

УДК 336.2:94(470)18/19

**ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГУБЕРНСКИХ
КАЗЁННЫХ ПАЛАТ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в.**

Е. С. Кравцова

(Курский государственный медицинский университет,
г. Курск, Россия)

Розглянуто проблему реформування функцій та діяльності губернських казенних палат у Російській імперії наприкінці XIX – на початку XX ст., починаючи з податних перетворень М. Х. Бунге і завершуючи змінами, що пов'язані з революційними подіями 1917 р.

Рассматривается проблема реформирования функций и деятельности губернских казённых палат в Российской империи в конце XIX – начале XX в., начиная с податных преобразований Н. Х. Бунге и заканчивая изменениями, связанными с событиями 1917 г.

The article discusses of the problem of reforming the functions and activities of the provincial state chamber of the Russian Empire in the late XIX – early XX century. It concern the period since taxed transformations of N. H. Bunge and ending in changes associated with the events of 1917.

Ключевые слова. Министерство финансов, казённая палата, прямые и косвенные налоги, делопроизводство.

Введение. Реализация любой реформы напрямую зависит от организаций, вовлечённых в этот процесс. Для фискальной сферы России конца XIX – начала XX ст. такими органами являлись центральный финансовый аппарат и различные звенья налогового контроля в регионах: Министерство финансов, Департамент окладных сборов и казённые, акцизные палаты в каждой губернии.

Постановка задачи. Проблему деятельности этих органов власти и их роли в проведении налоговых преобразований в отечественной науке поднимали не очень активно. В дореволюционных публикациях с наибольшей полнотой данная тема получила освещение в юбилейных изданиях о занимавшихся прямыми налогами Министерстве финансов и Департаменте окладных сборов, в которых рассмотрены процессы становления соответствующих ведомств, подготовки и воплощения в жизнь различных законов и так далее, включая анализ налогового законодательства и органов налоговой службы¹. В этих трудах подведены промежуточные итоги деятельности указанных ведомств, скрупулёзно изложен фактический материал, связанный с реформированием фискальной системы.

Состояние высшего звена власти показал в своих трудах Г. А. Евреинов (видный чиновник сената), доказавший необходимость изменения государственного управления, обусловленную тем, что чиновничество погрязло в коррупции, превратилось в бюрократический аппарат и при этом оно “ничем не стеснено”². Такого же мнения в своём исследовании придерживается В. Е. Романовский³.

В советский период по истории государственного аппарата, включая его фискальную подсистему, наибольшую ценность представляют исследования П. А. Зайнчковского и в какой-то степени учебное пособие Н. П. Ерошкина. В первом рассматривается эволюция государственных учреждений на протяжении XIX ст. в отношении центрального и губернского звеньев управления. Помимо освещения функции ведомств, большое внимание уделено служащим: их сословному происхождению, владению собственностью и так далее. Обзор даётся в целом

© Е. С. Кравцова, 2012

¹ См.: Министерство финансов. 1802–1902. – СПб., 1902. – Т. I–II; Департамент окладных сборов. 1863–1913. – СПб., 1913; Сборник кратких сведений о правительственных учреждениях: по поручению министра Императорского двора. – СПб., 1889.

² Евреинов Г. А. Реформа высших государственных учреждений в России и народное представительство. – СПб., 1905. – С. 12.

³ Романовский В. Е. Государственные учреждения древней и новой России. – М., 1911.

по империи, губернское звено отражено слабо⁴. Второе пособие обозначает тему на уровне нескольких упоминаний, например: “В 1885 г. была учреждена должность податных инспекторов, на которых вначале был возложен надзор за доходностью подлежащих обложению торговли и имущества, а впоследствии надзор за исправностью платы вообще”⁵.

В постсоветский период деятельности финансовых органов на местах посвящены труды: А. В. Толкушкина, в котором анализируются этапы становления налоговой системы России, включая губернский исполнительный аппарат (при этом в материалах обнаруживается заметный перевес в сторону советского и постсоветского периодов); Е. В. Сапилова, в котором автор описывает структуру финансовых государственных органов, статьи государственного бюджета, анализирует существовавшие на рубеже XIX–XX вв. государственные прямые налоги⁶. Косвенно поднимается рассматриваемая проблема и в других трудах⁷. Таким образом, возникает необходимость изучения деятельности казённых палат в Российской империи.

Результаты исследования. В губерниях российского государства в конце XIX – начале XX вв. финансовые ведомства были представлены органами Минфина: Казённая палата, Казначейство, Акцизное правление и т. д.

Центральным органом Минфина в губерниях являлась Казённая палата, которая занималась сбором и контролем всех прямых налогов, включая выкупные платежи, а также взысканием недоимок с городов, сельских обществ и других налогоплательщиков, кроме этого, при необходимости вмешивалась в назначение и распределение местных сборов (земских и мирских).

Финансовые вопросы на государственном уровне решались не только ведомством Минфина, но и принадлежали к рассмотрению в МВД. Поэтому между этими учреждениями нередко возникали трения и эксцессы по разным вопросам, которые переходили и на местный губернский ватерпас. Особенно ситуация усложнилась с 60-х гг. XIX ст.

“Одной из важнейших обязанностей казенных палат и губернаторов была организация сборов податей и взимание недоимок. И губернатор, и казенная палата действовали самостоятельно (без согласия и контроля). Большое внимание этой проблеме уделялось губернаторами. Они через сельских старост, волостных старшин были обязаны постоянно наблюдать за сбором государственных налогов. Такое двоякое положение очень не нравилось губернаторам”⁸.

Конечно, губернаторов не устраивало такое независимое положение казённых палат и управляющих ими, с которыми необходимо было сотрудничать, но которые фактически находились в подчинении Министерства финансов. “Казенная палата при исполнении возложенных на них законом обязанностей действует вне правовой зависимости от губернаторов”⁹. А к этой деятельности относились весьма важные переводы, назначения и так далее на должности по ведомству казённых палат, начиная с VIII класса и ниже, которые проводились без согласия губернатора, а только по ведомству Министерства финансов. Аналогично проводились также награждения и взыскания служащих.

К середине 60-х годов XIX ст. эти противоречия достигли своего апогея и вылились не только в противостояние на региональном уровне между управляющими казёнными палатами и губернаторами, но и между Министерством финансов и Министерством внут-

⁴ См.: Зайнчковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М., 1978.

⁵ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России: учебник для студентов по специальности “историко-архивоведение”. – М., 1983.

⁶ См.: Сапилов Е. В. Государственные доходы, расходы, налоги в дореволюционной России. – М., 2001.

⁷ См.: Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шаццлло М. К. История налогов в России. IX – начало XX в. – М., 2006; Истории налоговой политики России: конец XIX, XX и начало XXI столетия / отв. ред. И. В. Караваев. – М., 2008.

⁸ Шумилов М. М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX в. – М., 1991. – С. 113.

⁹ Там же. – С. 114.

ренных дел. Почти все губернаторы настаивали на расширении компетенции губернаторов по отношению к казённым палатам¹⁰. Некоторые руководители губерний пошли ещё дальше. Например, полтавский вице-губернатор Р. И. Брауншгейг настаивал на ревизиях казённых палат губернаторами¹¹.

После продолжительной полемики произошло увеличение влияния губернаторов на местные представительства Минфина – казённые палаты. Так, закон 1866 г. расширил ревизионные функции губернаторов по отношению к палатам, а также награды и денежные премии служащим палат стали выделяться через губернаторов¹².

К началу 80-х гг. XIX ст. “с образованием губернского распорядительного комитета, особого по военным делам присутствия, казенные палаты лишились важнейших управленческих функций”¹³, и для них проблема ещё более усугубилась. Таким образом, был окончательно определён статус казённой палаты как высшего финансового учреждения в губерниях. Лишь в сборах налогов казённая палата соприкасалась с губернаторами и полицией, а от последней находилась в зависимости.

Недовольные этим в начале 80-х гг. XIX в. в Министерстве финансов приступили к выработке проекта учреждения на местах института податных инспекторов, подведомственных казённым палатам, которые бы признавали устранение полиции и отчасти губернаторов от участия в сборе налогов. О деятельности этого органа будет изложено далее.

В конце XIX в. казённая палата состояла из управляющего, помощника управляющего, начальников отделений и других членов по штату. В губернской должностной иерархии, управляющий казённой палатой занимал третье место: именно он из своего кабинета осуществлял, в случае отсутствия либо болезни губернатора и вице-губернатора, временное исправление должности начальника губернии¹⁴.

В податном деле функции палаты сводились преимущественно к канцелярскому делопроизводству: *“Казенная палата сама собою не вводит и не взимает никаких сборов, если они не определены в точности законом; напротив, она неусыпно наблюдает, чтобы нигде не было взимаемо сборов, запрещенных или противных закону; если же таковые усмотрит, то поступает порядком, для возбуждения дел по преступлениям установленным...”*¹⁵.

Казённые палаты являлись главнейшими финансовыми органами в каждой губернии. По своей организации они отличались исключительно бюрократическим характером. Вся власть в них сосредоточивалась в руках их управляющих.

Одной из самых важных функций управляющего казённой палаты было председательствование в её общем присутствии, в состав которого входили ещё и начальники каждого из трёх отделений палаты. Можно отметить, что управляющий – действительный начальник казённой палаты, и её решения являлись, в сущности, его решениями. Начальникам отделений закон, правда, давал право оставаться при особых мнениях. Конечно, такое право могло осуществляться, несмотря даже на назначение начальников отделений в их должности самим министром финансов и даже не по представлениям управляющего, но по представлениям Департамента государственного казначейства.

Таким образом, казённая палата вовсе не являлась коллегиальным органом, а начальники отделений не были равноправными членами общего присутствия по сравнению с управляющим палатой, но являлись его подчиненными, на которых он имел право возлагать различного рода служебные поручения, назначать их в командировки и прочее. Права управляющего казённой палаты ограничивались лишь в тех случаях, когда в общем присутствии рассматривались вопросы о производстве торгов и подрядов для ведомств, неподчинённых Министерству финансов. Тогда председательство в общем присутствии возлагалось по закону на губернатора.

¹⁰ Там же. – С. 117.

¹¹ Там же. – С. 116.

¹² Там же. – С. 121.

¹³ Там же. – С. 127.

¹⁴ Зайнчковский П. А. Правительственный аппарат... – С. 163.

¹⁵ Инструкция казенным палатам. – Пг., 1915. – С. 2.

Главными задачами, возложенными законом на казённые палаты, служили заведывание вообще счетоводством и отчётностью по приходу и расходу сумм, имеющих в подведомственных палатах касс; однако сами они не собирали никаких доходов. Но производство некоторых финансовых операций закон возлагал именно на эти ведомства. К ним относились и производство торгов и подрядов, если цена таких обязательств не превышала пяти тысяч рублей, контракты ценою до десяти тысяч утверждались губернаторами, свыше десяти тысяч – министром финансов. Вменялось сложение недоимок, по безнадёжности к поступлению или неправильно числящихся, возврат неправильно поступивших денег, перечисление платежей из одного сбора в другой. Кроме этого, затрагивались и судебные вопросы: так, собственной властью налагали денежные взыскания за нарушения уставов казённого управления и назначали следствия, а также предавали суду за должностные преступления лиц, им подчинённых.

Значение казённых палат в качестве хозяйственно-финансовых учреждений в губернии выясняется из более подробного рассмотрения подчинённых 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 так далее, 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 промысловому налогу. Кроме того, его присутствие распространяется на губернское присутствие по крестьянским делам, на губернское присутствие его земским делам, на губернское общество народной трезвости и т. д.”*¹⁶.

По разным видам налогов были начальники отделений, отвечающие за его сбор, взимание недоимок, распределение обязанностей между служащими. На службе в казённой палате состояли и чиновники особых поручений, которые контролировали по указанию управляющего деятельность нижестоящей инстанции. Кроме этого, в палате были секретари и низшие служащие (писцы, делопроизводители и т. д.).

В казённой палате велось активное делопроизводство, для чего создавались шаблоны отчётов и ведомостей¹⁷.

Курское губернское акцизное правление состояло в ведении Департамента неокладных сборов Минфина. Во главе его находился управляющий акцизными сборами. Данное правление наблюдало за торговлей всеми товарами, обложенными государственными акцизами, а также за предприятиями, выпускающими эту продукцию.

В ведении палаты находились губернское и уездные казначейства, которые непосредственно принимали денежные средства налогоплательщиков. Вносились подати в уездные казначейства “или по приговору обществ определёнными сборщиками, или самими теми, кому сбор платить следует, или их поверенными”. Казначей лишь принимал приносимые к нему подати, но сам собирать их власти не имел. Участие полиции в сборе и приёме податей не допускалось “ни в коем случае”. В приёме окладного сбора уездный казначей выдавал под расписку гербовую квитанцию и делал соответствующую запись в окладных или расчётных книгах.

Во главе стоял губернский казначей, который назначался сенатом по представлению губернского правления. Казначей непосредственно подчинялся казённой палате и сверх того принимал указы и повеления от губернатора и губернского правления. В обязанности казначейства входили:

1. Приём и хранение всех принадлежавших государственному казначейству в губернии доходов, поступающих от плательщиков, приём и хранение депозитов и спецсредств правительственных мест и лиц.

¹⁶ Инструкция казенным палатам. – С. 2.

¹⁷ См.: Образцы постановлений, отношений и других бумаг по делопроизводству казенных палат. – Пг., [б. г.]; Формы книг, ведомостей, реестров, периодических извещений и других бланков по делопроизводству казенных палат. – Пг., 1915.

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.

Отчётность по денежным оборотам ревизовалась казённой и контрольной палатами. При казначействе существовали и сберегательные кассы.

Также это учреждение контролировало поступление государственных доходов, велись ведомости о выдаче промысловых свидетельств, списки торговых и промышленных предприятий по уездам.

Отделения казначейств проверяли сметы земских управ, решали вопросы о пособиях нижним чинам, а также предоставляли различные льготы податному населению¹⁸.

Такой порядок не всем казался правильным. В 1905 г. обер-прокурор Департамента правительствующего сената Г. А. Евреинов писал, что *“современное состояние России – это результат деятельности безответственной и ничем не стесненной деятельности всей администрации”*¹⁹. Как уже отмечалось, все управляющие казёнными палатами назначались, переводились, увольнялись по решению Министра финансов. Например, приказом финансового ведомства от 16 мая 1891 г. управляющий Курской казённой палатой действительный статский советник Полозов был перемещён на такую же должность в Киеве (это считалось повышением, так как данный город был крупным центром с развитой торговлей и промышленностью), а на его место в Курское учреждение был назначен помощник управляющего Варшавской палатой Ф. Я. Юрьев²⁰.

Действительный статский советник Фёдор Яковлевич Юрьев был выходцем из дворян Московской губернии. Окончив Первый Московский кадетский корпус, служил в Третьем Елисаветградском гусарском Её Императорского Высочества Великой княгини Ольги Николаевны полку, при этом проявил себя как исполнительный, дисциплинированный и грамотный военный. За хорошую службу Фёдор Яковлевич был командирован преподавателем в Николаевскую академию Генерального штаба для обучения курсантов военным наукам, и его работа была очень успешна, но по домашним обстоятельствам Юрьеву пришлось уволиться с военного поприща и перейти на службу по гражданскому ведомству, а именно в Департамент Государственного Казначейства на должность столоначальника.

Дальнейший карьерный рост Ф. Я. Юрьева был очень стремительный: начальник отделения Волынской казённой палаты; в 1884 г. за хорошую и плодотворную службу был переведен на должность начальника III отделения Бакинской казённой палаты; в начале 1885 г. становится начальником I отделения Ломжинской палаты, но на этом месте он проработал недолго и уже через 9 месяцев занял должность помощника управляющего Варшавской казённой палаты. Свои умения, навыки, знания он смог приложить во время работы в Варшавском городском податном присутствии, где был председателем с 1889 г. В 1891 г. Фёдор Яковлевич был назначен управляющим Курской казённой палатой.

Денежное довольствие на должности управляющего было в сумме 1 700 руб. жалования в год, плюс к этому добавлялось 700 руб. столовых. В общей сложности в год выходило 2 400 руб., что было хорошим заработком. Квартира у Юрьева была служебная.

Ему не были чужды интересы не только состоятельных людей, но и простого населения, в том числе и крестьянства, недаром Ф. Я. Юрьеву был вручен знак отличия за поземельное устройство государственных крестьян, кроме этого он был кавалером орденов Святого Станислава 1 и 2 степени, Святого Владимира 3 степени, Святой Анны 2 степени²¹.

Другой путь к должности управляющего Курской казённой палатой проделал Н. В. Знатоков, назначенный в губернию в сентябре 1914 г.²²

¹⁸ См.: *Белокопский И. П.* Родина-мать: губернские, уездные и волостные учреждения Российского государства. – СПб., 1901. – С. 24–26.

¹⁹ *Евреинов Г. А.* Реформа высших государственных учреждений ... – С. 12.

²⁰ Государственный архив Курской области. – Ф. 184. – Оп. 1. – Д. 7129. – Л. 1.

²¹ См.: Там же. – Л. 8–22.

²² См.: Там же. – Д. 13106, – Л. 1–9.

В 1881 г. он окончил курсы наук в Казанской духовной академии, получив степень кандидата богословия. До 1897 г. его карьерный рост был связан с преподавательской деятельностью: приказом обер-прокурора синода он был назначен преподавателем в Саратовскую духовную семинарию по учению о русском расколе; главой Министерства государственных имуществ переведен в Мариинское земледельческое училище на должность законоучителя, при этом повышался и его чин от коллежского асессора (в 1886 г.) до статского советника (1895 г.).

Его деятельность была замечена в столице, и в 1897 г. приказом по гражданскому ведомству состоялся его перевод на службу в введение Министерства финансов сразу начальником отделения Киевской казённой палаты. За годы своей службы в палате он неоднократно исполнял обязанности управляющего, а с 1902 г. в течение 9 лет был его помощником. В 1911 г. приказом по гражданскому ведомству Н. В. Знатокова назначают управляющим Пензенской казённой палатой.

Его службу высоко ценили в Министерстве финансов, и в 1914 г. по представлению лично управляющего этим ведомством он был удостоен чина действительного статского советника, что было еще одним подтверждением его заслуг.

С началом Первой мировой войны и ввиду сложного положения в губернии Николай Васильевич исполнял обязанности пензенского губернатора. В сентябре 1914 г. был перемещён на должность управляющего Курской казённой палаты, при этом в 1915–1916 гг. неоднократно замещал губернатора на его месте. На этой должности Н. В. Знатоков находился до октября 1918 г. и уволился затем по собственному желанию²³.

Служба на должности управляющего казённой палатой приносила Н. В. Знатокову 2 200 руб. в год жалования и столько же столовых денег. Квартира была служебная. До 1914 г. она состояла из 10 комнат, кроме кухни и помещения для прислуги. Оплата в год была 1 тыс. руб., что составляла 1/5 часть от годового оклада за 1914 г. В 1916 г. две самые большие и удобные комнаты из этой квартиры отошли к палате, так как открылось 4 отделения (одна – под присутствие, другая – под кабинет начальника отделения). В конце 1917 г. под служебные помещения были отданы ещё две комнаты. Все оставшиеся шесть комнат к середине 1918 г. требовали капитального ремонта²⁴.

За свою службу Н. В. Знатоков был удостоен целого ряда регалий: ордена Святого Владимира 3 и 4 степени, Святого Станислава 2 и 3 степени, Святой Анны 2 и 3 степени, медали в память царствования Александра III и т. д.

Управляющие казёнными палатами пользовались безусловным доверием у правительства. Например, управляющий Харьковской палатой Н. Ф. Джунковский дослужился до членства от Министерства финансов при наместнике Его Императорского Величества на Кавказе²⁵, Н. Н. Кутлер – управляющий Московской казённой палатой – стал позже директором Департамента окладных сборов Министерства финансов, а с 1901 г. – действительным статским советником.

Палаты посещали и высокопоставленные чиновники. Так, упомянутый влиятельный царский сановник В. Ф. Джунковский в своих воспоминаниях описал очень интересный случай: *“Московскую казенную палату (управляющий Н. Н. Кутлер) 27 мая 1913 г. должен был посетить директор Департамента государственного казначейства В. Кузьминский. В связи с этим Н. Н. Кутлер выпустил приказ: “Ввиду предстоящего в ближайшие дни посещения казенной палаты директором Департамента государственного казначейства В. Кузьминским, его превосходительство приказал мне передать начальникам отделений для соответствующих с их стороны распоряжений, чтобы в день прибытия В. Кузьминского не наблюдалось тесноты, а также чины, не имеющие приличного платья, не были бы в это время на занятиях.*

²³ Там же. – Д. 13403. – Л. 414 об.; д. 13467. – Л. 209.

²⁴ Там же. – Д. 13467. – Л. 48.

²⁵ Чернов В. Ю. Краткий обзор деятелей податной инспекции за 25 лет (с 1885 по 1910 гг.). – Харьков, 1910. – С. 5.

Кроме того, распорядились, чтобы на это время некоторые столы и стулья, не имеющие должного фасона и виду, должны были быть вынесены из мест их нахождения и заменены новыми, а также масса деловых нарядов, размещенных на шкафах или около столов, были бы убраны на то же время в шкафы, столы и архивные палаты”²⁶. Это всё было очень похоже на действия в гоголевских комедиях.

Функции казённых 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 делопроизводством, 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”²⁷.

Однако идеи реформирования в целом существовали. В начале XX ст. рассматривалась мысль в целом о ликвидации казённых палат как таковых, но она не получила дальнейшего развития. Временным правительством также поднимался вопрос о реформировании губернских финансовых органов и даже их устранении. Казённые палаты предлагалось заменить работой съездов податных инспекторов и казначейств²⁸.

Этот курс дорабатывали уже большевики. На первых порах вмешательство в деятельность финансовых органов со стороны советов рабочих и солдатских депутатов считались нежелательным. 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 другие фискальные “функции должны исполнять компетентные органы. Поэтому участие в этом деле местных советов рабочих и солдатских депутатов, во избежание расстройств налоговой системы, может выразиться лишь в представлении народному комиссару по финансам своих соображений и предложений по налоговым вопросам”²⁹. Деятельность податных инспекторов также должна была остаться неизменной.

Со временем и у пришедших к власти появились свои проекты перестройки. Например, предлагалось счётные отделы казённых палат, заведовавшие, главным образом, счетоводством и отчётами по суммам государственных доходов и расходов, по кассовым оборотам, выделить в самостоятельные учреждения с сокращением количества³⁰. Однако разработки не находили поддержки у служащих.

Служащие Полтавской казённой палаты в своей телеграмме доказывали важность этих учреждений. Их аргументами выступали следующие положения: “1) казенная палата – финансово-административное губернское учреждение первой важности, ибо в ней 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.”³¹. При этом они указывали, что предложения “не имеют никакой научной ценности, противоречат здравому смыслу и страдают пристрастной неприязненностью к палатам, как к учреждениям их контролирующим и ими руководящим”³². В заключении служащие призвали не проводить реформу, так как она “причинит массу ненужных страданий, как всему населению, так и служащим казенной палаты”³³.

²⁶ Джунковский В. Ф. Воспоминания. – М., 1997. – Т. 2. – С. 287.

²⁷ Российский государственный архив экономики. – Ф. 7733. – Оп. 1. – Д. 13. – Л. 45 об.

²⁸ Там же. – Д. 3213. – Л. 3.

²⁹ Там же.

³⁰ Там же. – Л. 10.

³¹ Там же. – Л. 3.

³² Там же.

³³ Там же. – Л. 4.

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”*³⁴. Не остался в стороне от критики и кадровый вопрос: замена служащих не даст положительных результатов³⁵. Такие же протесты содержались и в других документах³⁶.

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”*³⁷.

В подготовке к реформе была проанализирована финансовая система в ряде стран мира и выявлено, что в большинстве из них взиманием налогов занимались органы местного самоуправления и практически отсутствовал многочисленный финансовый аппарат³⁸.

После изучения опыта деятельности финансовых органов советским правительством были намечены некоторые направления изменений. Казённые палаты должны были сливаться с финансовыми отделами губернских советов и включаться в систему общегосударственного финансового аппарата и т. д.³⁹ Местные финансовые учреждения преобразовывались: казённые палаты – в губернские народные финансовые управления, а казначейства – в государственные народные кассы, общие присутствия казённой палаты – в совет 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 комиссариатом финансов⁴⁰.

Выводы. Итак, к 1885 г. в российском государстве действовала целостная система центральных государственных органов, во главе которой находилось Министерство финансов. В его состав входил ряд департаментов, занимавшихся назначением и контролем за поступлением всех государственных доходов от таможенных податей, пошлин, акцизов до прямых налогов.

Центральным финансовым звеном в губерниях являлась казенная палата, возглавляемая управляющим. Начальники отделений отвечали за ход сборов, взимание недоимок, распределение обязанностей между служащими и т. д. Кроме этого, при палате состояли чиновники особых поручений, секретари, низшие служащие (писцы, делопроизводители и т. д.).

Функции этих учреждений сводились главным образом к ведению учёта за счетоводством и отчётностью по приходу и расходу сумм, имеющихся в подведомственных палатах касс. Кроме этого, они выполняли и некоторые другие финансовые операции.

Возложенные обязанности были статичны. Глобального реформирования в отношении данных финансовых органов не предпринималось. Однако в 1885 г. в качестве специального фискального органа при казенной палате была создана податная инспекция, функции которой сводились к наблюдению за взиманием только прямых налогов, и которая находилась бы в подчинении Минфина.

³⁴ Там же. – Л. 10.

³⁵ Там же. – Л. 10–13 об.

³⁶ Там же. – Л. 57.

³⁷ Там же. – Л. 25.

³⁸ См.: Там же. – Л. 70–72.

³⁹ Там же. – Д. 13. – Л. 38 об.

⁴⁰ Там же. – Л. 42 об.