

УДК 336.14(470)(09)  
ББК 65.261.3(2Рос)-03  
DOI [10.17150/2308-2588.2016.17\(1\).69-91](https://doi.org/10.17150/2308-2588.2016.17(1).69-91)

**Н. А. Разманова**

*Финансовый университет при Правительстве РФ,  
г. Москва, Российская Федерация*

## **ДЕПАРТАМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАЗНАЧЕЙСТВА И РЕОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАЗЕННЫХ ПАЛАТ И УЕЗДНЫХ КАЗНАЧЕЙСТВ В 1820-х ГОДАХ**

*Аннотация.* В статье рассматривается процесс восстановления и реорганизации работы казенных палат в качестве местных финансовых органов государства с приходом в министерство финансов Е. Ф. Канкрин. В числе мер, стимулировавших работу казенных палат и уездных казначейств, явились повышение окладов жалованья и выработка системы взысканий. В научный оборот вводятся указы 1826 года, легшие в основу регламентации работы казначейских структур на местах. Особое внимание уделено изучению роли Департамента государственного казначейства в создании организационных предпосылок составления сбалансированных государственных бюджетов.

*Ключевые слова.* Бюрократический аппарат, Департамент государственного казначейства, государственная роспись, Е. Ф. Канкрин, И. И. Розенберг, казенные палаты, Министерство финансов России, уездные казначейства.

**N. A. Razmanova**

*Financial University under the Government of the Russian Federation,  
Moscow, Russian Federation*

## **DEPARTMENT OF STATE TREASURY AND REORGANIZATION OF TREASURY CHAMBERS AND DISTRICT TREASURIES FUNCTIONING IN 1820s**

*Abstract.* The article studies the process of restoration and reorganization of treasury chambers as local financial

state bodies by the new Minister of Finance E. F. Cancrin. This process included several measures such as increasing of wages and introduction of the system of penalties. The article also touches upon the orders of 1826 that became the foundation of local treasuries functioning regulation. Further, the author focuses on studying of the influence of the department of state treasury on the drafting of balanced state budgets.

*Keywords.* Ministry of finance of Russia, department of the state treasury, state budget, bureaucracy, treasury chambers, district treasuries, E. F. Cancrin, I. I. Rosenberg.

Важнейшим шагом в организации государственных финансов Российской империи явилось учреждение в 1821 г. Департамента государственного казначейства, вошедшего в структуру Министерства финансов. Вместо должности государственного казначея, предоставлявшей сравнительно широкие полномочия и делавшей государственного казначея автономным от министра финансов, были учреждены должности директора Департамента государственного казначейства и управляющего Главным казначейством, полностью подчиненные министру финансов. Этими мерами реорганизация государственных финансов не ограничилась. Централизация управления финансами, целенаправленно шедшая с 1781 г., когда впервые были созданы центральные учреждения казначейской службы — экспедиция о государственных доходах и экспедиция для ревизии государственных счетов под руководством соответственно А. В. Храповицкого и А. И. Васильева, усилилась. С назначением Е. Ф. Канкрин на пост министра финансов развернулся процесс упорядочения работы казначейских структур на местах. Функции сбора и расходования государственных средств в губерниях были окончательно закреплены за казенными палатами [10, с. 50–51].

В начале XIX в., когда Россия активно участвовала в антинаполеоновских войнах, и все внимание цен-

тральной власти было сосредоточено на обеспечении внешней политики, работа местных казначейских учреждений серьезно ослабла. Злоупотребления, по свидетельству современника, разрастались как «масляное пятно». Открылись миллионные растраты государственных финансовых ресурсов, в казенных палатах и уездных казначействах того времени царил полный беспорядок, казенные палаты с большими, до года, задержками присылали отчеты об исполнении государственных расходов [1, с. 85]. Имелось немало число казенных палат, которые вообще не составляли отчеты. Широко стал известен факт, что в Гродненской казенной палате по подушной подати, дававшей более 50 % поступлений в казну, велись два списка. Один – достоверный, для самой палаты, а другой – для отсылки в экспедицию о государственных доходах показывал поступлений «почти в половину меньше» [8, с. 387–388]. В итоге, при утверждении бюджета на 1821 г. министр финансов Д. А. Гурьев не смог представить Государственному Совету отчет об исполнении государственной росписи за несколько предыдущих лет. Прямо на заседании Государственного Совета между государственным контролером Б. Б. Кампенгаузенем и Д. А. Гурьевым разразился скандал, перешедший на личности [5, с. 337].

Поэтому, по распоряжению Александра I в январе 1822 г. был учрежден особый Комитет. В него кроме Д. А. Гурьева вошли председатель Департамента экономии Государственного Совета А. Б. Куракин, министр внутренних дел В. П. Кочубей, государственный контролер Б. Б. Кампенгаузен и всесильный тогда А. А. Аракчеев. В процессе рассмотрения росписи на 1822 г. Комитет выработал новые нормы и сроки составления, порядок ее рассмотрения и утверждения. Комитет подтвердил правила движения сумм от 2 февраля 1810 г., несоблюдение которых, по мнению Комитета, усугубляло расстройство государственного хозяй-

ства. Было положено: «все остатки от определенных по годовой смете расходов, по окончании года» отсылать в казначейство, из них запрещалось производить какие-либо расходы, в том числе «необходимые на другие предметы». Были утверждены принципы целевого и постатейного расходования средств как «единственное средство к достижению необходимого уравнения расходов с доходами», поэтому в росписи следовало ввести «назначение для каждой части управления, без исключения, определенной суммы» [7, с. 85, 87–88].

Решения Комитета распространялись в первую очередь на казначейские структуры, и тем самым определили направление их деятельности в дальнейшем. Е. Ф. Канкрин, сменивший Д. А. Гурьева на посту министра финансов, признавал, что в начале 1820-х гг. «казенные места имели в публике мало доверия по неаккуратности платежей, а отчасти по строгости принятых в отношении частных людей правил, особливо по министерству финансов» [3, с. 137]. Это также создавало условия для восстановления и дальнейшего укрепления связей Департамента государственного казначейства и его директора И. И. Розенберга с губернскими казенными палатами и уездными казначействами. Рассмотрению того, как была налажена работа местных финансовых органов, какие меры предприняли Е. Ф. Канкрин и И. И. Розенберг для сокращения злоупотреблений провинциальных чиновников, посвящена настоящая работа.

Актуальность обращения к названной теме обусловлена тем, что казначейство и его деятельность по составлению и исполнению бюджета, несмотря на то, что оно являлось старейшим финансовым институтом государства, исследовано далеко неполно [10, с. 34–35]. Казенные палаты и их функционирование вообще не получили достаточного освещения в литературе, а между тем они являлись теми органами, посредством которых осуществлялась внутренняя политика го-

сударства на местах на протяжении почти полутора веков. В основу анализа деятельности Департамента государственного казначейства положены нормативные документы и протоколы заседаний Департамента государственной экономики Государственного Совета.

### **Нарастание трудностей в управления финансами в 1820-е годы**

В непосредственном ведении Департамента государственного казначейства в соответствии с указом 2 февраля 1821 г. находились не только губернские и уездные казначейства, но и в целом казенные палаты, а руководители казенных палат назначались Министерством финансов по представлению Департамента государственного казначейства<sup>1</sup>. Они включали в себя шесть отделений — хозяйственное, лесное, питейных сборов, казначейства, соляное и контрольное, обладавшие в пределах губернии широкими полномочиями. В качестве местных органов Министерства финансов они осуществляли надзор за своевременным поступлением налогов в казну, но не имели права вводить новые сборы. Кроме того, казенные палаты следили за финансовой дисциплиной всех губернских учреждений. Для этого они производили ревизии губернского правления и других присутственных мест. На местные органы финансового управления возлагались обязанности финансировать казенные торги и подряды, заключать от имени государства контракты по откупам с частными лицами. В уездах действовали казначейства, подчинявшиеся казенным палатам и Департаменту государственного казначейства.

Характеризуя губернские исполнительные учреждения, Е.Ф. Канкрин отмечал, что на хозяйственные и контрольные (счетные) отделения казенных палат

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи: собрание первое: с 1649 по 12 декабря 1825 г. СПб., 1830. Т. 37 : 1820–1821. № 28542. С. 593 (далее — ПСЗП).

были возложены «важные функции» переписи населения, на казначейские — «полное заведование доходами и расходами по губернии» и вся отчетность по ним. Отделения хозяйственное и питейных сборов ведали получением доходов и управлением их источниками. Главной задачей уездных казначейств являлось хранение сумм, поступавших в казну, их «кассирование» и наблюдение за правильным поступлением податей<sup>2</sup>. Эти функции были прописаны еще в 1781 г. при создании казенных палат и уездных казначейств под непосредственным руководством А. И. Васильева [11, с. 18–19]. Однако за десятилетия произошли большие изменения в управлении финансами. Доходы государства возросли. Так, бюджет в 1780-х гг. составлял около 40 млн р., а в 1820-х гг. приближался к 400 млн р. ассигнациями, т.е. за сорок лет увеличился в десять раз [13, с. 256–257; 6, с. 624–625]. Еще более значительно возросли траты государства, сформировались новые статьи расходов. В совокупности эти обстоятельства привели к увеличению оборотов денежных сумм, делопроизводства, отчетности, документов ревизии.

Делопроизводство являлось основным видом деятельности для большинства чиновников даже высшего звена казначейских учреждений. Документы составлялись по определенным формам, осуществлялся их обязательный учет — регистрация входящих и исходящих бумаг, формировался архив, проводились проверки исполнения распоряжений, зафиксированных в циркуляре [14, с. 58–59]. Технологии составления ведомостей, счетов и отчетов были примитивными. Подсчеты совершались на счетах с указанием долей копеек в простых дробях. Освещение в присутственных местах было скудное — всего несколько свечей, очки для

<sup>2</sup> Архив Государственного совета. Т. 4. Царствование императора Александра I (с 1810 по 19 ноября 1825 г.): журналы по делам Департамента государственной экономии. Ч. 1. СПб., 1881. Стб. 265–266.

мелких канцелярских служителей были недоступной роскошью. В случае ошибки, всю ведомость и многочисленные копии («отпуски»), которые оседали в архивах государственных структур, приходилось пересчитывать и от руки переписывать заново очень крупными буквами на листах, формат которых был в два раза больше современного, поэтому даже небольшой по объему документ превращался в фолиант. Аккуратный и разборчивый почерк являлся важным критерием оценки чиновника Департамента государственного казначейства, один из которых – П. И. Голубев – так вспоминал процедуру приема его на службу. «Мне дали перебелить какой-то очень перемаранный отпуск с письма министра финансов... Я очень дурно переписал данную мне бумагу, но привыкнув отыскивать при чтении ясный смысл, не сбился ни в одной строчке и разобрал, не спрашивая никого, довольно нечеткое письмо отпуска. Это заметили...» [2, с. 422].

Бумага, особенно для документов внутреннего пользования, до 1820-х гг. была неровная, рыхлая. Быстро водить по ней гусиным пером было невозможно, перо приходилось постоянно затачивать. Только в середине XIX в. в обиход вошли стальные перья. Подчистки на документах, шедших к директору Департамента государственного казначейства, в канцелярию министра финансов и императора, делать запрещалось. «У нас в экспедиции [о государственных доходах], – вспоминал П. И. Голубев, – щеголяли чистописанием; требовались: четкость, правильность букв, ровность строк, правильность переносов» [2, с. 423]. Это не была формальность, в неразборчиво составленных ведомостях увеличивались ошибки при счислении сумм доходов и расходов.

Количество дел в самом Департаменте государственного казначейства множилось настолько, что упорядочить их и разместить в шкафах было трудно. Они «валялись на полу», «порядочная груда дел»

размещалась между шкафами<sup>3</sup>. «Горе было тому, кто должен был рыться в них, отыскивая какие-либо сведения. С прикосновением к этой груде брошенных дел вековая пыль разносилась по всей комнате, кушая глаза и осаживаясь на платье бедного чиновника» [2, с. 426–427], как правило, самого младшего по чину. Разбитые стеклянные чернильницы «склеивались сургучом или заменялись помадными банками; они стояли на запачканных миллионами чернильных капель листах бумаги, около которых насыпался грудами канцелярский песок» [2, с. 426]. При дверях помещался курьер, посредством которого происходило сообщение департамента и других ведомств в пределах города. Переписка Департамента государственного казначейства с губернией и губернии с уездами осуществлялась почтой, которую возили на лошадях [14, с. 59].

Деятельность Департамента государственного казначейства, подчиненная задаче предоставления достоверных сведений по первому требованию Е. Ф. Канкрин и императора Николая I, значительно усложнила работу казначейств на местах. Особенно требования к ним возросли с началом создания в Департаменте государственного казначейства ежегодных государственных отчетов о кассовом исполнении бюджета. Для этого требовалось провести анализ огромного числа ведомостей и счетов и неоднократно списываться с губерниями по открывавшимся неточностям и «неисправностям». Также казенные палаты обязаны были доставлять данные и в другие министерства, так как они «основывали главным образом производство своих дел» на сведениях с мест. Большое значение для военного министерства имели данные о числе рекру-

<sup>3</sup> В настоящее время материалы департамента государственного казначейства хранятся в Российском государственном историческом архиве (Ф. 565) и представляют собой огромный несистематизированный конгломерат дел.

тов, для министерства внутренних дел, которое ведало государственными крестьянами, имел значение порядок хранения земских и общественных сумм. В результате деятельность казенных палат и уездных казначейств «получила в ходе своем пространство, несравнимое с прежним, хотя и не изменило в сущности их занятий»<sup>4</sup>.

Расширение круга их обязанностей «до чрезвычайности» не сопровождалось ни увеличением численности чиновников, ни повышением жалованья. Неудивительно, что в 1820-е гг. возникла острая нехватка служащих в счетных отделениях казенных палат и уездных казначействах. Уже в 1823 г., только возглавив Министерство финансов, Е. Ф. Канкрин столкнулся с этой проблемой, которая сформировалась еще при Д. А. Гурьеве. О том, что в казначействах имелось большое число вакансий, и из-за этого медленно осуществлялась ревизия счетов и доставка их в Государственный контроль, свидетельствовал государственный контролер Б. Б. Кампенгаузен. В декабре 1817 г. он сделал доклад, предлагая создать «Временную комиссию для решения счетов и счетных дел прежнего времени»<sup>5</sup>.

### **Как сократить «злоумышленные поползновения» в казначействе?**

Спустя шесть лет, уже занимая пост министра финансов, Е. Ф. Канкрин осознал, что для достижения амбициозно поставленной им цели — создания сбалансированных бюджетов, требуется «точная» и оперативная счетная часть. В ноябре 1823 г. он представил в Департамент экономии Государственного Совета до-

<sup>4</sup> Архив Государственного совета. Т. 4. Царствование императора Александра I (с 1810 по 19 ноября 1825 г.): журналы по делам Департамента государственной экономии. Ч. 1. СПб., 1881. Стб. 267.

<sup>5</sup> Там же. Стб. 275–278.

клад «О новых штатах для казенных палат и уездных казначейств», нацеленный на решение этой проблемы. Министр финансов признал, что кроме увеличения объема работы, усилилась ответственность чиновников. Чтобы они справлялись с обязанностями, следовало иметь «людей сведущих, опытных и благонадежных», но без обеспеченности в содержании невозможно привлечь тех, кто посвятил бы себя «совершенно на пользу службы». Е. Ф. Канкрин представил Департаменту экономии Государственного Совета свои расчеты о размере жалованья. Он обратил внимание на то, что с момента определения окладов инфляция сделала их «весьма недостаточными». По его данным уездные казначеи получали от 250 до 375 р. ассигнациями в год. Советник счетного отделения губернской казенной палаты в среднем номинально получал 600 р. ассигнациями в год, а с учетом дороговизны губернской жизни его реальное содержание составляло 250–270 р. в год<sup>6</sup>.

Жалованье для средних и тем более мелких чиновников являлось единственным источником существования. Чтобы оценить реальный объем их потребностей можно обратиться к ценам, которые были зафиксированы на Нижегородской ярмарке в конце 1820-х г. Среднее душевое потребление составляло около двух пудов хлеба в год, оптовая цена которого «самою умеренною ценою» составляла 40 к. за пуд (16 кг). Рыба являлась продуктом массового потребления, так как каждый третий день в году был постным. Фунт (400 г =  $\frac{1}{40}$  пуда) соленой рыбы стоил на ярмарке от 9 до 18 к. «Колониальные товары» — сахар, чай и кофе к этому времени перестали быть редкостью и широко потреблялись всеми слоями городского населения. Фунт сахара стоил около 1 р., фунт обыкновенного

<sup>6</sup> Архив Государственного совета. Т. 4. Царствование императора Александра I (с 1810 по 19 ноября 1825 г.): журналы по делам Департамента государственной экономии. Ч. 1. СПб., 1881. Стб. 268–269.

черного чая — от 4 р. 20 к. до 4 р. 40 к., а цена «фамильного» доходила до 13 р. за фунт. Фунт кофе в среднем обходился в 16 р. Самым дорогим вином считалось шампанское, бутылка которого на Нижегородской ярмарке стоила 9 р. [4, с. 61–62, 73, 75–76, 82, 90]. При этом следует учитывать, что товары перевозились гужевыми повозками или баржами по воде очень медленно и разница между оптовыми ценами на Нижегородской ярмарке и розничными ценами в отдаленных городах оказывалась весьма значительной.

Аршин (71 см) полотна стоил 15 к., аршин сукна в зависимости от качества стоил от 6 до 8 р. Шали, которые в те годы были модным и престижным аксессуаром дамского костюма в среднем стоили от 120 до 200 р. за штуку. Однако известно, что в 1829 г. на первой в истории России Промышленной выставке, организованной в Петербурге Е. Ф. Канкринным, император Николай I купил шаль за 12 тыс. р. [4, с. 71, 76, 79; 1, с. 121].

При таких ценах на продукты и важнейшие товары потребления было ясно, что на оклады, которые получали казначейские служащие «даже в самой крайней нужде содержать себя» невозможно. А между тем, казначей ежедневно принимал большие суммы денег, а советник счетного отделения осуществлял контроль над процедурой приема, выдачи и хранения. Поэтому, полагал Министр финансов, злоупотребления неизбежны. Е. Ф. Канкрин не был единственным высшим руководителем, считавшим, что слишком низкий размер жалованья провоцирует казнокрадство и взяточничество. В том же 1823 г. по этому вопросу выступил военный министр А. И. Татищев: «Нет сомнения, что никакой чиновник, особенно семейный, не может жить на одно жалованье», следствием его недостаточности взятка считалась почти естественным явлением. Злоупотребления, полагали оба министра, укореняясь в общественном мнении и практике, делаются неиско-

ренимыми [14, с. 84]. Особенно это было актуально для казначейств. Хищения государственных средств следовало предполагать априори «для людей, находящихся у самого источника дохода», через чьи руки «переходит огромная масса денег»<sup>7</sup>.

В качестве первого способа сократить «злоумышленные поползновения» Е. Ф. Канкрин предложил Государственному Совету повысить содержание особенно низших чинов, от которых «наиболее рождаются ныне беспорядки». За основу назначения новых окладов он предложил взять «степень трудности и обширности занятий» и разделил казначейские ведомства на три категории. К первой были отнесены казначейства Петербурга и Москвы – крупнейших городов России, контролировавших движение огромных сумм. Ко второй категории Е. Ф. Канкрин причислил губернские казенные палаты и губернские казначейства, где накапливались большие суммы и выполнялись «обширные расходы». Сюда же причислялись некоторые уездные города, имевшие торговые обороты, сопоставимые с губернскими городами. В третью категорию вошли казначейства остальных уездных городов. Для предлагавшегося Е. Ф. Канкриным увеличения штатов требовалось около 3 млн 962 тыс. р.<sup>8</sup> Также он, опираясь на нормы составления таблицы предполагаемых расходов ведомства, введенные еще в министерство А. И. Васильева, указал источники финансирования – суммы, полученные в результате более эффективного и экономного использования средств самим министерстве финансов. Первая сумма в 1 млн 742 тыс. ожидалась в результате сокращения нормы на усышку соли и утечку вина. 442 600 р. Е. Ф. Канкрин предполагал получить за счет сокраще-

<sup>7</sup> Архив Государственного совета. Т. 4. Царствование императора Александра I (с 1810 по 19 ноября 1825 г.): журналы по делам Департамента государственной экономии. Ч. 1. СПб., 1881. Стб. 269.

<sup>8</sup> Там же. Стб. 274.

ния штатов Ассигнационного банка. Наконец, 2 млн 220 тыс. поступало из тех средств, которые прекращали поступать в штаты соляных управлений. Министр финансов отмечал, что служащие управлений по питейным сборам и продаже соли не только получили повышение жалованья, но и имели право на половину штрафа за открытие кормчества и на процент от реализации питей и соли — этих важнейших товаров народного потребления<sup>9</sup>. При этом считал министр финансов, их обязанности были менее сложны и ответственны. Таким образом, набиралась сумма более 4 млн 400 тыс., которая позволяла повысить жалованье и увеличить штаты в казенных палатах и уездных казначействах<sup>10</sup>.

18 декабря 1823 г. Государственный Совет на основании положительного мнения Департамента экономики согласился с докладом Е. Ф. Канкрин. Было отмечено, что увеличение штатов «есть неперемнное условие, без исполнения которого финансы идти вдаль не могут», так как без привлечения способных людей в казначейские учреждения «упадающие доходы должны еще более упасть», а издержки на казначеев «суть новые доходы»<sup>11</sup>. В тот же день решение Государственного Совета утвердил Александр I.

### **Новации в планировании и расходовании средств казны**

С воцарением Николая I концепция внутренней политики претерпела изменения. После выступления декабристов проектам либеральных реформ был противопоставлен принцип попечительства и надзора

<sup>9</sup> Архив Государственного совета. Т. 5. Царствование императора Николая I (с 20 ноября 1825 по конец 1826 г.): журналы по делам Департамента государственной экономии. [Ч. 1]. СПб., 1904. Стб. 35–38.

<sup>10</sup> Архив Государственного совета. Т. 4. Царствование императора Александра I (с 1810 по 19 ноября 1825 г.): журналы по делам Департамента государственной экономии. Ч. 1. СПб., 1881. Стб. 268, 274.

<sup>11</sup> Там же. Стб. 274–275.

власти за деятельностью центральных и местных государственных учреждений. В связи с возрастанием их роли Министерство финансов усилило работу по регламентации функций финансовых органов на законодательном уровне. Это в полной мере соответствовало задачам, которые ставили перед собой Е. Ф. Канкрин и директор Департамента государственного казначейства И. И. Розенберг — иметь достоверные сведения для составления росписи государственных доходов и расходов, отражавшей реальное положение дел в государственных финансах. С этой целью и для более эффективного составления и исполнения бюджета Е. Ф. Канкрин обязал ряд губерний (Курляндскую, Костромскую, Нижегородскую, Ярославскую и др.), представить в Департамент государственного казначейства постатейные сметы предполагаемых поступлений и расходов на предстоящее трехлетие на местные нужды, именовавшиеся земскими. В их число входили сборы на содержание почты. Так, в Курляндской губернии насчитывалось 20 почтовых станций, требовавших средств на содержание смотрителей, лошадей, повозок, экипажей. Кроме того, к земским повинностям относились расходы на топливо, освещение и фураж тех войсковых соединений, которые были расквартированы в губернии, а также содержание лазаретов, складов, конюшен, найма домов для солдат и офицеров, так как в ряде губерний отсутствовали казенные здания казарм. По той же статье осуществлялись вспомоществования погорельцам, поддержание городского хозяйства, строительство коммуникаций, например, Виндавского канала. На земские средства содержались тюрьмы и тюремные служители, канцелярские расходы всех присутственных мест<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Архив Государственного совета. Т. 5. Царствование императора Николая I (с 20 ноября 1825 по конец 1826 г.): журналы по делам Департамента государственной экономии. [Ч. 1]. СПб., 1904. Стб. 21–30.

Результатом этих новаций министерства финансов стало значительное увеличение объема работы губернских казенных палат и уездных казначейств. Они поддерживали связь со всеми государственными учреждениями внутри губернии и Департаментом государственного казначейства посредством деловой переписки. Были обязаны вести «шнуровые книги», осуществлять их поверку с расходными книгами казначейств, поддерживать связь с воинскими начальниками и проводить расчеты по «воинским потребностям». Самостоятельное направление работы составляло ведение ведомостей окладов жалованья служащим, выплат пенсий и пособий. Особое значение имела работа по учету населения. Все, не принадлежащие к дворянскому сословию и духовенству, причислялись к податным слоям, обязанным платить прямые налоги. Чтобы создать на трехлетие раскладки доходов по гильдейским платежам, в Курляндской казенной палате рассчитывались так: «купец 1-й гильдии полагаем был за 50 душ, 2-й гильдии полагаем был за 20, а 3-й за 8, мещане же и цеховые за 2 души». Ежегодный сбор с души (крепостного человека) полагался 60 к. медью. Таким образом, в год купец 1-й гильдии должен был платить 30 р., 2-й — 12 р., 3-й — 4 р.80 к., а мещане — 1 р. 20 к. На это Е.Ф. Канкрин указывал, что гильдейский сбор назначен не по числу душ, а с капиталов<sup>13</sup>.

Помимо запланированных расходов в течение года естественно возникали единовременные и чрезвычайные расходы, которые следовало учитывать и фиксировать по особым ведомостям. Поскольку чиновники губернской канцелярии оказались «обременены уже другими занятиями», весь объем работ был переложен на служащих казначейств, и в середине 1820-х гг. их

<sup>13</sup> Архив Государственного совета. Т. 5. Царствование императора Николая I (с 20 ноября 1825 по конец 1826 г.): журналы по делам Департамента государственной экономии. [Ч. 1]. СПб., 1904. Стб. 27.

деятельность из-за «обширности занятий» далеко не в полной мере отвечала требованиям Департамента государственного казначейства, о чем И. И. Розенберг докладывал Е. Ф. Канкрину. Переписка Департамента с Курляндской губернией о составлении сметы земских повинностей на 3-летие, начиная с 1826 г., особенно затянулась. Это послужило поводом для выработки в Департаменте государственного казначейства новых правил составления смет на трехлетие и подготовки годовых отчетов за прошедший год. Проекты этих норм были представлены на предварительное обсуждение в Департаменте экономии и последующее утверждение в общем собрании Государственного Совета.

8 января 1826 г. Е. Ф. Канкрин в докладе «О способах к отвращению затруднений, встречаемых казенными палатами в своевременной отдаче денежных отчетов» указал Государственному Совету, на «неоднократные настояния министерства финансов о присылке смет и раскладок земских повинностей», за которые отвечал гражданский губернатор и вице-губернатор, т.е. губернское присутствие и казенная палата. Но к смете не были приложены «нужные соображения о действительной потребности и умеренности каждого расхода», поэтому министр финансов вновь направил губернатору «подробные замечания по каждой статье» и еще раз потребовал все необходимые для представления Государственному Совету сведения<sup>14</sup>.

При подготовке смет казенные палаты руководствовались указом Екатерины II 1781 года, предписывавшим 2 января наступившего года отправлять в Экспедицию о государственных доходах (впоследствии Департамент государственного казначейства) отчеты за прошлый год. Одновременно действовал указ Павла I

<sup>14</sup> Архив Государственного совета. Т. 5. Царствование императора Николая I (с 20 ноября 1825 по конец 1826 г.): журналы по делам Департамента государственной экономии. [Ч. 1]. СПб., 1904. Стб. 41–44.

1799 года, обязывавший казенные палаты отправляли отчеты по всей губернии через два месяца после наступления нового года [9]. Сибирские казенные палаты имели право ожидать получения данных от уездных казначейств два месяца, и еще два месяца готовить губернский отчет<sup>15</sup>. Но казенные палаты не укладывались даже в сроки павловского указа, отзываясь, что «круг действия их сделался ныне гораздо обширнее, умножением как денежных оборотов, так и других дел по части казенного управления, и что сами они не получают в свое время отчетов от казначейств и других мест, по тем же причинам и по недостатку способных к счетоводству людей...»<sup>16</sup>.

### **Оптимизация работы казначейства в центре и на местах**

Задержки в предоставлении годовых отчетов казенными палатами, несмотря на предпринятые Департаментом государственного казначейства меры, в 1830-е гг. стали явлением обычным, серьезно затрудняли работу по составлению отчета об исполнении государственной росписи. Проблема неоднократно рассматривалась в Экспедиции для ревизии счетов, в Министерстве финансов и Государственном контроле. В царствование Николая I бюрократический аппарат являлся главным инструментом осуществления внутренней политики, и в этих условиях правильное функционирование государственной машины приобретало жизненное значение. Одним из способов обеспечения бесперебойной работы чиновников были взыскания и различные наказания. Представления Е. Ф. Канкрин в Департамент экономии Государственного Совета по-

<sup>15</sup> ПСЗП. СПб., 1830. Т. 21: с 1781 по 1783. № 15118. С. 24–30; Т. 25: 1798–1799. № 18519. С. 243–245.

<sup>16</sup> Архив Государственного совета. Т. 5. Царствование императора Николая I (с 20 ноября 1825 по конец 1826 г.): журналы по делам Департамента государственной экономии. [Ч. 1]. СПб., 1904. Стб. 41.

лучили одобрение с поправкой, запрещающей вообще посылать служащих счетных отделений в командировки. Государственный Совет и Николай I утвердили проекты министра финансов в качестве нормативных актов 24 февраля и 25 марта 1826 г.<sup>17</sup> В процессе обсуждения этого вопроса Государственный Совет высказался против замены денежных штрафов арестами, но вмешался император, заявивший, что с чиновников взыскивать пени — значит «только побуждать их к несправедному любостыжанию, ибо у кого нет почти чем жить, с того взыскивать нечего». Николай I считал, что только арест может подействовать на нерадивых низших служащих, вычеты из годового жалованья в 150 р., по его мнению, были не только «несбыточны» и «противны здравому рассудку», но и прямо побуждали к взяткам и другим злоупотреблениям [12, с. 139–140]. На этом основании 24 ноября 1826 г. был опубликован высочайший указ, который предписывал «в отвращение неудобств и ограждение казенных палат и уездных казначейств» от злоупотреблений, освободить уездные казначейства от представления в губернское правление «излишних сведений о недоимках»<sup>18</sup>. Сокращение бюрократических процедур и «отклонение излишней... переписки» были нацелены не только на более эффективное выполнение непосредственных обязанностей местных казначейств, но и более оперативную работу самого Департамента государственного казначейства и упрощение работы Государственного контроля. Создание нормативной базы, конечно, еще не означало немедленного перехода местных казначейских учреж-

<sup>17</sup> Полное собрание законов Российской империи : собрание второе : с 1825 по 1881 г. СПб., 1830. Т. 1: с 12 декабря 1825 по 1826. № 212. С. 312–314 (далее — ПСЗВ); Архив Государственного совета. Т. 5. Царствование императора Николая I (с 20 ноября 1825 по конец 1826 г.): журналы по делам Департамента государственной экономики. [Ч. 1]. СПб., 1904. Стб. 30, 44.

<sup>18</sup> ПСЗВ. СПб., 1830. Т. 1: с 12 декабря 1825 по 1826. № 695. С. 1244.

дений на новые нормативы. Высочайше утвержденные указы 1826 г. явились ориентиром в работе, как Департамента государственного казначейства, так и подведомственных ему губернских казенных палат и уездных казначейств на протяжении трех следующих десятилетий.

Регулирование работы государственных центральных и местных финансовых органов на законодательном уровне позволило Е. Ф. Канкрину обязать казначеев губернского и уездного уровней завершать отчеты за прошедший год к 1 февраля следующего года, предоставлять их в казенные палаты, после чего отсылать их в Департамент государственного казначейства не позже 10 февраля. В случае нарушения сроков, «без всякого послабления» штрафовать казначеев посредством удержания половины месячного жалования без возврата. Если книги не будут высланы в течение следующих трех месяцев, т. е. до июня, «удалять от мест и предавать суду по распоряжению казенных палат»<sup>19</sup>. Для создания «генерального отчета» по всей хозяйственной деятельности губернии казенные палаты получили десять месяцев, считая с момента поступлений отчетов уездных казначеев, т. е. с февраля. И здесь Е. Ф. Канкрин вводил санкции «за нерадение». В случае задержек отчетов казенным палатам следовало наказывать уездных казначеев «временным остановлением жалования». За «медленность» в составлении отчетов также назначались штрафы: за один месяц опоздания с отчетом следовало удерживать из жалования 30 р., за два — на 90 р. за три — на 180 р., за четыре — 300 р. Понимая, что одними наказаниями достичь своевременного исполнения казначеями своих обязанностей невозможно, министр финансов сделал попытку ре-

<sup>19</sup> Архив Государственного совета. Т. 5. Царствование императора Николая I (с 20 ноября 1825 по конец 1826 г.): журналы по делам Департамента государственной экономии. [Ч. 1]. СПб., 1904. Стб. 43.

гламентировать их. Гражданскому губернатору и казенным палатам предписывалось советников счетных отделений казенных палат не загружать не входящими в их компетенцию долговременными и чрезвычайными поручениями, не посылать чиновников казначейских учреждений в длительные командировки, чтобы в ревизии счетов и составлении отчетов не «произвести медленности».

Все расчеты по государственной росписи осуществлялись наличными средствами. В этих условиях задержки с пересылкой денег также являлись актуальной проблемой, которую пришлось решать директору Департамента государственного казначейства И. И. Розенбергу. Это нарушение практиковалось в казенных палатах еще с XVIII в. В представлении Е. Ф. Канкрина, составленном на основе доклада И. И. Розенберга, указывалось, что казначеи на местах «под видом своей собственности» предоставляли казенные деньги «частным лицам» в ссуды. Это злоупотребление было распространено настолько широко, что в 1829 г. Государственный Совет, в очередной раз рассмотрев этот вопрос, запретил казначеям «во все время нахождения их в сих должностях» заниматься ссудной деятельностью и операциями с недвижимостью без разрешения казенной палаты и на основании действующего законодательства. Все сделки, совершенные еще определения Государственного Совета с нарушениями, аннулировались. К ответственности привлекались не только казначеи-кредиторы, но и заемщики, с которых следовало взыскивать ссуду «вдвое», собственность посредством продажи служила для «пополнения казенного взыскания». Все участники запрещенных сделок подлежали суду, «как похитители казенной собственности»<sup>20</sup>. Впоследствии Е. Ф. Канкрин отмечал, что этот нормативный документ явился важным шагом в

<sup>20</sup> ПСЗВ. СПб., 1830. Т. 4: 1829. № 3197. С. 684-685.

наведении порядка в хранении денежных средств государства на местах. Он докладывал императору, что в результате «похищения сумм случаются редко и в небольшом виде. Губернаторы довольны положением уездных казначейств» (цит. по: [10, с. 107–108]).

В августе 1826 г. был издан указ, который вводил правила взыскания утаенных государственных средств после смерти казначеев и предписывал взыскивать «вдвое, с тех, кто получил по наследству оставшееся» от казначеев-растратчиков «имение». В случае невозможности такового, предписывалось взыскивать «с начальников их, хотя одним числом, однако с процентами по день действительного взноса в казну», так как они виновны «в упущении обязанности, на них именно по закону возложенной, при освидетельствовании, при хранении и при обрядах для приема и отправки» денежных сумм. Эти нормы распространялись «для единообразного в подобных случаях исполнения», о чем Сенат приказал дать знать всем губернским и областным казенным палатам и другим присутствиям<sup>21</sup>. В ноябре того же, 1826 г. по представлению Е. Ф. Канкрин Сенат утвердил указ, запрещавший казенным палатам удовлетворять своих контрагентов «долговыми от себя свидетельствами» вместо следующих им денег<sup>22</sup>.

Основным итогом работы Министра финансов Е. Ф. Канкрин и Департамента государственного казначейства, возглавляемого в 1820-е гг. И. И. Розенбергом, явились создание предпосылок упорядочения финансового управления империи и исполнения первых в истории России сбалансированных государственных бюджетов. Организация государственных финансов стала в еще большей степени соответствовать государственному устройству Российской империи, структуре органов власти и характеру взаимоотноше-

<sup>21</sup> ПСЗВ. СПб., 1830. Т. 1: с 12 декабря 1825 по 1826. № 508. С. 829–830.

<sup>22</sup> Там же. № 673. С. 1206.

ний между ними. В качестве основы их функционирования окончательно утвердился принцип централизации, были сформированы условия для одноуровневой организации государственных финансов, так как казенные палаты, несмотря на значительный объем полномочий, окончательно лишились каких-либо прав распоряжения казенными денежными средствами.

### **Список использованной литературы**

1. Божерянов И. Н. Граф Егор Францевич Канкрин, его жизнь, литературные труды и двадцатилетняя деятельность управления Министерством финансов / И. Н. Божерянов. — СПб. : Изд. гр. И. В. Канкрин, 1897. — [4], XXIV, 250 с.
2. Голубев П. И. Записки петербургского чиновника старого времени / П. И. Голубев // Русский архив. — 1896. — Кн.1, № 3. — С. 402-432.
3. Двадцатилетие Министерства финансов под управлением графа Канкрин (1823-1843) // Сборник сведений и материалов по ведомству министерства финансов. — СПб., 1865. — Т. 1, № 2.
4. Леконт де Лаво Г. Описание Нижнего Новгорода и ежегодно бывающей в нем ярмарки / Г. Леконт де Лаво. — М. : Тип. Августа Семена при Имп. Мед.-хирург. акад., 1829. — 127 с.
5. Марней Л. П. Министр и его ведомство Д. А. Гурьев о финансах России начала XIX в. / Л. П. Марней // Экономическая история : ежегодник 2003 : сб. — М. : РОССПЭН, 2004. — С. 329-359.
6. Министерство финансов. 1802-1902 : [Ист. обзор главнейших мероприятий фин. ведомства : Ч. 1-2]. — СПб. : Экспедиция заготовления гос. бумаг, 1902. — Ч. 1. — X, 640 с.
7. Печерин Я. И. Исторический обзор росписей государственных доходов и расходов с 1803 по 1843 год включительно / Я. И. Печерин. — СПб. : Тип. Ю. Н. Эрлих, 1896. — 304 с.
8. Пржецлавский О. А. Беглые очерки. Воспоминания / О. А. Пржецлавский // Русская старина. — 1883. — Т. 39, кн. 8. — С. 377-406.
9. Разманова Н. А. Д. А. Гурьев и государственное казначейство министерства финансов (1821-1831) / Н. А. Разманова // Финансы. — 2012. — № 1. — С. 6-10.
10. Разманова Н. А. Казначей России и становление государственной казначейской службы. 1780-1880-е годы / Н. А. Разманова. — М., 2012. — 245, [2] с.

11. Разманова Н.А. Первый государственный казначей России / Н. А. Разманова // Финансы. — 2012. — № 2. — С. 18–23.

12. Российские самодержцы, 1801–1917 / [Боханов А. Н., Захарова Л. Г., Мироненко С. В. и др.; введ. А. П. Корелина]. — М. : Междунар. отношения, 1993. — 397, [1] с.

13. Чечулин Н. Д. Очерки по истории русских финансов в царствование Екатерины II / Н. Д. Чечулин. — СПб. : Сенатск. тип., 1906. — [2], II, II, 380 с.

14. Шепелев Л. Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I / Л. Е. Шепелев. — СПб. : Искусство-СПб, 2007. — 460 с.

### Информация об авторе

*Разманова Наталия Александровна* — доктор исторических наук, профессор, кафедра экономической истории и истории экономических учений, Финансовый университет при Правительстве РФ, 101000, г. Москва, пер. Малый Златоустинский, 7, стр. 1, e-mail: history.uf@yandex.ru.

### Author

*Razmanova Natalia Aleksandrovna* — D.Sc. in History, Professor, Chair of Economic History and History of Economic Thought, Financial University under the Government of the Russian Federation, 7, building 1, Small Zlatoustinsky lane, Moscow, 101000, Russian Federation, e-mail: history.uf@yandex.ru.

### Библиографическое описание статьи

Разманова Н. А. Департамент государственного казначейства и реорганизация деятельности казенных палат и уездных казначейств в 1820-х годах / Н. А. Разманова // Историко-экономические исследования. — 2016. — Т. 17, № 1. — С. 69–91. — DOI : 10.17150/2308-2588.2016.17(1).69-91.

### Reference to article

Razmanova N. A. Department of state treasury and reorganization of treasury chambers and district treasuries functioning in 1820s. *Istoriko-ekonomicheskie issledovaniya = Journal of Economic History & History of Economics*, 2016, vol. 17, no. 1, pp. 69–91. DOI : 10.17150/2308-2588.2016.17(1).69-81. (In Russian).