

2. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов «круглого стола») // Государство и право. 2015. № 5.

3. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 17 дек. 2012 г. № 1318 (в ред. от 7 окт. 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

4. О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 янв. 2015 г. № 83 (в ред. от 30 июня 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

5. Об утверждении методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта: Приказ Минэкономразвития России от 11 нояб. 2015 г. № 830 (в ред. от 12 дек. 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

## **ЮРИДИЧЕСКОЕ ОФОРМЛЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО ЗВЕНА КАЗНАЧЕЙСКОГО ВЕДОМСТВА В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.**

**Е.М. Максимова.**

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

Исследованы особенности правового статуса Департамента государственного казначейства как центрального звена системы казначейских органов Российской империи первой половины XIX в.

*Ключевые слова:* Департамент государственного казначейства, Министерство финансов, казначейства, учреждение, положение

## **LEGAL REGISTRATION OF THE CENTRAL RANGE OF THE TREASURY DEPARTMENT IN THE FIRST HALF OF XIX CENTURY**

**E.M. Maximova. Russian state pedagogical university of A.I. Herzen**

The features of the legal status of the Department of state Treasury as the Central link of the system of Treasury bodies of the Russian Empire in the first half of the XIX century are investigated.

*Keywords:* State Treasury Department, Ministry of finance, treasuries, institution, position

Организационно-правовая трансформация ведомства Государственного казначейства в период министерской реформы 1802–1811 гг. привела к формированию законодательных основ и фактическому созданию новой системы органов финансового управления. Если

к началу XIX в. все центральное финансовое управление было сосредоточено в руках одного должностного лица, «исправляющего должность Государственного казначея», то к концу реформы управление государственными доходами и расходами было поделено между Министерством финансов, Главным управлением ревизии государственных счетов и Государственным казначейства. К предмету ведения последнего было отнесено заведование движением казенных сумм, «в доход поступившим».

В отличие от Министерства финансов и Главного управления ревизии государственных счетов Государственное казначейство не получило специального учредительного правового акта, основанного на «Общем учреждении министерств», где бы четко были прописаны его компетенция, устройство и «порядок учреждения дел». Отставка М.М. Сперанского в марте 1812 г., необходимость безостановочного удовлетворения чрезвычайных военных расходов, постоянные отступления от законодательного порядка учреждения и исполнения бюджетных росписей привели к тому, что финансовая реформа не смогла достичь всех поставленных целей. Многие положения «Плана финансов» так и остались нереализованными.

Признавая Государственное казначейство «второй существенной частью управления финансов» после Министерства финансов, Д.А. Гурьев был убежден в том, что «польза финансов необходимо требует соединения сих двух частей» [1]. Его слова были воплощены в реальность. После одобрения планируемых преобразований в Государственном совете, в августе 1820 г. Д.А. Гурьев объявил о назначении директором Департамента Государственного казначейства старшего советника И.И. Розенберга – бывшего руководителя отделения Экспедиции государственных доходов, ведавшего делопроизводством и бухгалтерией по составлению государственной росписи и движению казенных сумм [2]. 2 февраля 1821 г. Государственное казначейство вошло в состав Министерства финансов и получило новое название – Департамент государственного казначейства [3]. Новое учреждение было открыто 30 июля того же года [4].

Согласно «Высочайше утвержденному учреждению Департамента Государственного казначейства» от 2 февраля 1821 г. данному ведомству были подчинены: Главное казначейство, губернские и уездные казначейства, казенные палаты по делам, относящимся к государственным приходам и расходам. Предмет его деятельности был сформулирован как «движение сумм по приходам и расходам всех казначейств» и «главное счетоводство приходов и расходов». Направления деятельности Департамента Государственного казначейства стали основанием для формирования его внутренней структуры, состоявшей из двух частей – распорядительной и счетной, которые включали в себя соответствующие отделения. В состав департамента также входили канцелярия и архив.

Каждое отделение Департамента Государственного казначейства было наделено рядом управленческих полномочий, распределенных между столами того или иного отделения. В состав указанных полномочий входили:

- распоряжение поступлением казенных сумм при формировании доходной части бюджета: назначение сроков поступления, зачет, списание, перевод из одного казначейства в другое, взыскание недоимки (отделение по сбору доходов);

- распоряжение ассигнованием казенных сумм на расходы по министерствам (запланированные и чрезвычайные): назначение сроков отпуска и контроль за их выполнением, перевод из одного казначейства в другое по требованию получателей (первое и второе отделения расходов);

- участие в проведении денежно-кредитной политики: управление «делами монетными» и обращением государственных ассигнаций, ведение дел о «кредитных установлениях», о ссудных выдачах, об учете экономических сумм и контроле за оборотом государственных капиталов (отделение кредитной системы);

- распоряжения об ассигновании пенсий (военных и гражданских чинов, «назначаемых с разных мест») и жалования уволенным «до будущего назначения», выдача пенсий и пособий за счет средств Государственного казначейства (отделение «пенсионеров»);

– распределение установленных общей государственной сметой доходов и расходов по Главному казначейству и уездным казначействам каждой губернии; контроль за переводом различных выдач из одного казначейства в другое или за распоряжением об исключении расходов из бюджетной росписи; ревизия поступающих счетов и ведомостей по приходам и расходам Главного казначейства, уездных казначейств, иных «особых мест» в целях соответствия установленной монете, поддержания полноты и срочности сбора, выявления причин неисполнения статей, наличия остатков, других изменений «против росписей»; составление подробных счетов и балансов, временных исчислений и выписок из частных счетов главного и уездных казначейств (первое-пятое контрольные отделения);

– составление и ведение общей приходно-расходной документации, осуществление предварительных исчислений по составлению бюджетной росписи, предоставление сведений департаментам Министерства финансов и другим ведомствам «о предложенных ко вступлению» доходах и об открытых кредитах, составление счетов о расходах, произведенных сверх годовой сметы и «общих видов» по обороту казенных сумм губерний и всего государства (первое бухгалтерское отделение);

– ведение книг, отражающих текущие кассовые операции главного и уездных казначейств губерний: о доходах (с разделением их по источникам и управляющим ведомствам), о кредитных пособиях и начетах, о золоте и серебре, поступающих на монетный двор и иных взысканиях, о переводах доходов из казначейств губерний в Главное казначейство, о расходах (с разделением их по министерствам и управлениям) (второе бухгалтерское отделение);

– составления единого генерального счета доходов и расходов и общего отчета по всем оборотам Государственного казначейства (третье бухгалтерское отделение).

Канцелярия департамента занималась регистрацией входящих документов, ведением дел, касавшихся общего управления казначейств, а также относящихся к внутреннему управлению департамента (назначение и увольнение чиновников, определение и выдача жалования, ведение расходов и хранение кассы департамента, надзор за служащими и др.), составлением и ведением необходимых книг и реестров, хранение документов в архиве.

Деятельность Департамента Государственного казначейства основывалась на соблюдении ряда общих правил, составленных во исполнение положений «Общего учреждения министерств» 1811 г. [5].

Департамент возглавлял директор, который непосредственно подчинялся министру финансов. Ему было предоставлено право распоряжаться «всеми делами департамента и иметь главный надзор за действиями чиновников»; осуществлять кадровую политику в своем ведомстве: представлять на утверждение министра финансов выбранные им кандидатуры вице-директоров, подавать ему на рассмотрение предложения по увеличению или сокращению штата чиновников, по своему усмотрению распределять служащих по отделениям (столам).

Совещательным органом Департамента Государственного казначейства являлось общее присутствие, деятельность которого заключалась в обсуждении сложных управленческих проблем в ходе решения дел «Общего учреждения министерств». В состав общего присутствия входили: директор, вице-директоры, начальники отделений (их перечень и количество зависели от рода и важности рассматриваемых дел), правитель канцелярии (вел журнал заседаний и участвовал в обсуждении дел канцелярии).

Казначейская служба требовала поддержания тесной связи между отделениями (столами) путем передачи сведений (соображений) для решения общих и взаимосвязанных вопросов департамента, «соблюдения совершенной точности и возможного единообразия в операциях» при содержании в тайне всех дел, вверяемых служащим департамента.

Среди отличительных особенностей «Учреждения Департамента Государственного казначейства» следует выделить наличие подробного перечня чиновников департамента и их обязанностей, что, по мнению авторов, было связано с расширением и усложнением

функций казначейского ведомства, необходимостью повышения требований к чиновникам и увеличения их штата [6].

В число служащих Департамента Государственного казначейства кроме чиновников общего присутствия входили столоначальники, бухгалтеры, чиновники по особым поручениям (для рассмотрения порядка счетоводства, а в особых случаях – для освидетельствования казны и «временных занятий по счетной и распорядительной части» в главном, губернских и уездных казначействах), секретари, другие чиновники отделений и канцелярии.

В анализируемом правовом акте четко прослеживается функциональная связь Департамента Государственного казначейства с иными финансовыми органами и, прежде всего, с Министерством финансов.

Директор Департамента Государственного казначейства входил в Совет министра финансов, где мог представлять проекты подзаконных актов и свои предложения для решения вопросов, связанных с деятельностью вверенного ему ведомства. Ему предписывалось действовать по предписаниям и распоряжениям министра финансов и докладывать ему о всех недостатках и злоупотреблениях, выявленных во время сбора, хранения, рассылки и выдачи казенных сумм на местах.

В дополнение и разъяснение положений «Учреждения Министерства финансов» от 25 июня 1811 г. Департаменту Государственного казначейства было поручено исполнение годовой финансовой сметы с учетом «особенных распоряжений» министра финансов об ассигновании сумм на непредвиденные и чрезвычайные расходы.

Если проводимые департаментом главное счетоводство доходов и расходов всех казначейств и ревизия кассовых оборотов Главного казначейства и казенных палат позволяют говорить о текущем контроле за исполнением государственного бюджета, об осуществлении им ревизионных полномочий на подготовительной стадии последующего бюджетного контроля, то входящие в его компетенцию мероприятия по составлению частных «рописаний» доходов и расходов по Главному и уездным казначействам (назначению сроков по ним), предоставлению сведений участникам бюджетного процесса о «предположенных ко вступлению» доходах и об открытых кредитах можно рассматривать как одну из форм реализации предварительного бюджетного контроля.

Контроль за точностью исполнения годовой финансовой сметы со стороны Министерства финансов вылился не только в «Учреждения Министерства финансов» получение от Государственного казначейства ежемесячных сведений по выдаче сумм по «кредитам», указанным в бюджетной росписи, но и в составление годового денежного отчета по государству. Предназначенный для «совершенной удостоверительности в том» министра финансов, он отображал «общее и частное положение доходов и расходов» (по источникам, разрядам, министерствам и ведомствам), состояние остатков «в недоборе и недоимке», а также влияющие на них действия и распоряжения Министерства финансов. Соединение всех частных счетов доходов и расходов в единый генеральный счет требовалось для его окончательной ревизии в Департаменте государственного контролера.

Забегая вперед, отметим, что в соответствии с положениями «Высочайше утвержденного положения об отчетности по Министерству финансов» от 6 ноября 1830 г. указанное министерство должно было ежегодно предоставлять «отчет о действиях и обозрение о суммах по Министерству финансов» – непосредственно императору, генеральный денежный отчет по государству – в Государственный совет. Государственный контролер кроме передаваемого Департаментом Государственного казначейства генерального отчета (счета) о движении денежных средств по всем кассам империи, а также отдельных отчетов собственных оборотов должен был предварительно получать от министерства список самой государственной росписи. Следовательно, Департамент Государственного казначейства занимался составлением существенной части отчетности по Министерству финансов по подлинным документам.

Необходимо добавить, что в Положения об отчетности была определена «счетная

связь» Департамента Государственного казначейства, которую он поддерживал со всеми департаментами Министерства финансов с целью составления кассовых перечней их доходов и расходов. В свою очередь, департаментам вменялось в обязанность составление подробных отчетов, содержащих показатели контролируемых ими доходов: сколько их по разным статьям было назначено и сколько на самом деле поступило в казну.

В соответствии с указанным правовым актом особую согласованность в деле счетного производства Департаменту Государственного казначейства требовалось осуществлять с двумя департаментами: Разных податей и сборов, Государственного имущества. Заведую окладными сборами, они должны были предоставлять «верные» сведения об утвержденных окладах, а также объяснения о несоответствии «предположений» государственной росписи по окладным доходам их фактическим поступлениям.

Согласно «Учреждения Департамента государственного казначейства» тесная связь департамента с различными финансовыми учреждениями проявлялась при его участии в проведении денежно-кредитной политики государства. Отделение кредитной системы Департамента Государственного казначейства (четвертое отделение «по части распорядительной») осуществляло организацию обращения монеты и государственных ассигнаций, участвовало в операциях по предоставлению «кредитных пособий» со стороны различных «кредитных установлений», использованию государственных оборотных капиталов и др.

Ряд «дел монетных» (расчеты и распоряжения и, связанные с передачей казенного золота и серебра на Санкт-Петербургский монетный двор, расчеты по изготовлению на монетных дворах медной монеты) указанное отделение вело с монетным отделением Департаментом горных и соляных дел. При ведении дел об организации обращения медной монеты и государственных ассигнаций оно входило во взаимодействие с Государственным ассигнационным банком и его «променными конторами». В компетенцию отделения кредитной системы также входили «расчеты и сношения» с Государственной комиссией погашения долгов, с государственными банками, ломбардами (ссудными казнами при воспитательных домах) и иными местами по «делам кредитным».

Таким образом, основными предметами ведения Департамента Государственного казначейства как центрального звена казначейского ведомства являлись: непосредственное исполнение годовой финансовой сметы, осуществление бюджетного контроля и составление всех видов кассовой отчетности по государству, участие в денежно-кредитной политике государства, рассмотрение проектов указов, положений, уставов и прочих нормативных актов, принятие которых требовало появления новых государственных расходов. При этом законодателем была дана не только подробная характеристика деятельности каждого структурного элемента Департамента Государственного казначейства, но и было определено его место в постоянно расширявшейся и усложняющейся финансовой системе государства.

### **Литература**

1. Российский государственный исторический архив. Ф. 560. Оп. 10. Д. Л. 11, 11 об. С. 112.
2. Архив Государственного совета. Т. 4: Совет в царствование императора Александра I. С 1810 по 19 ноября 1825 гг. Журналы по делам департамента государственной экономии». Ч 1. М.: Тип. II-ого отд. собств. Е.И.В. канцелярии, 1881 г. Столб. 257–258.
3. Высочайше утвержденное учреждение Департамента государственного казначейства // Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1831. Собр. 1. Т. 37. № 28542.
4. Об открытии Департамента государственного казначейства: Сенатский указ от 30 июня 1821 г. // Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1831. Собр. 1. Т. 37. № 28710.
5. Об учреждении министерств: Манифест от 8 сент. 1801 г. // Полное собрание законов Российской империи. № 20406.

6. Штаты по гражданской части (1813–1825) // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Кн. Штатов. Т. 4. С. 33–34.

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОКАЗАНИЯ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ СИЛАМИ И СРЕДСТВАМИ МЧС РОССИИ**

**П.А. Ткачев, кандидат юридических наук, профессор;  
Л.С. Муталиева, кандидат юридических наук, доцент;  
А.В. Меньшиков, кандидат педагогических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрено правовое регулирование осуществления гуманитарной помощи нуждающимся государствам. Рассмотрены место и роль МЧС России при оказании гуманитарной помощи зарубежным государствам. Проанализированы отдельные проблемы, возникающие при оказании гуманитарной помощи зарубежным государствам подразделениями МЧС России.

*Ключевые слова:* гуманитарная помощь, содействие, МЧС России, материальные ценности, бюджет Российской Федерации

## **LEGAL FRAMEWORK OF HUMANITARIAN ASSISTANCE WITH THE FORCES AND EQUIPMENT OF THE MINISTRY OF EMERGENCY SITUATIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

P.A. Tkachev; L.S. Mutaliev; A.V. Menshikov.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

In this article is explored legal regulation the frame work of humanitarian to countries in need. Considered location and role of the Ministry of Emergency situations of the Russian Federation in humanitarian assistance to foreign countries. Analysed selected issues arising out of humanitarian assistance to foreign countries from units of the Ministry of Emergency situations of the Russian Federation.

*Keywords:* humanitarian assistance, support, Ministry of Emergency situations of the Russian Federation, material assets, national budget

Потребность в эффективной гуманитарной помощи государствам в последние десятилетия многократно выросла. В указанный период увеличились масштабы чрезвычайных ситуаций, которые затрагивают большое число людей. Так, Генеральный Секретарь Организации Объединенных Наций (ООН) Пан Ги Мун в мае 2016 г. в г. Стамбуле в своем докладе на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам отметил, что в условиях нестабильности проживают практически 1,4 млрд чел., а к 2030 г., согласно прогнозам, их число увеличится до 1,9 млрд чел.; по имеющимся оценкам, в будущем объем ежегодных убытков от стихийных бедствий в антропогенной среде будет составлять 314 млрд долл. США.

Как отмечает Т.А. Малышева, в зарубежных источниках под гуманитарной помощью понимается деятельность, направленная на помощь жертвам конфликтов, вооруженного вмешательства [1]. Эта помощь обычно предоставляется в виде продовольствия и медикаментов.