

Чернявский Александр Геннадьевич

доктор юридических наук, профессор,
ректор Московского института
государственного управления и права

**СТРУКТУРА
МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XIX В.:
ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ**

Аннотация:

Статья посвящена рассмотрению полномочий министра финансов в Российской империи. Проанализирована структура министерства финансов в первой половине XIX в. Сделан вывод о том, что министерство финансов входило в число самых важных министерств Российской империи и занимало одно из центральных мест в формирующейся структуре органов исполнительной власти. В связи с этим его деятельность достаточно подробно регулировалась действовавшим законодательством.

Ключевые слова:

министерство финансов, министр, Российская империя, государство, исполнительная власть, полномочия, законодательство.

Cherniavsky Alexander Gennadievich

LLD, Professor,
Rector of Moscow Institute of
Public Administration and Law

**THE STRUCTURE OF
THE MINISTRY OF FINANCE OF
THE RUSSIAN EMPIRE IN THE FIRST
HALF OF THE XIX CENTURY:
LEGAL RATIFICATION**

Summary:

This paper deals with the powers of the Ministry of Finance of the Russian Empire. The structure of the Ministry of Finance in the first half of the XIX century is reviewed. It is concluded that the Ministry of Finance was among the most important ministries of the Russian Empire and occupied the central place in shaping the structure of executive power. In this regard, its activity was regulated in sufficient detail by the legislation in force.

Keywords:

Ministry of Finance, minister, Russian Empire, state, executive power, authority, legislation.

В современных условиях большое значение для теории и практики государственного управления имеет изучение организации и деятельности исполнительной власти в период Российской империи [1]. В качестве одного из центральных выступает вопрос о правовых основах деятельности министерства финансов.

Министерская система управления получила правовое закрепление в Российской империи в начале XIX в. Одним из приоритетных направлений реформирования государственной системы стало образование министерств, правовой основой функционирования которой послужил Манифест от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» [2], хотя законодательная база министерской системы формировалась до 1811 г. и была оформлена Общим учреждением министерств.

Нововведением, установленным Общим учреждением министерств, стало реформирование управления государственной экономии, контролировать которую должно было Управление государственными доходами и расходами. Согласно ст. 7 гл. 2 в составе Управления государственными доходами и расходами функционировали три подразделения:

- 1) министерство дохода: государственное имущество, дела горные, соляные, подати, разные сборы и подати, дела внешней коммерции, городские доходы, земские, общие денежные повинности;
- 2) государственное казначейство – осуществляло контроль движения денежных средств, которые поступали в государственный доход;
- 3) ревизия государственных счетов – производила проверку счетов во всех департаментах гражданских и военных [3].

Вопросам управления государственной экономии российский законодатель уделил особое внимание. Одновременно с Общим учреждением министерств было принято Учреждение министра финансов 25 июля 1811 г. [4]. В состав данного департамента входило счетное, чертежное отделения, отделение судных и тяжёлых дел. Нормативно-правовой акт раскрывает предметы ведения структурных подразделений министерства финансов.

Например, в состав отделения казенных крестьян входило два стола. Первый стол рассматривал дела по жалобам крестьян. В его ведении также находились назначение и увольнение чинов и слугителей департамента, назначение наград и пенсий, составление формулярных списков. Второй стол занимался вопросами составления описи казенных волостей и селений, наделения крестьян землями, переселения их в разные губернии, делами о предоставлении

ссуды крестьянам, о приобретении земель и других угодий, входящих в ведение данного отделения, о продаже, передаче казенного недвижимого имущества в частные руки.

В счетное отделение входило два стола: контрольный и бухгалтерский. К делам отделения относились описи: о числе казенных крестьян, платящих подати; о ссудах, предоставляемых крестьянам, и об их возврате; об арендных имениях; о доходах с арендных имений; о казенных землях и лесах; о винокуренных заводах и других хозяйственных заведениях; об обороте денежных средств во всех отделениях, подведомственных департаментам.

Департамент горных и соляных дел состоял из следующих отделений: монетное, казенных заводов, частных заводов, добычи солей и минералов. В состав департамента также входили счетное, чертежное отделения, лаборатория, горный суд как особенное отделение департамента.

Интерес представляет § 53, раскрывающий полномочия горного суда по уголовной и гражданской части. К ведению горного суда принадлежали дела, производившиеся по горным военным судам над служащими при заводах, над художниками и мастерами, дела об утрате заводского имущества либо причинении ущерба собственности заводской и горной, исковые заявления и притязания частных лиц на казенную собственность, находившуюся в ведении Департамента горных и соляных дел. Суд осуществлял свою деятельность на основании Частного горного устава. Отделение горного суда имело два стола. Первый решал вопросы по горным военным делам, второй занимался разрешением споров по казенной и частной собственности. Помимо столоначальников и их помощников в состав горного суда входил секретарь с необходимым числом писцов.

В составе горного департамента учреждался горный совет. На основании Общего учреждения министерств в состав горного совета входили председатель директора, начальники отделений и чиновники, принадлежащие или не принадлежащие департаменту, если департамент сочтет нужным их пригласить. Канцелярией горного совета управлял ученый секретарь. Решения дел, принятые отделением горного суда, не являлись окончательными, поэтому горный суд, не имея полномочий принудить к исполнению принятого решения, был обязан представить решение на рассмотрение горного совета.

Глава 15 раскрывает состав и полномочия министра финансов. Канцелярия министра финансов состояла из пяти отделений. Первое занималось решением вопросов по всем делам министерства с департаментами. Полномочия второго складывались из дел с государственным казначейством. Третье отделение ведало делами по системе кредитов. Четвертое, или счетное, отделение вело подсчет доходов и расходов по ведомствам. Пятое отделение канцелярии было создано для рассмотрения финансовых проектов. Отделение финансовых учреждений действовало в виде комитета и находилось под непосредственным контролем министра. Распределение дел по столам определялось особым распоряжением министра. Возглавлял каждый стол столоначальник, общее управление возлагалось на начальника отделения под надзором директора канцелярии.

Особый интерес представляет глава 2 «Власть и обязанности министра финансов по управлению финансовой системой государства».

Согласно ст. 154, власть министра финансов состояла в том, чтобы охранять источники государственных доходов, обеспечивать точное исполнение законов в области финансов. Статья 155 раскрывает полномочия министра финансов, состоящие из трех частей: государственные доходы, управление государственными доходами, составление годовой финансовой сметы всех доходов. В ведение министра финансов входили все государственные доходы, сборы губернские, городские, окружные, волостные. Для лучшего контроля за всей системой государственных доходов министерство финансов разделяет их на разряды по департаментам. Доходы делились на: общегосударственные, установленные для удовлетворения общих государственных нужд, частные, обыкновенные, которые поступали в казну регулярно, чрезвычайные, взимаемые по какому-либо чрезвычайным налогам в редких случаях на непродолжительный период времени. Структура государственных доходов с течением времени постепенно менялась. Однако основные виды доходов государственного бюджета оставались практически неизменными.

Все расходы подлежат рассмотрению министра финансов. Правильное назначение государственных расходов составляет одну из самых существенных функций в финансовых делах. Согласно ст. 166, для правильного назначения расходов нужно: составить общую и подробную смету, опираясь на опыт минувших лет, а также годовую финансовую смету. Общая или образцовая смета составлялась для того, чтобы, опираясь на опыт прошлых лет, можно было основательно судить о настоящих расходах. В образцовой смете расходы разделялись по: управлению, пространству (государственные, губернские, окружные, волостные), степени нужды (необходимые, полезные, избыточные). Общая годовая финансовая смета состояла из двух частей: первая содержала исчисление всех государственных доходов, вторая – расходов. Главное существенное правило состояло в соразмерности доходов и расходов. В полномочия министра финансов входило наблюдение за тем, чтобы излишние расходы были минимальны, так как они ведут к повышению цен.

В октябре каждого года министр финансов представлял составленную финансовую смету со всеми своими замечаниями и приложениями в государственный совет, а после утверждения направлял ее для исполнения государственному казначею. При исполнении годовой финансовой сметы первая и наиболее важная обязанность министра финансов заключалась в том, чтобы не только самому не выходить за ее пределы, но и следить за тем, чтобы другие министерства также ее соблюдали. Если в течение года возникала необходимость в непредвиденных расходах, министр финансов вносил данные сведения в заключение, которое направлял в государственный совет. В заключении министр финансов определял разряд, к которому по главной смете относятся предполагаемые расходы, обозначал возможность или невозможность внести их в годовую финансовую смету обыкновенных доходов, в случае недостатка обыкновенных доходов предлагал новый источник доходов. При управлении государственными банками министр финансов обязан был следить за тем, чтобы операции разных банков согласовывались между собой.

Интересна для анализа глава 3 «Власть и обязанности министра финансов по управлению государственным имуществом». Главное полномочие министра финансов в управлении казенным имуществом состояло в том, чтобы снабдить все хозяйственные части компетентными в своей области людьми. В компетенцию министра финансов входило право приглашать искусных и испытанных людей, художников и мастеров для благоустройства разных структурных подразделений, входивших в состав департамента. Законодатель разделил полномочия министра по управлению государственным имуществом на следующие сферы: управление казенными крестьянами, арендными имениями, лесами, оброчными статьями и винокурными заводами. В полномочия министра финансов входило также управление горными и соляными делами, которое делилось на несколько сфер: монетное управление, управление казенными и частными заводами, управление солями и минералами.

Не оставил без внимания законодатель полномочия министра финансов в сфере внешней торговли. Главными обязанностями министра финансов в этом вопросе являлись усовершенствование таможенного управления, развитие международной торговли. В последующие годы указом 1819 г. министерству финансов были переданы некоторые полномочия министерства внутренних дел. Согласно этому же документу в состав министерства финансов переходили департамент мануфактур и департамент внутренней торговли, а в 1837 г. из министерства финансов выделилось министерство государственных имуществ [5].

В целом министерская реформа 1802 г. сыграла важную роль в становлении института исполнительной власти. Законодательные акты начала XIX в. наделили министерства административными полномочиями, усложнили структуру и внутреннюю организацию, превратив их в бюрократические учреждения. Дальнейшие существенные изменения в системе финансового управления были предприняты в ходе финансовой реформы 60-х гг. XIX в. [6].

Министерство финансов входило в число самых важных министерств Российской империи и занимало одно из центральных мест в сформировавшейся структуре органов исполнительной власти. В связи с этим его деятельность достаточно подробно регулировалась действовавшим законодательством.

Ссылки:

1. Пашенцев Д.А. Теоретические и исторические вопросы государственного управления. М., 2011.
2. Общее учреждение министерств от 25 июня 1811 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXXI. № 24.686.
3. Пашенцев Д.А., Алехина Е.Л., Долакова М.И. Финансовое право Российской империи: от идей к реализации. Саратов, 2015.
4. Учреждение министра финансов от 25 июля 1811 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXXI. № 24.688.
5. Романович-Славатинский А.В. Пособие для изучения русского государственного права по методу историко-догматическому. Вып. 2. Организация государственных учреждений и министерств. Киев, 1872. С. 241.
6. Долакова М.И. Реформирование финансовой системы в 60-х годах XIX века // Современная гуманитарная наука: проблемы и перспективы развития : материалы междунар. науч. конф. Рязань, 2015.

References:

1. Pashentsev, DA 2011, *Theoretical and historical issues of public administration*, Moscow.
2. 'The total facilities of the Ministry of June 25, 1811', *Complete Collection of Laws of the Russian Empire*, coll. 1, vol. XXXI, no. 24.686.
3. Pashentsev, DA, Alekhina, EL & Dolakova, MI 2015, *Financial Law of the Russian Empire: from ideas to implementation*, Saratov.
4. 'Establishment of the Minister of Finance on July 25, 1811', *Complete Collection of Laws of the Russian Empire*, coll. 1, vol. XXXI, no. 24.688.
5. Romanovich-Slavatinsky, AV 1872, *The manual for the study of Russian state law by the method of historical and dogmatic*. Vol. 2. *The organization of government agencies and ministries*, Kiev, 241 p.
6. Dolakov, MI 2015, 'Reforming the financial system in the 60s of XIX century', *The modern humanitarian science: problems and prospects: Proceedings of the international scientific Conf.*, Ryzan.