведомственной неразберихе, сосуществование этих трех органов создавало и определенное равновесие, не позволявшее ни одному из них стать единовластным хозяином страны.

В 1762 г. Петром III учреждается Императорский совет, состоявший из восьми человек, который в 1769 г. заменяется Советом при высочайшем дворе, сосредоточивший свою деятельность на внутренней политике и включавший всех руководителей центральных органов управления.

Главной финансовой особенностью эпохи дворцовых переворотов является постоянный рост государственных расходов (прежде всего, на содержание государственного аппарата), сопровождающийся параллельным ростом размеров обложений и показателей государственного дефицита. С приходом к власти нового самодержца его правительство предпринимало попытки решить проблему обеспечения финансовой безопасности государства, в том числе и путем реформирования финансового администрирования.

Верховный тайный совет на протяжении всего времени существования (1726–1730 гг.), проводил политику сокращения расходов на содержание государственного аппарата. Одновременно было предпринято сокращение числа чиновников на местах, поскольку функции некоторых из них (по мнению «верховников») дублировали друг друга. Сокращению подверглись и штаты коллегий, причем в данном случае Совет поставил под сомнение целесообразность самого принципа коллегиальности, полагая, что «в таком множественном числе в управлении лучшего успеха быть не может, ибо оные все в слушании дел за едино ухо почитаются, и не токмо, чтоб лучший способ был, но от многова разногласия в делах остановка и продолжение, а в жалованье напрасной убытой происходит» [1].

Коллегии в течение XVIII в. продолжали оставаться органами отраслевого управления. В меньшей степени реформам подверглись те коллегии, которые при Петре I организовывались и затем существовали как важнейшие. К ним относились коллегии: Военная, Иностранных дел, Адмиралтейская, которые фактически уравнивались с самим Сенатом, поскольку им предписывалось «сообщаться между собой промемориями» [2]. Другие коллегии подвергались реорганизации, слиянию, или из их числа выделялись новые отраслевые органы. Подобные изменения коснулись коллегий, ведавших управлением финансами.

В 1725 г. была восстановлена Ревизион-коллегия (в 1722 г. вошла в состав Сената как Ревизион-контора Сената). Рассматриваемый исторический период, в общем, характеризуется расширением или сужением степени охвата учетных и контрольных процедур. Во времена Екатерины I, несмотря на восстановление Ревизион-коллегии, как отдельного государственного органа, финансовый контроль сделался наблюдательным – непосредственный контроль был передан отдельным ведомствам, а Ревизион-коллегия только проверяла результаты ревизий этих ведомств. С 1726 г. Штатс-контора Сената была подчинена Камер-коллегии и, таким образом, учет прихода и расхода государственных средств был сосредоточен в одном учреждении.

В этом же году было сокращено число членов Камер-коллегии, которое было разделено на два присутствия. Ведомство Камер-коллегии было в значительной степени сужено и функционально: подушная подать перешла к Военной коллегии, монетная и горная регалии – к Берг-коллегии, морские пошлины и некоторые важные доходы с государственных имуществ – к Коммерц-коллегии, гербовая бумага – к Мануфактур-коллегии. Таким образом, в ведении камерира остались только таможенные, кабацкие и канцелярские сборы. В связи с этим Верховный совет решил, что «у камериров и рентмейстеров (начальников рентерей) против прежнего дела осталось мало», что те и другие «делают дело одно», и потому Указом от 15 июля 1726 г. упразднил должность рентмейстеров (за исключением провинций Петербурга, Москвы и Tobольска) и их обязанности возложил на камериров, а вместе с тем, и Штатс-контору Сената объединил с Камер-коллегией.

В 1727 г. камерирские и рентмейстерские конторы на местах были упразднены (кроме Лифляндии и Эстляндии), их функции переданы губерниям и воеводским канцеляриям. Помещики были обязаны сами собирать подушную подать с крестьян и дважды в год доставлять ее воеводам. После соединения административной и судебной власти на местах в лице губернаторов и воевод, что далеко не было успехом (принцип разделения властей был существенной заслугой петровской системы), произошли изменения и в системе управления городами. Уже при Петре II (вступил на престол 6 мая 1727 г.), в том же 1727 г. сначала была ликвидирована контора Главного магистрата в Москве, а затем и он сам; городские магистраты получили более простой состав – обращены были в прежние ратуши с одной гражданской юрисдикцией и были подчинены губернаторам. Выработанный вновь Наказ воеводам и губернаторам 1728 г. восстанавливал административную и судебную власть дореформенного воеводы и губернатора.

Не имея достаточно серьезной и заинтересованной поддержки со стороны высших должностных лиц государства, членов Верховного тайного совета, а также, не располагая действенными рычагами для влияния на подчинённые ей местные финансовые органы и другие государственные учреждения, необходимым и квалифицированным штатом, Камер-коллегия в 1726–1730 гг. практически ничего не смогла сделать для составления окладной книги доходов и расходов всего государства и проведения большой и сложной работы по «улучшению состояния» источников доходов, что вменялось ей Регламентом (1719 г.).

Основной заботой Кабинета министров при Анне Иоанновне по-прежнему было финансовое положение страны. Власти пытались упорядочить и усовершенствовать сбор податей, для чего предпринимались самые разнообразные меры, но успеха они не приносили. К тому же постоянный рост недоимок за предшествующие годы, наряду с временным снижением размера подушной подати, затруднял и запутывал необходимые расчеты.

Чтобы как-то поправить положение, в июле 1730 г. Штатс-контора была восстановлена как самостоятельная коллегия, ввиду того, что «несмотрением и отчасти послаблением» Камер коллегии явились многие недоимки. С осени 1730 г. собирать подушные подати снова стали штабные офицеры расквартированных в городах и деревнях строевых воинских частей под контролем воевод. Рапорты с мест о сборе подушных денег должны были посылаться в Камер- и Военную коллегию. Правительство возложило на Камер-коллегию ревизию счетов за 1719–1726 гг., для чего в её составе был организован

специальный стол. Уже с 1730 г. Камер-коллегия осуществляла сбор денежных отчетов со всех коллегий и других центральных учреждений. В этом же году в связи с ликвидацией 9 октября 1730 г. Акцизной конторы в составе Камер-коллегии был учрежден стол для таможенных сборов. В 1730 г. в Камер-коллегию, заваленную огромным количеством счетов, стало поступать дополнительно множество дел об откупах, корчемстве, злоупотреблениях местной администрации и т.д.

Недоимка по бюджету только по кабацким, таможенным и прочим сборам (без подушной подати) за 1719–1732 гг. достигла огромной величины – более 13,5 млн руб. Данные 1724 г. об окладных доходах и расходах центральных и местных учреждений, а также их штатах к началу 30-х гг. устарели и не соответствовали действительности [3].

В целях улучшения управления финансами страны и создания условий для работы по составлению бюджета в 1731 г., наряду с основанной Петром I Камер-коллегией, было создано еще одно ведомство с таким же названием. Старая (временная) коллегия должна была разобраться со скопившимися делами, а новая – заниматься непосредственно сбором налогов. Главной задачей новой Камер-коллегии, согласно Регламенту от 31 июля 1731 г., становилась работа по составлению окладной книги всех доходов государства. На основании «третних» и «годовых» рапортов губернских и провинциальных канцелярий Камер-коллегия должна была составлять ежегодно «генеральную табель» о приходе и расходе денежной казны по губерниям и провинциям, «но и всякого городу и в уездах всякому месту где, какие и за кем, на откупу или на вере таможенные, кабацкие сборы и всякие разные пошлины, также оброчные статьи, что называются канцелярскими ...» [4]. Фактически речь шла о составлении бюджета каждой губернии и провинции России. Конечно такая задача в то время – в силу её масштабности, сложности, новизны и огромной трудоёмкости – была не под силу одному финансовому органу.

Регламент (1731 г.) изменил порядок и сроки сбора подушных денег: в целях сокращения пребывания в сёлах воинских команд, собиравших подушные деньги, их было приказано собирать в два срока – в январе–марте и сентябре–декабре. Большое внимание новый Регламент Камер-коллегии уделил порядку сбора косвенных налогов. Эти сборы предполагалось взимать, прежде всего, как и в XVII в., с посадского населения, а сами сборы возлагались на ратуши. По новому Регламенту (1731 г.) в ведение Камер-коллегии переданы заключение контрактов на казенные подряды и откупа, управление казенными винокурными заводами, рыбными и другими промыслами, надзор за исправным состоянием казенных зданий, дорог, мостов и др. Новый Регламент повышал ответственность местной администрации за своевременный сбор налогов, что выражалось в установлении ответственности губернаторов и воевод не только за текущие налоги и сборы (а также недоимки), но и за недоимки, накопившиеся за время правления их предшественников.

Теперь структура Камер-коллегии была разделена на четыре экспедиции (вместо существовавших ранее пяти), три из которых ведали делами по губерниям, а четвертая была счетной. Каждая экспедиция состояла из советника, ассессора, секретаря, камериров (бухгалтеров) и подьячих. Дела Камер-коллегии вели приказной стол и канцелярия. На основе отчетов губернаторов Камер-коллегия составляла и представляла в Сенат ежегодные генеральные таблицы о доходах и расходах.

Также в это время производились попытки повышения эффективности финансового контроля. 7 мая 1733 г. был утвержден новый «Регламент или Инструкция Ревизион-коллегии», на основании которого на Ревизион-коллегию была возложена обязанность непосредственной проверки отчетности, в том числе и за предыдущие годы. С этой целью при Ревизион-коллегии были созданы доимочная и счетная конторы. Основным обязательным документом, представляемым на ревизию, был счет. В день совершения операции в него записывались все доходы и расходы. По окончании года счет за подписью губернатора и воеводы вместе с приходно-расходными книгами и оправдательными документами, счета отсылались в Ревизион-коллегию.

В конце 1735 г. для всех учреждений были утверждены обязательные формы учета, формы рапорта и счета, которые каждое учреждение должно было ежегодно представлять в Ревизион-коллегию. Рапорт представлял собой годовой отчет учреждения о поступлении и расходовании казенных денежных средств и строился в соответствии с существовавшей тогда системой специализированных сборов [5].

Для борьбы с недоимками создается целый Доимочный приказ (1733 г.), позднее, в 1736 г. присоединенный к сенатской Канцелярии конфискации. В 1739 г. в помощь Канцелярия конфискации для сбора старых недоимок и сыска недоимщиков при Сенате была создана особая Доимочная комиссия, а до этого три года работала Генеральная счетная комиссия по ревизии непроверенной отчетности. Но и эти меры кардинальным образом ситуацию не изменили. Сказывались несовершенство местного счетоводства и отчетности, недостаток и некомпетентность личного состава ревизионных учреждений.

Другой путь поправления финансового положения был связан с развитием торговли и промышленности. В этом направлении предпринимались разнообразные меры, в том числе и в сфере управления. Так, уже в 1731 г. было решено, что поскольку продукция казенных металлургических заводов и мануфактур продается через Коммерц-коллегию, существование самостоятельных Берг-коллегии, Мануфактур-конторы при Сенате нецелесообразно, и они были присоединены к Коммерц-коллегии. Правда, спустя несколько лет, когда был взят курс на приватизацию тяжелой промышленности, Указом от 4 сентября 1736 г. Берг-коллегия была воссоздана в виде Генерал-берг-директориума.

При Елизавете Петровне происходил процесс восстановления в прежней силе Правительствующего Сената и всех Петровских коллегий. В 1742 г. были снова восстановлены Мануфактур-коллегия и Берг-коллегия в прежнем виде. Была расширена компетенция Камер-коллегии. В 1750 г. при Камер-коллегии учреждена цалмейстерская контора, ведавшая сборами с продажи вина, в 1751 г. – корчемная канцелярия, расследовавшая дела о незаконной торговле вином (упразднена в 1761 г. с передачей дел одному из членов Камер-коллегии) [6]. Наряду с коллегиями в 1743 г. был восстановлен Главный магистрат, а вместе с ним и вся система городских магистратов. Однако полного восстановления всей сети петровских местных учреждений, включая финансовые, не произошло в первую очередь из-за нехватки средств. Указом 13 мая 1754 г. были учреждены Дворянские заемные банки в Санкт-Петербурге и в Москве (при Сенате и Сенатской конторе), а также Купеческий банк при Коммерц-коллегии для торгующего в Санкт-Петербургском порту купечества. Позже появились Медный и Артиллерийский банки. Между тем в конце 1740-х – начале 1750-х гг. был осуществлен ряд преобразований в финансовой сфере, позволивших несколько выправить общую ситуацию.

В декабре 1761 г., после смерти Елизаветы Петровны, на престол вступил Император Петр III, чье короткое шестимесячное царствование никакими серьезными преобразованиями в административной сфере отмечено не было. Правда, он успел воссоздать Коллегию экономии – специальный орган для управления бывшими земельными владениями православной церкви, секуляризацию которых попытался осуществить Император. В 1763 г. была вновь открыта Коллегия экономии вместе со своей петербургской конторой и ликвидирована Канцелярия синодального экономического правления (учреждена по Указу Елизаветы Петровны в 1744 г.). При Петре III Именным указом от 25 мая был учрежден Государственный банк с правом выпуска банковских ассигнаций.

Лица, управлявшие Россией после Петра I, вносящие в административный порядок существенные изменения, должны были считаться с проблемами обеспечения финансовой безопасности государства, на решение которых всегда направлял свою энергию Петр I.

Административно-финансовая политика приемников Петра I, как и административная политика, в целом характеризуются отходом от отраслевого принципа управления, не говоря уже о принципе коллегиальности. По мнению авторов, реорганизация «сложной» административной системы Петра I при его приемниках принесла больше вреда, чем пользы. В частности, уничтожение системы финансовых органов на местах, рассредоточение сбора

весомой части налогов по отраслевым ведомствам, беспорядочная и бесполезная реорганизация, функциональная и штатная неразбериха, недостаток количественного и квалификационного уровня личного состава финансовых учреждений, отсутствие непосредственного финансового контроля вряд ли способствовали налаживанию механизма финансового управления.

Литература

1. Сборник Императорского Русского исторического общества. СПб., 1889. Вып. 66. С. 458.
2. Мнение не в Указ о новом учрежденном Тайном совете от 16 марта 1726 г. // Полное собрание законов Российской Империи. СПб., 1831. Собр. 2. Т. III. № 3782.
3. Фисенко А.И. Казначейство в России. Исторические и финансово-экономические аспекты организации и управления (XVII в. – начало XXI в.). Владивосток: Издательство Дальневосточ. ун-та, 2001. С. 62
4. Регламент Камер-коллегии от 31 июля 1731 г. // Полное собрание законов Российской Империи. СПб., 1834. Собр. 2. Т. VIII. № 5789.
5. Коняев А. Финансовый контроль в дореволюционной России (очерки истории). М.: Госфинюсдат, 1959. С. 163.
6. Государственные учреждения России в XVIII в. (законодательные материалы). М.: Госиздат, 1960. С. 150–155.