



## **ФИНАНСОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII- НАЧАЛЕ XIX ВЕКА**

На протяжении первых двух десятилетий после смерти императора-реформатора Петра I Россия пережила несколько дворцовых переворотов, в результате которых на русском престоле сменилось пять государей. В этот период система централизованного государственного контроля реорганизовывалась вслед за общими изменениями в системе государственного управления. При этом снижение или повышение роли Сената понижало или повышало роль государственного контроля, с одной стороны, осуществляемого самим Сенатом, с другой стороны, в сугубо финансовой части, подчиненной ему Ревизион-коллегией.

**При Екатерине I (1725–1727)** высшим учреждением в государстве, а, следовательно, и высшим финансовым учреждением, стал Верховный тайный совет. Он был учрежден 8 февраля 1726 г. в составе шести членов – светлейшего князя А.Д. Меншикова, князя Д.М. Голицына, князя Г.И. Головкина, графа Ф.М. Апраксина, графа П.А. Толстого и барона А.И. Остермана – под председательством императрицы.

С появлением Верховного тайного совета значение Сената понизилось. Он стал подчиняться Верховному тайному совету и встал по подчиненности в один ряд с Коллегиями. Из Сената “Управительного” он был переименован в “Высокий”.

В финансовом управлении Сенат также стал подчиняться Верховному тайному совету, который указом от 1 ноября 1727 г. был уполномочен рассматривать ведомости о приходе и расходе денежной казны и провианта.

Образование Верховного тайного совета было началом перестройки петровской системы управления и в первую очередь было вызвано необходимостью пересмотра государственной политики. Изменяющиеся условия второй четверти XVIII в. требовали более высокой консолидации и целенаправленности в деятельности различных государственных учреждений.

**При Петре II (1727–1730)** Ревизион-контора снова реорганизуется в Ревизион-коллегию.

В 1730 г. императрица Анна Иоанновна (1730–1740) упразднила Верховный тайный совет и восстановила Сенат на таких же основаниях, на каких он существовал при Петре I. Вместе с тем в следующем в 1731 г. власть Сената вновь была ограничена учреждением, ставшим выше его – Кабинетом Императорского Величества, через который проходили дела, требовавшие верховного утверждения.

В царствование Анны Иоанновны издается важный в истории финансового контроля законодательный акт “Регламент или инструкция Ревизион-коллегии” (1733 г.). Акт этот раскрывал тяжелое положение с контрольным делом. Поэтому для облегчения работы Ревизион-коллегии было создано девять счетных комиссий, а также Генеральная счетная комиссия, на которую была возложена ревизия запущенных счетов за прошлые годы.

Императрица Елизавета Петровна (1741–1761), находя, что разделение власти между Сенатом и Кабинетом Императорского Величества повлекло только ухудшение в государственном управлении, восстановила для Сената отнятые у него права и назначила для заседания в нем 14 сенаторов из самых знатных лиц. С тех пор, хотя в какие-то периоды времени и изменялось внутреннее устройство

Сената, значение высшего финансового органа осталось за ним вплоть до реорганизации государственного управления, проведенного Александром I (1801–1825).

При Елизавете Петровне Ревизион-коллегия вновь становится единственным для всех мест и лиц Российской империи ревизионным учреждением. При этом весьма остро ставилась задача повышения эффективности ее работы. Например, в 1756 г. Сенат обнаружил, что на содержание чиновников Ревизион-коллегии расходуются большие суммы и что эта Коллегия, обязанная представлять годовые генеральные таблицы о приходе, расходе и остатках денежных средств, а также месячные ведомости о ходе ревизий, “ни об одном годе вышеписанной таблицы и рапортов не подавала”. В связи с этим Сенат решил принять своеобразные меры: “той Ревизион-коллегии с конторою, членам, секретарям и приказным людям жалованье производить из взысканных по счетам начетных денег, а из Штатс-конторы более уже не производить”.

Однако эти и другие попытки улучшить контрольное дело не устраняли основной причины застоя ревизионного дела – ненадежность местного счетоводства и отчетности.

Екатерина II (1762–1796) после вступления на престол и изучения вопросов государственного управления в Манифесте от 15 декабря 1763 г. так охарактеризовала состояние ревизионного дела: “...в Ревизион-коллегии, как Нам известно, от времени до времени столь великое число умножилось неревизованных счетов, что многие миллионы государственной казны в неизвестии находятся”. Этим же манифестом делается еще одна попытка улучшить дело ревизии. “За благо рассудили оную (Ревизион-коллегию) разделить на пять департаментов, да к Конторе оной прибавить шестой департамент”.

Но ревизионная деятельность не улучшилась и не могла быть улучшена при отсутствии местных, областных учреждений контроля. В дальнейшем, однако, эта необходимость была учтена.

7 ноября 1775 г. своим Манифестом “Об учреждениях для управления губерниями” Екатерина II передала всю администрацию выборным представителям местного губернского общества. За немногочисленным числом правительственных чиновников был оставлен только контроль и общее руководство административными органами с целью согласования их деятельности с общими нуждами государства. В этом отношении преобразования Екатерины II по своему внутреннему содержанию намного опередили земскую реформу Александра II (1855–1881), проведенную почти на сто лет позднее и передавшую выборным представителям губернии заведование только чисто хозяйственными делами.

В административной сфере Екатериной II было проведено отделение власти административной от судебной и финансовой.

В соответствии с Манифестом от 7 ноября 1775 г. для управления делами в Российской Империи были учреждены Казенные палаты по одной в каждой губернии: “для домостроительных дел и управления казенных доходов Императорского Величества”.

Казенная палата, по выражению Екатерины II, “не что иное есть, как соединение Департамента Камер (“ведавшего надзиранием над всеми государственными окладными и неокладными доходами”) и Ревизион-коллегии, которой поручаются в смотрение домостроительные и казенные дела губернии”. Из этого определения истекали все обязанности Казенной палаты. Она собирала ведомости о численности населения, сведения о приходах и расходах, свидетельствовала счета, управляла соляными и питейными сборами и откупам, наблюдала, чтобы в ее губернии не были собираемы незаконные сборы, чтобы законные сборы поступали своевременно, сохранялись в целостности и доставлялись куда следует, она доставляла, наконец, в Экспедицию по государственным доходам и в Сенат сведения о доходах и расходах ее губернии.

24 марта 1781 г. было утверждено наставление по производству дел в Казенной палате. Для удобства исполнения возложенных на нее дел Казенная палата была разделена на семь экспедиций.

**Первой экспедиции** был поручен надзор за лицами, состоявшими в казенном управлении (однодворцами, государственными и дворцовыми крестьянами), за казенными фабриками, заводами, рыбными ловлями, лавками, мельницами, хлебными магазинами, ярмарочными местами, гостиницами дворами и др.

**Вторая экспедиция** ведала таможенными делами губернии. Она получала ведомости о таможенных приходах и расходах, наблюдала, чтобы со всяких товаров взыскивалась законная

пошлина, чтобы ничего не провозилось тайно, разрабатывались меры по предотвращению и прекращению злоупотреблений.

**Третья экспедиция** ведала горными делами губернии с казенными и частными горными заводами, наблюдала за поступлением в казну доходов с горной промышленности, собирала ведомости о количестве выплавленного металла, привлекала рудокопателей и стимулировала поиск руд.

**Четвертая экспедиция** заведовала соляным делом в губернии. Она собирала сведения, сколько с какого источника, и в какой магазин доставляется соль, наблюдала, чтобы в магазинах всегда находился двухгодичный запас соли, заботилась о сохранении запаса, стимулировала поиск соли.

**Пятая экспедиция** собирала сведения о числе душ и ведала рекрутским набором, винными откупам, подрядами по продаже соли из казны Губернии.

**Шестой экспедиции** было поручено ведение дел о приходах и расходах, ревизия счетов и отправление всяких ведомостей по этой части.

Управлял экспедицией губернский казначей. Он вел следующие книги:

о числе окладных подушных сборов по каждому городу и уезду;

обо всех откупных местах и оброчных статьях;

о количестве неокладных сборов в каждом уезде по статьям;

о расходах по наместничеству по каждому уезду.

На основании этих книг губернский казначей следил за аккуратным поступлением доходов и исполнением расходов в губернии.

В ведении губернского казначея находилось также наблюдение за правильным ведением счетоводства во всех финансовых учреждениях. Он получал срочные ведомости о доходах и расходах по всей губернии, рассматривал их и после утверждения Казенной палатой отсылал в Экспедицию по государственным доходам, для которой составлял также в конце года генеральный отчет о приходах и расходах по Губернии.

**Седьмая экспедиция** наблюдала за постройкой и исправным содержанием мостов, перевозов и казенных зданий, вела счет деньгам, ассигнованным на их постройку и ремонт, следила, чтобы ассигнованные деньги расходовались по смете.

Кроме перечисленных выше семи экспедиций в том же 1781 г. в состав Казенной палаты была введена **Экспедиция свидетельства счетов**, которая осуществляла контрольные функции.

Каждая экспедиция представляла собой самостоятельное целое, но была в то же время частью Казенной палаты, под постоянным надзором которой она находилась, представляя ей ведомости и отчеты о сфере своей деятельности и внося на ее рассмотрение все дела, разрешение которых вызывало сомнение, или превышало полномочия отдельной Экспедиции.

Впрочем, все экспедиции имели общего начальника в лице вице-губернатора, председательствовавшего в Палате.

С установлением местных контрольных учреждений преобразуется и центральное учреждение контроля. В 1780 г. при Сенате создаются четыре экспедиции, из которых одна, именно третья, должна была "поверить, сличать и делать счет, сколько за расходами каких денег осталось, и все ли оныя состоят в целости".

В 1780 г. в ходе проведения административных преобразований, Екатерина II учредила должность Государственного казначея, которому были подчинены все казначеи и казначейства Империи ("казначейства для штатных сумм").

В казначейство поступали доходы из различных мест Российской Империи. Служа хранилищем государственных доходов, штатные казначейства заведовали в то же время всеми штатными расходами государства (за исключением военно-сухопутных и морских расходов, а также денег, положенных из соляного сбора на содержание Императорского двора). Расходы государства удовлетворялись на основании росписей, поступающих в казначейства из Экспедиции по государственным доходам, которую они уведомляли срочными ведомостями о суммах, назначенных к

поступлению в казначейство, о суммах, фактически поступивших и имеющихся в наличии, об израсходованных средствах, о предстоящих расходах и др.

Параллельно с казначействами для штатных сумм были учреждены казначейства для остаточных сумм, в которые должны были поступать все казенные средства, оставшиеся после исполнения государственных расходов по штатам и Именным указам (Исключение из общего правила составляли: военно-сухопутная и морская части, полки гвардии, Кабинет Императорского Величества, Коллегия иностранных дел, банки, Приказы общественного призрения и воспитательные дома, которые хранили остаточные суммы на основании особых установлений, не препровождая их в остаточные Казначейства).

О сроках поступления и объемах остаточных денежных средств, подлежащих поступлению, остаточные казначейства уведомлялись Экспедицией по государственным доходам. В свою очередь сами остаточные казначейства заботились о своевременном поступлении денежных средств, сохранении и использовании их в узаконенном порядке. Остаточные казначейства представляли срочные ведомости и годичный отчет о поступлении и расходовании средств в Экспедицию по государственным доходам.

Остаточные казначейства, как и штатные, подчинялись Государственному казначею, и каждое из них находилось в управлении статского советника, назначавшегося императорской властью.

Таким образом, от полной децентрализации государственного управления и контроля, проводимого в начальном периоде правления Екатерины II (1775 г.), через пять лет (1780 г.) в Российской Империи начались проводиться реальные действия по сочетанию деятельности центральной власти и власти на местах (самоуправления), включая деятельности органов центрального и местного финансового контроля.

Однако после смерти Екатерины II, при Павле I (1796–1801), была вновь проведена централизация государственного управления: коллегии и их функции были восстановлены, а обязанности Казенных палат значительно сужены. При них были упразднены все экспедиции и оставлены только отдельные части для местного управления сборами, получившие название “камерных”.