

ПРОБЛЕМА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНОВ - КАЗЕННЫХ ПАЛАТ (КОНЕЦ XIX В. - 1918 Г.)

© 2014 Е.С. Кравцова *

Ключевые слова: казенная палата, финансы, чиновники.

Рассматриваются особенности деятельности и возможности реформирования в начале XX столетия казенных палат, которые играли важнейшую роль в деле взимания прямых государственных налогов и пошлин в губерниях Российской империи.

Успешное взимание налогов во многом зависит от грамотно созданной действующей системы фискальных органов. В отечественной историографии имеется серия работ, посвященных деятельности губернских казенных палат как органов Министерства финансов на местах.

По истории эволюции государственного аппарата, включая его фискальную подсистему, большую ценность представляет исследование П.А. Зайончковского и в какой-то степени интересно учебное пособие Н.П. Ерошкина. Первый автор рассматривает эволюцию государственных учреждений на протяжении XIX столетия в отношении центрального и губернского звеньев управления и, помимо функций ведомств, большое внимание уделяет служащим: их сословному происхождению, владению собственностью и другим сюжетам¹. Пособие Ерошкина останавливается на деятельности палат, опираясь главным образом, на законодательные акты без привлечения конкретного материала².

Вызывают интерес и исследования М.М. Шумилова³, который не только обратил внимание на непосредственную деятельность данного финансового ведомства, но и изучил взаимоотношения между казенными палатами и губернаторами как проекцию отношений между Министерством финансов и Министерством внутренних дел.

Обзорно деятельность казенных палат рассмотрена и в ряде других исследований⁴, которые дают представление о направлениях работы ведомства, но они практически не изучали материалов дискуссии о реформировании палат в начале XX столетия, а это представляет определенный интерес для изучения экономической истории России.

В конце XIX в. казенные палаты состояли из управляющего, помощника управляющего, начальников отделений и других членов по штату. В губернской должностной иерархии управляющий казенной палатой занимал третье место: именно он из своего кабинета осуществлял в случае отсутствия либо болезни губернатора и вице-губернатора временное исправление должности начальника губернии⁵. Эта обязанность сохранялась за управляющими вплоть до 1917 г. К примеру, в 1915 г. курский губернатор Н.Л. Оболенский, выезжая по делам службы в пределах губернии, неоднократно передавал управление регионом управляющему казенной палатой Н.В. Знатокову⁶.

Вся власть в палатах сосредоточивалась в руках управляющих. Одной из самых важных функций управляющего казенной палатой было председательствование в ее общем присутствии, в состав которого входили еще и начальники каждого из трех отделений палаты. Можно отметить, что управляющий был действительным начальником казенной палаты и ее решения являлись, в сущности, его решениями. Начальникам отделений закон, правда, давал право оставаться при особых мнениях. Конечно, такое право могло осуществляться, несмотря на назначение начальников отделений в их должности самим министром финансов, и даже не по представлениям управляющего, но по представлениям Департамента государственного казначейства.

Таким образом, казенная палата вовсе не являлась коллегиальным органом, а начальники отделений не были равноправными с управляющим палатой членами общего присутствия, но являлись его подчиненными, на

* Кравцова Елена Сергеевна, доктор исторических наук, профессор Курского государственного медицинского университета. E-mail: elenakravcova@yandex.ru.

которых он имел право возлагать различного рода служебные поручения, назначать их в командировки и проч. Права управляющего казенной палатой ограничивались лишь в тех случаях, когда в общем присутствии рассматривались вопросы производства торгов и подрядов для ведомств, не подчиненных Министерству финансов. Тогда председательство в Общем присутствии возлагалось на губернатора.

Главной задачей, возложенной законом на казенные палаты, служило заведование всем счетоводством и отчетностью по приходу и расходу сумм, имеющихся в подведомственных палатах касс, однако сами они не собирали никаких доходов. Но производство некоторых финансовых операций закон возлагал именно на эти ведомства, в частности производство торгов и подрядов, если цена таких обязательств не превышала пяти тысяч руб.; контракты ценю до десяти тысяч утверждались губернаторами, выше десяти тысяч - министром финансов. Кроме того, функциями указанных учреждений были сложение недоимок по безнадёжности к поступлению и неправомочно числящихся, возврат неправильно поступивших денег, перечисление платежей из одного сбора в другой, а также решение судебных вопросов. Так, палаты собственной властью налагали денежные взыскания за нарушения уставов казенного управления и назначали следствие, предавали суду за должностные преступления лиц, им подчиненных.

Значение казенных палат в качестве хозяйственно-финансовых учреждений в губернии выясняется из более подробного рассмотрения подчиненных им или же состоящих при них особых финансовых учреждений. К числу таковых относятся казначейства, податные присутствия, присутствие по квартирному налогу, податное присутствие по раскладке дополнительного налога с торговых и промышленных заведений, губернского по крестьянским делам присутствия и т.д., где также председательствовал управляющий. Эти функции были прописаны циркулярно: "Управляющий казенной палатой состоит председателем общего присутствия казенной палаты и состоящих при ней губернских присутствиях: по квартирному налогу, по налогу с недвижимого имущества в городах, по промысло-

му налогу. Кроме того, его присутствие распространяется на губернское присутствие по крестьянским делам, на губернское присутствие его земским делам, на губернское общество народной трезвости"⁷ и т.д.

По разным видам налогов были начальники отделений, отвечающие за сбор платежей, взимание недоимок, распределение обязанностей между служащими. На службе в казенной палате состояли и чиновники особых поручений, которые контролировали по указанию управляющего деятельность нижестоящих инстанций. Кроме того, в палате были секретари и низшие служащие (писцы, делопроизводители и т.д.), которые вели активное делопроизводство, для чего создавались шаблоны отчетов и ведомостей⁸.

В ведении палаты находились губернское и уездные казначейства, которые непосредственно принимали денежные средства налогоплательщиков. В обязанности казначейства входили:

1) прием и хранение всех принадлежавших государственному казначейству в губернии доходов, поступающих от плательщиков, прием и хранение депозитов и спецсредств правительственных мест и лиц;

2) производство расходов и высылка сумм из поступающих в казначейство доходов;

3) продажа гербовой бумаги, гербовых марок, бандеролей, бланков;

4) выдача свидетельств на право торговли, промыслов и билетов на торговые и промысловые заведения;

5) обмен государственных кредитных билетов.

Отчетность по денежным оборотам ревизовалась казенной и контрольной палатами. При казначействе существовали и сберегательные кассы. Таким образом, главное делопроизводство по налогообложению вело отделение казначейств, которое занималось учетом следующих налогов и сборов: поземельного, промыслового, налога с недвижимых имуществ, единовременного налога, квартирного налога, гербового сбора, сбора с наделных земель, сельских и мирских сборов.

Функции казенных палат не подвергались постоянным преобразованиям: "Благодаря тому, что казенная палата сама исчисляет разные налоги, наблюдает за взысканием налогов и сборов, ведет счетоводство по всем

суммам, поступающим в казну, заведует де-лопроизводством, защищает интересы фиска перед судом, - она является центральным учреждением комиссариата финансов в губернии. Таким образом, со времени своего учреждения казенные палаты и казначейства не могут быть отнесены к числу учреждений, подлежащих коренному преобразованию”⁹.

Однако идеи реформирования в целом существовали. В начале XX столетия рассматривалась мысль в целом о ликвидации казенных палат как таковых, но ее посчитали не существенной. Временное правительство также поднимало вопрос о реформировании губернских финансовых органов или об их устранении. Казенные палаты предлагалось заменить работой съездов податных инспекторов и казначейств¹⁰.

Данный курс дорабатывали уже большевики. На первых порах вмешательства в деятельность финансовых органов со стороны советов рабочих и солдатских депутатов считались нежелательными. Например, в “Проекте постановления по отношениям по податной части между местными казенной палатой и чинами податной инспекции” по г. Москве прямо указывалось, что в интересах правильного распределения податного бремени, для успешного поступления налогов и других целей фискальные “функции должны исполнять компетентные органы. Поэтому участие в данном деле местных советов рабочих и солдатских депутатов, во избежание расстройств налоговой системы, может выражаться лишь в представлении народному комиссару по финансам своих соображений и предложений по налоговым вопросам”¹¹. Деятельность податных инспекторов также должна была остаться неизменной.

Со временем и у пришедших к власти появились свои проекты перестройки. Например, предлагалось счетные отделы казенных палат, заведовавшие, главным образом, счетоводством и отчетами по суммам государственных доходов и расходов, по кассовым оборотам, выделить в самостоятельные учреждения с сокращением их числа¹². Однако разработки не находили поддержки у служащих.

Служащие Полтавской казенной палаты в своей телеграмме доказывали важность рассматриваемых учреждений. Их аргумен-

тами выступали следующие положения: 1) казенные палаты - финансово-административные губернские учреждения первой важности, ибо в них сосредоточено ведение и надзор за законностью и правильностью обложения населения прямыми налогами и взыскание их по всей губернии; 2) они демократичные и дееспособные, ибо обслуживают безразлично все население, к ведению и надзору за последнее революционное время переданы также налоги, как подоходный, с прироста прибыли и др.”¹³. При этом чиновники указывали, что предложения “не имеют никакой научной ценности, противоречат здравому смыслу и страдают пристрастной неприязненностью к палатам, как к учреждениям, их контролирующим и руководящим”¹⁴. В заключение служащие призывали не проводить реформу, так как она “причинит массу ненужных страданий как всему населению, так и служащим казенной палаты”¹⁵.

Кроме того, местные служащие прямо указывали, что не видят выгод от новообразований, наоборот, “недовольство исключением этого подразделения из казенных палат приведет к тому, что казенные палаты не смогут контролировать поступающие сборы”¹⁶. Не остался в стороне от критики и кадровый вопрос: замена служащих не даст положительных результатов¹⁷. Такие же протесты содержались и в других документах¹⁸.

Тем не менее, были и сторонники преобразований (среди более высокопоставленных чиновников). Главный казначей Юго-Западного фронта в мае 1918 г. писал, что это была “настоящая реформа слишком устаревшей политики казенных палат, института податной инспекции и казначейств”; “податную деятельность палат надлежит оживить и украсить широким активным участием представителей земских, городских, сельских коммун, и, с другой стороны, плательщиков налогов. В податных присутствиях - уездных, участковых, губернских - надлежит поставить общественный элемент на первое место, придавая ему актив и контрольную роль в деле правильного начисления налогов”¹⁹.

В ходе подготовки к реформе была проанализирована финансовая система в ряде стран мира. В Австрии в каждой провинции имелись областные и районные мелкие финансовые органы. Во главе этих учреждений

находился председатель финансовой дирекции, но основная работа ложилась на вице-президента. Кроме того, были и другие - вице-инспекторы. Первичной же исполнительной инстанцией являлись сборщики податей, которым должны были оказывать содействие общины. За выполнением фискальных обязательств следила финансовая стража. В процессе обложения различных учреждений принимала участие финансовая прокуратура, выступавшая, в частности, и на судах в качестве защитников интересов казны²⁰.

Несколько иначе обстояли дела в Германии (главным образом, в Пруссии). Финансово-податные учреждения общегосударственной компетенции на местах отсутствовали. Для заведования прямыми налогами дополнительно существовали окружные административно-финансовые управления, а для косвенных налогов - денежные управления. Средства собирались казначействами, которые имели несколько уровней: государственная казна, губернская главная касса, уездные кассы, окружные кассы²¹. Деятельность этих органов контролировалась обер-президентом провинции. В большинстве провинций прямые налоги с населения собирались непосредственно общинами. В случае возникновения споров дела рассматривались административным судом, в состав которого входили как чиновники, так и выборные лица от населения²².

Особые требования предъявлялись к подготовке служащих, которые должны были получить трехлетний служебный стаж на работе в институте сверхштатных государственных чиновников без получения вознаграждения. Затем кандидаты проходили собеседование на соответствие занимаемой должности у обер-инспектора. Кроме того, существовал и образовательный ценз. Для служащих среднего звена минимальным было среднее образование, для высших - высшее²³.

Во Франции в сфере непосредственного управления министра финансов находились четыре управления: прямых налогов, косвенных налогов, таможенных сборов, пошлин. Основная работа по взиманию прямых налогов лежала на сборщиках налогов, которые подчинялись казначеям. За сборщиков несли имущественную ответственность (залог от 200 франков и выше) главные сборщики департамента. Были и другие сборщики (по та-

можне, актам и т.д.), которые подчинялись окружным сборщикам. Сборщики во Франции являлись не механическими получателями доходов, а активно заботящейся об их поступлении администрацией, что было подкреплено конкретными финансовыми интересами - они имели процент с поступлений, а жалованья как такового не получали²⁴. Для занятия должностей по линии Минфина также существовали особые требования по образованию: для высших должностей было необходимо высшее образование, а также кандидаты должны были пройти письменные и устные испытания; для остальных действовал образовательный ценз²⁵.

В Великобритании в Министерстве финансов действовали три департамента: 1) доходный: таможенный, внутренних дел, почтовый и государственных земель; 2) расходное ведомство; 3) личного состава. На местах податными распределяющими и определяющими учреждениями служили органы местного самоуправления. Роль казначейств принадлежала госбанку. Между банками и министерством роль посредника выполнял генеральный сборщик²⁶. Для контроля за деятельностью органов местного самоуправления в целях предотвращения коррупции существовала поверочная отчетность - еженедельная, ежемесячная, трехмесячная²⁷.

В Италии существовал дуумвират центральных ведомств: министерство финансов, отвечающее за доход государства и поступление налогов, а также казначейство, в сфере влияния которого были бюджет и контроль за кассовой частью. На местах податными организациями являлись финансовые интендантуры с единоличной властью начальника этого учреждения. Им подчинялись окружные податные органы, которые специализировались по отделениям народных отраслей, наблюдали за сбором налогов. Жалобы по налогообложению рассматривались в административном суде²⁸.

В Бельгии взимание налогов находилось в сфере влияния местного самоуправления в лице инспекторов, контролеров и директора. Функциональными обязанностями последнего являлись раскладка налогов, награждение сборщиков и т.д. Ревизорами за деятельностью органов самоуправления являлись пять центральных инспекторов, а результаты про-

верок докладывались непосредственно министерству финансов²⁹, т.е. в большинстве стран взиманием налогов занимались органы местного самоуправления и практически отсутствовал многочисленный финансовый аппарат.

После изучения опыта деятельности финансовых органов советским правительством были намечены некоторые направления изменений. Казенные палаты должны были сливаться с финансовыми отделами губернских советов финансовых отделов и включаться в систему общегосударственного финансового аппарата и т.д.³⁰ Местные финансовые учреждения преобразовывались: казенные палаты - в губернские народные финансовые управления, а казначейства - в государственные народные кассы, общие присутствия казенной палаты - в советы губернского народного финансового управления. Институт податной инспекции оставался без изменений. Губернское народное финансовое управление, податная инспекция, губернские народные кассы превращались в органы центральной советской власти и должны были управляться непосредственно центральным комиссариатом финансов³¹.

Таким образом, многолетняя история деятельности казенных палат в России показывает хорошо отлаженную работу данного ведомства, но со временем возникает необходимость проведения преобразований, однако в отношении этого губернского фискального органа изменения проведены не были, что привело деятельность палат к кризису.

¹ *Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. 298 с.

² *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России: учеб. для студентов по специальности "Историко-архивоведение". М., 1983. 353 с.

³ См.: *Шумилов М.М.* Губернская администрация и органы центрального управления России во

второй половине XIX века. Л., 1988. 88 с.; *Его же.* Местное управление и центральная власть в России в 50-х- н. 80-х гг. XIX в. М., 1991. 218 с.

⁴ См.: *Погребинский А.П.* Очерки истории финансов дореволюционной России: XIX - XX вв. М., 1954. 268 с.; *Его же.* Государственные финансы царской России в эпоху империализма. М., 1968. 275 с.; *Ефимкин А.П., Харламов В.А.* Нижегородские мытари: 1885-1921. Исторические очерки. В 2 т. Т. 1. Н. Новгород, 2000. 285 с.; *Марискин О.И.* Государево тягло. Налогообложение крестьянства России во второй половине XIX - первой трети XX века (по материалам Среднего Поволжья). Саранск, 2004. 240 с.; и др.

⁵ *Зайончковский П.А.* Указ. соч. С. 163.

⁶ См.: ГАКО. Ф.1. Оп.1. Д. 8815. Л. 6; Там же. Д. 8765. Л. 24, 31 и др.

⁷ Инструкция казенным палатам. Пг., 1915. С. 2.

⁸ См.: Образцы постановлений, отношений и других бумаг по делопроизводству казенных палат. Пг., б.г. 100 с.; Формы книг, ведомостей, реестров, периодических извещений и других бланков по делопроизводству казенных палат. Пг., 1915. 534 с.

⁹ РГАЭ. Ф. 7733. Оп.1. Д. 13. Л. 45 об.

¹⁰ Там же. Д. 3213. Л.3.

¹¹ Там же.

¹² Там же. Л. 10.

¹³ Там же. Л. 3.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же. Л. 4.

¹⁶ Там же. Л. 10.

¹⁷ Там же. Л. 10-13 об.

¹⁸ Там же. Л. 57.

¹⁹ Там же. Л. 25.

²⁰ Там же. Л. 70.

²¹ Там же. Л. 71.

²² Там же. Л. 70.

²³ Там же. Л. 71 об.

²⁴ Там же. Л. 72.

²⁵ Там же. Л. 72 об.

²⁶ Там же. Л. 73.

²⁷ Там же. Л. 73 об.

²⁸ Там же.

²⁹ Там же. Л. 74.

³⁰ Там же. Д. 13. Л. 38 об.

³¹ Там же. Л. 42 об.

Поступила в редакцию 14.04.2014 г.