

С.В. ЯЧЕВСКАЯ

ДИРЕКТОР ПРАВОВОГО ДЕПАРТАМЕНТА
МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ В РОССИИ

Формирование системы органов финансового управления в России происходило на протяжении нескольких столетий. Статья анализирует основные этапы развития финансового управления в России, особенности правового статуса различных государственных институтов в ходе исторического развития страны.

Ключевые слова: Финансы, финансовое управление, министерство, казначейство, бюджет, финансовая система.

S. YACHEVSKAYA

DIRECTOR, LEGAL DEPARTMENT
MINISTRY OF FINANCE

GENESIS AND EVOLUTION OF FINANCIAL MANAGEMENT IN RUSSIA

Formation of the financial management system in Russia took place over several centuries. The article examines the major stages in the development of financial management in Russia, especially the legal status of various government institutions in the course of historical development.

Key words: Finance, financial management, ministry, treasury, budget, financial system.

Формирование системы органов финансового управления происходило в XV - XVII вв. После объединения Руси вокруг Москвы структура государственного управления претерпела определенные изменения. Правительство Ивана III, Василия III, присоединяя какую-либо область, переводило в Москву центральные учреждения этих областей. Эти изменения носили скорее количественный, а не качественный характер. Принципиальную реорганизацию государственного аппарата провел Иван IV. Дворцовыми делами стал заниматься Большой дворец, а практически все функции государственного управления сосредоточивались в Большом приходе. Его компетенция распространялась на всю территорию России, что вызывало осложнения в работе. Поэтому Большой приход был разделен на четыре четверти, во главе каждой стоял дьяк. К четвертям приписывались главные русские города - Владимир, Галич, Новгород, Устюг. Четверти стали носить названия городов. Реформа Ивана IV была продиктована потребностями финансового управления. Главное назначение четвертей состояло во взимании налогов. Вся их организация имела финансовый характер, поэтому можно говорить о них как об органах финансового управления. На высшем уровне финансовые вопросы решались Земским собором, Боярской думой коллегиальными ор-

ганами, имевшими совещательный характер. В XVII в. сформировалась система приказов.

Все приказы так или иначе занимались финансовыми вопросами. Относительно специализированным учреждением можно назвать Приказ большой казны. Источником поступления денежных средств являлись черносотенные крестьяне северо-востока страны. Войско - этот основной потребитель средств содержалось на юге. Поэтому стояла задача концентрации денежных ресурсов в одном учреждении, «слить деньги в одну кассу». Такой кассой стал Приказ большой казны. Он также собирал подати с купцов, торговавших тканями или, как тогда говорили, с гостей суконной сотни, и крестьян¹.

М.Ф. Владимирский-Буданов предполагал, что уже в XVII в. существовал единый общегосударственный бюджет². Из центра в область направлялись сведения о сумме, которую надлежало перечислить в государственный бюджет. Земские органы распределяли ее по округам. Это называлось «разруб». «Если округ включал в себя несколько волостей, а иногда целый уезд, то предварительная раскладка, которая называлась «развод», производилась в центре уезда уездным старостой или съездом волостных старост³.

Финансовая система России в XV - XVII вв., как правильно утверждают некоторые ученые,

была чрезвычайно сложна и запутана. Несколько упорядочена она была в царствование Алексея Михайловича (1629 - 1676 гг.), создавшего в 1655 г. Счетный приказ⁴ и территориальные подразделения. Впоследствии проверка финансовой деятельности приказов, анализ приходных и расходных книг позволили довольно точно определять бюджет государства.

В результате финансовых преобразований Петра I в 1710 году была создана Счетная или Казначейская контора, которая должна была следить за правильным поступлением налогов. Она просуществовала до 1742 года.

Результатом этого переустройства явилось создание Петром I в 1717-1718 годах вместо всей массы приказов 12 коллегий для дел государственных и главной канцелярии, заменившей собой все придворные приказы. Обязанности каждой коллегии были точно определены. Три из двенадцати имели финансовый характер. Обязанности между ними распределились следующим образом:

камер-коллегия - ведала окладными и неокладными денежными доходами, кроме подведомственных Берг-, Мануфактур- и Коммерц-коллегий; Она занималась сбором прямых и косвенных налогов. К прямым налогам относилась подушная подать. Под косвенными налогами подразумевались поступления от продажи товаров, торговля которыми находилась в монопольном владении государства. Только казна могла продавать соль, вино, табак;

штатс-контора - управляла расходами государства. Она производила ассигнования на различные нужды: армию, флот, промышленные предприятия, принадлежащие государству, учебные заведения;

ревизион-контора - осуществляла контрольные функции как за поступлением государственных доходов, так и за расходованием средств и вещей казенных.

Создание финансовых коллегий явилось первым принципиальным признанием самостоятельности финансовой администрации, и несмотря на то, что коллегии частично сохранили порядки приказов, например, сосредоточение в одних руках заведования делом и сбор доходов от этого дела (Берг-коллегия, Мануфактур-коллегия, Коммерц-коллегия), вместе с тем создание коллегий явилось значительным шагом вперед.

Следующей ступенью в развитии финансовой системы России стал выход в 1775 году, в эпоху царствования Екатерины II, крупного правового акта «Учреждения для управления губерний Российской империи» от 7 ноября 1775 г. Согласно данному документу, в каждой губернии создаются казенные палаты «для до-

мостроительных дел и управления казенных доходов Императорского Величества» и определяются основные их функции: «1) Дабы доходы сполна и в настоящее время собраны были, 2) Дабы доходы куда надлежит доставлены были, 3) Дабы доходы в целости сохранены были».

Появились такие органы, как экспедиции. Они были вправе контролировать доходы, расходы, проводить ревизию счетов, заниматься взысканием недоимок, недоборов и начетов.

Были определены и штаты соответствующих чиновников. В составе каждой губернии выделялись такие административные единицы, как уезды, и впервые была определена должность уездного казначея как основного финансового чиновника низшего звена, который назначался государственным казначеем по представлению губернской казенной палаты на три года и был ей подотчетен. Губернская казенная палата стала центральной частью структуры финансового аппарата на местах

При Екатерине II заведование казначейской частью поручено было прямо Генерал-Прокурору князю Вяземскому. Это положило начало сосредоточению государственных доходов и расходов в одном ведомстве. Объединение в руках Генерал-Прокурора общего надзора за государственными доходами и расходами дало возможность установить более правильную финансовую систему. Генерал-Прокурор ежегодно представлял на утверждение Императрицы таблицы о государственных доходах, расходах и остатках. В конце года он представлял ведомости по доходам, расходам, недоимкам и подробный доклад с обоснованием каждой суммы, т.е. исполнение государственной росписи.

Таким образом, жизнь и объективное развитие экономики и государственного строительства подвели к необходимости создания таких органов, как Государственное казначейство и Министерство финансов. У истоков образования этих органов стояли неординарные люди, во многом определившие их становление и развитие. По волеизъявлению на престол Императора Павла I (1796-1801 гг.) учреждается должность Государственного Казначея, которая обособляется от должности Генерал-Прокурора, и управление финансовой частью становится самостоятельным. Первым Государственным Казначеем был назначен Алексей Иванович Васильев, а затем он становится членом состоявшего при Императоре Совета. В Именном Указе, данном Васильеву А.И. 4 декабря 1796 года, перечисляются учреждения, вверяемые его управлению, и дается поручение заняться выяснением бюджета государства. «Определив Вас Государственным Казначеем», гласит этот Указ, «соизволяем чтобы ВЫ по тому имели в точном ведении

Вашем, как казначейство, так и экспедиции о доходах, расходах для свидетельства счетов и о доимках, причисляя к оным и особую экспедицию для разбора и расчета внутренних долгов учрежденную. при самом вступлении в важную должность, на Вас возлагаемую, приложите старание собрать сведения и Нам, как наискорее, доставить о штатных и чрезвычайных или временных расходах, дабы Мы, рассмотря оные и распорядя сообразно прямым нуждам государственным, могли поставить Вас в лучшую удобность управлять сею частию и отвратить всякий недостаток или затруднения»⁵.

8 сентября 1802 г. Александром I был подписан знаменитый Манифест об учреждении министерств. В ст. I этого документа было записано: «Управление Государственных дел подразделяется на 8 отделений, из коих каждое, заключающая в себе все части, по существу своему к нему принадлежащие, составляет особое Министерство и находится под непосредственным руководством Министра, коего Мы назначаем ныне, или впредь назначать заблагорассудим». Далее в Манифесте были перечислены вновь образуемые отделения или министерства: «1. Военных Сухопутных; 2. Морских Сил; 3. Иностранных Дел; 4. Отделение Юстиции; 5. Внутренних Дел; 6. Финансов; 7. Коммерции и 8. Народного Просвещения»⁶.

Структура и сферы компетенции минфина определялись изданным 25 июня 1811 года «Особенным учреждением Министерства финансов». Управление финансами было распределено между тремя ведомствами - Министерством финансов, Государственным казначейством и Государственным контролером. Впоследствии Государственное казначейство становится подразделением Министерства финансов России. После ряда структурных преобразований 15 февраля 1821 года резолюцией императора Александра I «Быть по сему» был создан Департамент Государственного казначейства в структуре Министерства финансов, ставший ядром всей системы казначейской службы России.

Начальный период становления Министерства на него помимо сбора налогов были возложены и др. функции, обусловленные структурой Министерства, состоявшего из 4 департаментов, канцелярии и государственных кредитных учреждений. Департамент государственных имуществ ведал всем казенным имуществом, землями, лесами, винокурными заводами, казенными крестьянами (кроме заводских и фабричных). На департамент горных и соляных дел возлагалось управление монетным делом, частными и казенными горными водами, добычей соли и минералов. Департамент внешней торговли ведал внешними отношениями и

тамож. делами, Департамент податей и сборов ведал поступлениями всех видов податей и сборов. Канцелярия обеспечивала взаимосвязь Министерства с департаментами, др. ведомствами, вела дела по внутренним и внешним займам, рассматривала финансовые проекты и предложения, для чего при ней был создан Ученый комитет с библиотекой. В 1821 в состав Министерства в виде особого департамента было включено Государственное казначейство.

В первой четверти XIX в. сложились общие правила разработки бюджета. Каждое министерство не позднее 15 ноября текущего года представляло министру финансов сметы на следующий год. В Министерстве финансов их сводили в единую роспись доходов и расходов и вносили на рассмотрение в Государственный совет, а затем на утверждение императора. Составление и реализация бюджета происходили в обстановке строгой секретности.

Одной из главных задач Министерства финансов на протяжении всего XIX в. было укрепление российского рубля. Для придания стабильности национальной денежной системе с интервалом в 50 лет были проведены две денежные реформы, схожие по своим общим принципам. Их главной целью был переход от бумажно-денежного обращения к привязке рубля к драгоценным металлам: в первом случае - к серебру, а во втором - к золоту. Одновременно принимались меры по упорядочению кредита, бюджетной, налоговой системы. Реформы повысили статус Министерства финансов.

Во 2-й половине XIX в. и начале XX в. в структуре Министерства финансов и соответственно в выполняемых им функциях происходили качественные изменения, существенно усилившие его роль в экономической и политической жизни страны.

В 1902 г. по инициативе известного русского реформатора, министра финансов, впоследствии председателя Кабинета министров С.Ю.Витте отмечалось столетие Министерства финансов. Итоги развития финансовой системы российского государства, деятельности министерства содержатся в юбилейной монографии «Министерство финансов. 1802-1902» (в двух частях).

Празднование столетия было не просто парадным мероприятием. С именем и деятельностью С. Ю. Витте связано укрепление финансовой системы страны на рубеже веков. Он проводил политику таможенного протекционизма, ограничивая при этом приток иностранных капиталов в страну. Несомненны его заслуги в развитии и финансировании железнодорожного строительства, утверждении пищевой монополии. Особое значение в теории

и на практике С.Ю.Витте придавал доходности бюджета и наличию финансовых резервов. Он был сторонником расширения народного образования и нацеливал фабричную инспекцию Министерства финансов на реальную заботу о нуждах рабочих.

Полномочия, имевшиеся у Министерства финансов в начале XX в., отражает его структура, сложившаяся к 1917. Во главе Министерства стоял министр, являвшийся одновременно главнокомандующим отдельным корпусом по граничной стражи, которому подчинялись: два товарища заместителя министра; совет министра; совет по тарифным делам; тарифный комитет; департамент железнодорожных дел; совет по делам казенной продажи «питей» и главное управление неокладных сборов; совет по делам страхования доходов и капиталов; департамент окладных сборов и департамент таможенных сборов; управление отдельного корпуса пограничной стражи, включая морскую, военно-судебную, санитарную и ветеринарную службы; департамент Государственного казначейства; общая канцелярия министра; особая канцелярия по кредитной части, ведавшая вопросами внутреннего и внешнего государственного долга и монетными делами; юрисконсульт с помощниками, а также государственные банки.

После Октябрьской революции 1917 г. Второй Всероссийский съезд Советов 26 октября (8 ноября) 1917 в составе наркоматов Советского правительства учредил Народный комиссариат финансов (Наркомфин) РСФСР. В связи с образованием в декабре 1922 СССР в 1923 был создан Наркомфин СССР. По Положению о Наркомфине СССР, принятому в ноябре 1923, наркомат возглавлялся наркомом финансов, имел коллегия и включал 12 основных структурных подразделений (в т.ч. управления: общее, бюджетное, валютное, государственных налогов, государственных доходов, финансово-контрольное, местных финансов; финансово-экономическое бюро; Главное управление государственными трудовыми сберегательными кассами; Главное управление государственного страхования; Госбанк и др.). В марте 1946 в свя-

зи с реорганизацией Совнаркома СССР в Совет Министров СССР Наркомфин СССР преобразован в Минфин СССР. Министерство финансов СССР являлось союзно-республиканским министерством, в состав которого входили министерства финансов союзных республик, в т.ч. Министерство финансов РСФСР, министерства финансов автономных республик, а также финансовые отделы и управления исполкомов Советов народных депутатов.

В связи с распадом Советского Союза Министерство финансов СССР было ликвидировано и в 1992 на базе Минфина РСФСР было образовано Министерство экономики и финансов, преобразованное в 1993 в два самостоятельных министерства: Министерство финансов РФ (которое функционирует в настоящее время) и Министерство экономики РФ.

На протяжении своей истории Министерство финансов играло, играет и будет играть одну из самых ключевых ролей в проведении финансовой политики страны. Еще в первой половине позапрошлого века граф Канкрин, один из самых видных и наиболее выдающихся российских министров финансов, который занимал этот пост 21 год, предельно четко сформулировал: «Защита финансов - это защита жизненной силы существования государства».

Являясь основой системы государственных финансов, Минфин служит одним из стержневых элементов российской государственности.

Сегодня Министерство финансов Российской Федерации - федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий проведение в стране единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики. Министерство координирует в этой сфере деятельность других федеральных органов исполнительной власти, взаимодействует с ними, а также с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, иными организациями. Ни одного важного решения, требующего расхода государственных федеральных, прежде всего, бюджетных средств, без участия Минфина России органы власти не принимают.

¹ Толстой Д. История финансовых учреждений России. СПб., 1848. С. 42.

² Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Киев, 1909. С. 204.

³ Там же.

⁴ См., например: Налоги: Учеб. пособие / Под ред. Д.Г. Черника. М., 1995. С. 13.

⁵ Министерство финансов 1802-1902гг. С.П. Экспедиция заготовления государственных бумаг, 1902.

⁶ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. 28. N 20406.