

ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ИСТОРИЯ

УДК 94 (47) "18/19"

DOI: 10.18384/2949-5164-2024-6-70-81

РОЛЬ МИНИСТРОВ ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ОБЩЕЙ СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX – НАЧАЛА XX ВВ.

Соловьёв Я. В.

Государственный университет просвещения

105005, Москва, ул. Радио, д. 10а, Российская Федерация

Аннотация

Цель. Оценка роли и места министров финансов пореформенной России в общей системе управления

Процедура и методы. Руководствуясь принципом детерминизма, автор считает, что особое место в системе управления пореформенной России, занятое министрами финансов, было определено тенденциями развития их ведомства в данный период и их личными качествами. Главным методом исследования стал структурно-функциональный анализ. Он позволил представить место финансового ведомства и его руководителей в общей структуре системы управления Российской империи.

Результаты. Доказана особая роль главы финансового ведомства в системе управления Российской империи, отмечена высокая степень его независимости от императорской власти, особый характер взаимоотношений с нею, достигнутая к концу XIX – началу XX вв. возможность влиять на другие ведомства.

Теоретическая и/или практическая значимость. Раскрыты особенности управленческих взаимодействий в аппарате управления пореформенной России на примере финансового ведомства. Материалы статьи могут быть использованы в дальнейших исследованиях истории государственного управления России.

Ключевые слова: императорская власть, министры финансов, Российская империя, система управления, финансовое ведомство

THE ROLE OF FINANCE MINISTERS OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE GENERAL MANAGEMENT SYSTEM OF THE SECOND HALF OF THE 19TH – EARLY 20TH CENTURY

Ya. Soloviev

Federal State University of Education

ul. Radio 10A, Moscow 105005, Russian Federation

Abstract

Aim. To assess the role and place of finance Ministers of post-reform Russia in the general management system.

© СС ВУ Соловьёв Я. В., 2024.

Methodology. Guided by the principle of determinism, the author believes that a special place in the management system of post-reform Russia occupied by finance ministers was determined by the trends in the development of their department during that period and their personal qualities. The main research method was structural and functional analysis. It allowed us to present the place of the financial department and its leaders in the overall structure of the Russian Empire's management system.

Results. The special role has been proven of the head of the financial department in the management system of the Russian Empire, a high degree of its independence was noted from the imperial government, the special nature of relations with it, the ability to influence other departments achieved by the end of the 19th – beginning of the 20th century.

Research implications. Features of management interactions in the management apparatus of post-reform Russia are disclosed using the example of the financial department. The materials of the article can be used in further research on the history of public administration in Russia.

Keywords: imperial power, finance ministers, Russian Empire, management system, financial department

Введение

Последние годы в исторической литературе и околоисторической публицистике сохраняется интерес к личностям министров финансов императорской России и их политике [1; 9; 20]. Следует особо выделить работы В. Л. Степанова [17; 18]. Но при изучении функционирования министерства финансов (МФ) Российской империи следует, с нашей точки зрения, уделить особое внимание его месту и роли в общей системе управления, взаимоотношениям этого ведомства с Верховной властью, взаимодействию с высшими государственными учреждениями и другими ведомствами. И так как внешние связи министерства осуществлялись в основном через министра, то, в первую очередь, необходимо говорить о роли, взаимодействии и взаимоотношениях министра финансов с Верховной властью, высшей бюрократией и своими коллегами.

Министры и императорская власть

По самой сути министерской реформы 1802–1811 гг. все министры ставились в непосредственное подчинение Верховной власти. От императора, и только от него, зависело назначение или смещение министра и его товарища. Назначение директоров департаментов и даже начальников отделений по представлению

министра также являлось императорской прерогативой¹. Соответственно, в условиях самодержавия и отсутствия народного представительства только перед императором министры несли непосредственную ответственность за свои действия.

В результате министры представлялись своеобразными орудиями Верховной власти, беспрекословно ей подчиняющимися. Отсюда и следовало беспрекословное подчинение министрам всех лиц и мест им подведомственным.

От отношения императора зависела роль министра в системе государственного управления и его способность эффективно выполнять свои функции. Но министры совсем не были марионетками в руках царя. Как отмечал в начале XIX в. Д. П. Трощинский, занимавший пост министра юстиции в 1814–1816 гг., «... министры не суть только существа вещественные или материальные, которые слепо повинуются руке, приводящей их в движение. Министры суть люди, одарённые волею; министры суть верховные чинов начальники, имеющие под ведомством своим великое множество чиновников»².

¹ Полное собрание законов Российской империи. 1-е собрание. Т. XXXI. № 24686. П. 48–50.

² Записка Дмитрия Прокофьевича Трощинского о министерствах // Сборник императорского Российского исторического общества. Т. 3. СПб., 1868. С. 72.

Ревниво защищая свои прерогативы, исключая возможность реальной подконтрольности министров кому-либо ещё, Верховная власть вынуждена была предоставить им огромные полномочия. Самодержавие и связанная с ним сверхцентрализация «на практике приводили к огромной степени бесконтрольности всего государственного аппарата в целом и каждого сановного бюрократа в его сфере управления и деятельности в особенности» [12, с. 102]. А. А. Половцов отмечал «обветшалость или отсутствие законов об ответственности министров»¹ вплоть до 1889 г., когда последовал указ Государственному совету, в котором устанавливался порядок рассмотрения жалоб и донесений по обвинению высшего чиновничества Российской империи. Даже существующее законодательство не всегда служило ограничителем самовласти министров. Личный контакт с царём позволял министру (конечно, в редких случаях) обходить и закон.

Министр финансов во взаимоотношениях со своими коллегами

В сфере своего управления министр был защищён от вмешательства своих коллег. Отсутствие органа, реально объединяющего деятельность министров, усиливало их бесконтрольность. Существовавший с 1802 г. Комитет министров занимался обсуждением второстепенных вопросов, его председатель даже не имел, в отличие от министров, еженедельного доклада царю. «Сколько ни старались бы связать действия всех правительственных учреждений, как ни старались бы все министры быть в курсе дел всей империи, – отмечал И. П. Табурно, – ... всё-таки каждый министр в состоянии знать все детали дел лишь одного своего министерства» [19, с. 97].

Ненормальность этого осознавалась некоторыми государственными деятелями сразу после министерской реформы. При воцарении Александра II необходимость создания объединённого правительства обсуждалась на самом высоком уровне. В докладной записке П. А. Валуева 1861 г. отмечалось отсутствие единства в управлении империей. По мнению П. А. Валуева, Совет министров и Комитет министров не могут заменить собой реальное правительство, потому что «в Совет могут быть вносимы только важнейшие вопросы, подлежащие обсуждению и разрешению в личном присутствии Вашего величества. Что же касается до Комитета, то по принятому порядку делопроизводства в оной поступают большей частью лишь отдельные вопросы совершенно второстепенной важности»². Ревнивое отношение Верховной власти к своим прерогативам заставляла министра быть очень осторожным в своих предложениях, носящих, по сути, косметический характер. Но даже они вызывали возражения. Предложение усилить роль Комитета министров, где должны были бы обсуждаться важнейшие распоряжения министров по своим ведомствам, вызвало следующую пометку императора на полях: «это должно делаться не в Комитете министров, а в Совете министров в моём присутствии».

До 1905 г. никаких серьёзных изменений в этой области так и не произошло. Таким образом, пределы возможностей каждого министра зависели от отношения к нему императора, от признания императором его авторитета и профессионализма, от способности императора самому определять направление политики в данной сфере управления.

Эти особенности взаимоотношений с высшей властью были характерны и для

¹ Половцов А. А. Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. 2. М.: Наука, 1968. С. 144.

² Судьбы России. Доклады и записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.) / подгот. Л. Е. Шепелев. СПб.: Лики России, 1999. С. 104.

министров финансов. От личного контакта с царём чаще всего зависели успех или неудача их действий. Пренебрежение финансовой сферой, проявляемое Александром II, делало бесполезными попытки М. Х. Рейтерна справиться с финансовым кризисом, и, наоборот, успешная деятельность министров финансов в царствование Александра III была обусловлена уважением и вниманием, проявляемым царём к их усилиям, искренним его желанием стабилизировать российские финансы. А Витте, по справедливому замечанию И. Ф. Гиндина, даже и на вершине его власти и авторитета в 1890-е гг. «при всей официально оказывавшейся ему высочайшей поддержке не хватало небольшого, но крайне необходимого для свободы действий в обстановке самодержавного строя условия – прочного доверия царя» [12, с. 98].

Но и для Николая II в начале царствования было характерно достаточно уважительное отношение к своему министру финансов и к его предшественникам на этом посту, об этом свидетельствует письмо царя императрице Марии Федоровне от 13 августа 1895 г., в котором он в ответ на просьбу матери простить долг княгине Лопухиной-Демидовой и предоставить ей из государственной казны ссуду ещё в 1 млн рублей отмечал: «Хороши были бы порядки в Государственном казначействе, если бы я за спиной Витте (он сейчас в отпуску) отдал бы тому миллион, этой два и т. д.? Таким образом, всё то, что было накоплено и что составляет одну из самых блестящих страниц истории царствования дорого Папа, а именно финансы, будет уничтожено в весьма немногие лет»¹.

Даже когда между царём и его министром возник конфликт по вопросам внешней политики, это не привело к негативным последствиям в финансовой

сфере, что признавал и сам Витте². «Во всём, что касалось непосредственно меня как министра финансов, – вспоминал он, – я всё время пользовался полнейшим доверием и полнейшей поддержкой его величества»³. Только благодаря этой поддержке Витте смог завершить введение винной монополии и провести денежную реформу.

Положение министра финансов отличалось от положения его коллег благодаря специфике его профессиональной деятельности. Практически любой российский император XIX в. мог сказать: «Я сам – свой министр иностранных дел», или «Я сам – свой военный министр», или «Я сам – свой министр внутренних дел». Но только такой самоуверенный царь, как Николай I, мог, уговаривая П. Ф. Вронченко занять пост министра финансов, заявить «Я буду министром финансов за тебя»⁴. Цена такой самоуверенности – доведение России почти до финансовой катастрофы. После Николая I ни один император такой самоуверенности себе не позволял.

Ни в одной другой сфере управления не требовалось столь серьёзной профессиональной подготовки, как в финансовой. Не обладающие такой подготовкой императоры осознавали необходимость привлечения профессионалов и старались (хотя и не всегда) следовать их советам, меньше вмешиваться в их деятельность, защищать от нападков коллег. Но понимание значения финансового управления приходило постепенно, представление о возможности командовать экономикой, как полком, было присуще Верховной власти и в середине XIX в. На протяжении всей второй половины XIX в. министрам финансов приходилось постепенно восстанавливать свой авто-

² Витте С. Ю. Воспоминания. Т. II. Таллинн-М.: Скиф Алекс, 1994. С. 100.

³ Там же. С. 112.

⁴ Вяземский П. А. Полное собрание сочинений П. А. Вяземского. Т. 10. (Старая записная книжка. 1852–1878). СПб.: зд. гр. С. Д. Шереметева, 1886. С. 144.

¹ Российский императорский дом (Дневники. Письма. Фотографии) / сост. А. Н. Боханов, Д. И. Исмаил-Заде. М.: Перспектива, 1992. С. 56–57.

ритет, утраченный после министерства Е. Ф. Канкрина.

В конце 1840-х – 1850-х гг. авторитет МФ в правительственной среде был низок как никогда. После Канкрина к голосу министра финансов практически не прислушивались. Это было связано не только с личными качествами преемников Канкрина, но и с отсутствием у МФ в этот период реальной возможности контролировать денежные средства отдельных ведомств. Во-первых, отсутствовала чёткая отчётность ведомств в расходовании полученных средств. Во-вторых, со времён Канкрина практиковалась система «экономических капиталов», согласно которой каждое ведомство сэкономленные деньги не возвращало в казначейство, а использовало по своему усмотрению. В-третьих, ведомства могли обратиться за дополнительными средствами, минуя министра финансов. Если к этому прибавить, что фондовая биржа находилась практически в руках барона Штигилица, то возможности МФ можно признать крайне ограниченными. Как отмечает К. А. Скальковский, «министерство финансов обратилось в большую канцелярию по текущим финансовым делам» [15, с. 469].

Коренное отличие министерств той поры от канкриновского прекрасно иллюстрирует следующая история, рассказанная самим П. Ф. Броком. Однажды во время доклада министра Николай I сказал: «Я желал бы сделать то-то и то-то, но не знаю, имеем ли мы для этого достаточные средства?». На это Брок ответил, что для исполнения воли его величества деньги всегда найдутся. «Очень рад, Брок, – сказал император, – что я не встречаю в тебе того всегдашнего противоречия, к которому меня приучил Канкрин. Он, бывало, придёт ко мне... станет у камина греть себе спину, и что бы я ни говорил, у него всегда один ответ: ”Нельзя, ваше величество, никак нельзя”» [3, с. 242]. И это Брок, видимо, рассказывал с гордостью, считая сравнение выгодным для себя.

Положение МФ и его главы изменилось коренным образом после начала Великих реформ, когда «направление экономической политики приобрело для царского правительства решающее значение в общеполитическом плане» [4, с. 136]. Начатые в МФ преобразования, необходимость в условиях продолжающегося финансового кризиса ограничивать все расходы и выискивать возможности для роста доходов – всё это вело к постепенному возрастанию значения министра финансов, предоставлению ему дополнительных прав. В 1860 г. Комитет финансов принял важное решение, согласно которому все сверхсметные ведомственные ассигнования перед испрашиванием высочайшего согласия должны были согласовываться с министром финансов. Проведённые в 1862–1867 гг. реформы отчётности и кассовых правил впервые сделали министра финансов реальным распорядителем русских финансов.

Возрастающую роль финансового ведомства и особый характер сферы его деятельности был вынужден признать даже «ведомственный» противник – министр внутренних дел П. А. Валуев. В докладной записке императору Александру II от 22 сентября 1861 г. он предупреждал: «... одного росчерка пера Вашего величества достаточно, чтобы отменить весь Свод законов империи; но никакое высочайшее повеление не может непосредственно ни поднять, ни понизить курса государственных фондов на С.-Петербургской бирже»¹.

А. П. Погребинский отмечает, что борьба за сбалансированный бюджет являлась краеугольным камнем финансовой политики самодержавия [10, с. 17], а следовательно, и важнейшей задачей любого министра финансов. В этой борьбе

¹ В тексте явная описка – вместо «росчерка» в тексте «почерка» (Судьбы России. Доклады и записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.) / подгот. Л. Е. Шепелев. СПб.: Лики России, 1999. С. 104.)

противниками МФ выступали другие ведомства, которые постоянно стремились увеличить свои сметы. Как-то в одном представлении в Государственный совет С. Ю. Вигте так описал своё положение: «Министр финансов со всех сторон окружён как бы “разинутыми пастями”, просящими денег, а при таких условиях деньги в казначействе не залеживаются» [6, с. 119]. Ещё труднее приходилось министру, когда нарушителем сметного равновесия выступал сам император. Имея в виду именно эту непрекращающуюся борьбу за смету, Е. Ф. Канкрин говорил об «огненном стуле» министра финансов¹.

Д. А. Милютин справедливо отмечал, что для всякого министра финансов главным камнем преткновения в борьбе за смету являлось военное министерство². После окончания Крымской войны сокращение военной сметы было непременным условием достижения бюджетного равновесия. Высшая власть, казалось, это понимала и поддерживала инициативы по сокращению расходов военного министерства, требуя от военного министра ограничения appetitов. Под этим давлением Военное министерство разработало свой безотказный метод борьбы: оно специально занижало свои требования, а потом, в течение года, выдвигало дополнительные требования, в результате перерасход вскрывался только в конце года.

Наконец, подобное положение становилось непереносимым. Устав от бесконечных сюрпризов военного ведомства, министр финансов согласился на компромисс. В 1873 г. были изданы новые правила о сметах по военному и морскому министерствам. Отныне им предоставлялась большая свобода в распоряжении предоставленным кредитом, но утверждался принцип категорического

отказа от его дальнейшего увеличения. Тем самым военное министерство стимулировалось к разумной экономии.

Благодаря этому во всеподданнейшем докладе по росписи 1875 г. министр финансов смог утверждать, что «оказывающееся по росписям последних лет превышение доходов над расходами и успешное поступление доходов в счёт сметных назначений ясно доказывает, что финансовое положение государства ежегодно улучшается, каковое улучшение, при условии строгого соблюдения Высочайших указаний Вашего Величества о всемерном сокращении сверхсметных расходов, можно надеяться, будет продолжаться и впредь»³.

И хотя военные действия в Средней Азии и война 1877–1878 гг. снова спровоцировали неумный рост военных расходов, тяжёлое положение русских финансов заставило Верховную власть все решительнее поддерживать министров финансов в борьбе за сбалансированный бюджет⁴.

17 июля 1881 г. последовало высочайшее повеление о разрешении департаменту государственной экономии, министерству финансов и государственному контролю при рассмотрении смет на будущий год исходить из целесообразности расходов, не считаясь с существующими постановлениями. В результате только смета военного министерства уменьшилась на целых 23 млн руб. [8, с. 255–256].

26 декабря 1881 г. в совместном представлении министра финансов и государственного контролёра рекомендовалось:

1. поручить министрам и главноуправляющим произвести в сметах на 1882 г. сокращения на суммы, указанные в прилагаемой ведомости для каждого министерства и главного управления;

2. предоставить министрам и главноуправляющим право сокращать штат в

¹ Вяземский П. А. Полное собрание сочинений П. А. Вяземского. Т. 10. (Старая записная книжка. 1852–1878). СПб.: зд. гр. С. Д. Шереметева, 1886. С. 50.

² Дневник Д. А. Милютина. Т. III. М.: Тип. «Пограничник», 1950. С. 280.

³ Указатель правительственных распоряжений по Министерству Финансов. 1875. № 3.

⁴ Более подробно о борьбе МФ с Военным министерством за бюджет [29].

своих ведомствах, уменьшать расходы на канцелярские и хозяйственные нужды, награды, пособия и путевое довольствие чиновников;

3. разработать вопрос об исключении из числа сверхсметных ассигнований таких расходов, которые повторяются ежегодно и подлежат внесению в сметы;

4. все ходатайства о сверхсметных ассигнованиях должны быть приурочены к определённому сроку для обсуждения их в совокупности в Департаменте государственной экономии с заключением министра финансов и государственного контролёра.

Эти предложения были утверждены царём 20 апреля 1882 г.

К концу 1880-х гг. «расходы каждого министерства вошли... в гранитные берега ежегодной сметы»¹. Когда министра финансов И. А. Вышнеградского прижимали в угол, он обращался к помощи государя, который в этих случаях его поддерживал, иногда и в ущерб собственным планам. В результате в 1888 г. впервые государственный бюджет был сведён без дефицита, что было великой победой МФ.

С. Ю. Витте продолжил борьбу своих предшественников за бездефицитный бюджет. В борьбе этой ему удалось добиться установления предельных смет ведомств, что привело к укреплению позиций МФ в этом вопросе. Ситуация в 1880-х, и особенно в 1890-х гг., кардинально отличалась от ситуации 1850–1870-х гг. Если до этого министр финансов чаще шёл на поклон к главам других ведомств с просьбой сократить сметные запросы и успехи его в этой области были весьма скромными, то теперь даже военному министру и министру внутренних дел приходилось идти на поклон к министру финансов, и очень часто успеха в этом они не имели. С. Ю. Витте в бюджетных вопросах «чувствовал себя хозяином...», он самым решительным образом отказы-

вал товарищам (т. е. другим министрам – Я. С.), и притом совершенно одинаково: были ли их требования законны или нет»². Конечно, такое положение было во многом связано с позицией императора, который оказывал министру финансов постоянную поддержку в ограничении запросов ведомств. Но и сама позиция императора была определена, скорее, не личными его качествами, а требованиями времени.

Витте добивался снижения военных расходов и вёл настоящую войну с военными за снижение расходов. Когда военный министр Ванновский и начальник Генштаба Обручев представили план увеличения военных ассигнований по 455 млн руб. в год, Витте настоял на цифре в 160 млн руб. [7, с. 212].

Усилия всех министров финансов во второй половине XIX в. не были бесплодными. Если в 1827 г. военные расходы составляли 45% от бюджета, то в 1890-е гг. – 25–35% [22, с. 42].

Борьба МФ за бюджетное равновесие не вызывала восторга у представителей других ведомств. В своём последнем приказе по министерству Витте жаловался: «Неблагодарна задача финансовой организации. Её мероприятия редко вызывают общее сочувствие, т. к. всегда задевают чьи-нибудь интересы»³. Но трения между МФ и другими ведомствами по этому вопросу были вполне естественны, были «в порядке вещей», изначально заложенными в принцип разделения государственного управления между различными учреждениями.

Естественным было и противопоставление общеполитических установок МФ и других ведомств, министра финансов и других министров. Из задач, поставленных перед финансовым ведомством, вырисовывалась его особая позиция по целому ряду вопросов: защите интересов предпринимателей, привлечении ино-

² Головин К. Мои воспоминания. Т. 2. СПб., 1910. С. 265.

³ Новое время. 1903. № 9862.

¹ Московские ведомости. 1892. №244. 3 сентября.

странных капиталов в Россию и др. По всем этим вопросам ему противостояло изначально (т. е. согласно вытекающим из собственных ведомственных задач принципам) министерство внутренних дел, этот «становый хребет всей системы государственной власти» [11, с. 403], к которому часто присоединялись военное министерство, министерство иностранных дел и другие. Характерна в этом отношении дискуссия между министром финансов и министрами иностранных дел и военным по поводу допуска иностранных капиталов в тяжёлую промышленность: оба министра выступили против предложений Витте, высказав опасение в усилении шпионской деятельности (МИД) и ослаблении обороны России (военное министерство) [16, с. 79].

Другой пример подобных столкновений: в 1892 г. Витте входит в Комитет министров с предложением о том, чтобы все ведомства, которым приходится делать правительственные заказы за границей, сообщали об этом в Комитет министров для взаимного осведомления министров и для дальнейшего направления финансовой политики правительства. Он предложил, чтобы все случаи правительственных заказов заграничным заводчикам совершались по предварительному сношению заказывающего министра с министром финансов, министром государственных имуществ, государственным контролёром, восходя на высочайшее утверждение через Комитет министров.

Витте выступал здесь защитником интересов отечественной промышленности, что входило в его прямые обязанности как министра финансов. Но главы других ведомств увидели в этом предложении стремление установить контроль МФ на их деятельность, что привело бы к ослаблению их ведомственных позиций. Особенно яростно против проекта Витте выступили военный и морской министры. В результате предложение министра финансов было отклонено. Но Витте не сдавался и настаивал, по крайней

мере, хотя бы на сообщении в Комитет министров всех сведений о заграничных заказах, что в более слабой степени, но всё же обеспечивало бы влияние МФ по данному вопросу. Поддержанный государственным секретарём, министром государственных имуществ, обер-прокурором Синода (т. е. лицами, которых данная мера менее всего затрагивала), Витте добился принятия своего предложения [13, с. 77–78]. А вскоре он добивается того, что все отчёты о заграничных заказах предварительно обсуждались в особой комиссии при МФ и затем уже поступали, по выяснении всех требующих разрешения существующих вопросов, в Комитет министров для представления на высочайшее усмотрение [14, с. 110–111].

Этим примером можно подтвердить утверждение К. Головина, что «главным врагом для каждого ведомства был не враг целого государства, а любое соседнее министерство, которому следовало ставить палки в колеса»¹.

Для взаимодействия министерства финансов с другими ведомствами во второй половине XIX в. было характерно постепенное усиление позиций финансового ведомства. Уже в 1862 г. в разговоре с главноуправляющим путями сообщений генерал-адъютантом К. В. Чевкиным министр внутренних дел П. А. Валуев раздражённо заметил, что Россия постепенно уклоняется «на почву английских учреждений, по силе коих первый лорд казначейства есть и первенствующий министр»². Это было, конечно же, очень сильным преувеличением. Л. Е. Шепелев совершенно справедливо отмечал, что МФ при Рейтерне в отношениях с другими ведомствами «в большинстве случаев занимало оборонительную позицию». Правда, самостоятельность и автономность своего ведомства он отстаивал

¹ Головин К. Мои воспоминания. Т. 2. СПб., 1910. С. 255.

² Валуев П. А. Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел (1861–1876). Т. 1. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1961. С. 153.

твёрдо, и уже при нём «подведомственность промышленности министерству финансов исключала существенное влияние на торгово-промышленную политику других ведомств», но он не претендовал на влияние на дела других ведомств [21, с. 14, 77].

Но если сравнивать положение Рейтерна с положением его предшественников, то следует согласиться и со справедливостью мнения А. Н. Куломзина, который писал, что «министр финансов забрал в последнее время большую власть»¹. Особенно это проявлялось в железнодорожной сфере.

С самого начала все остальные министры и даже всеильный министр внутренних дел были поставлены по отношению к министру финансов в неравные условия. От него зависело в немалой степени их жалованье, денежные награды, дополнительные ассигнования на нужды их ведомств и т. д.

Конечно, степень влияния министра зависела и от его личных качеств. Так, влияние Н. Х. Бунге было невелико, т. к. у него отсутствовали необходимые для этого бойцовские качества, что отмечали многие его современники. Зато при нём «по количеству серьёзных законодательных работ деятельность министерства финансов... равнялась деятельности всех остальных министерств, взятых вместе» [15, с. 560].

При И. А. Вышнеградском возросло значение МФ в железнодорожной области, образование Департамента железнодорожных дел знаменовало собой новый этап в деятельности министерства, начало его превращения в сверхминистерство. Но только с приходом на пост министра такой сильной личности, как С. Ю. Витте был совершён качественный прорыв. Сам Витте говорил публицисту Н. И. Колышко накануне своего назначения: «В России тот пан, у которого в руках

финансы. Этого до сих пор не понимали. Даже Вышнеградский. Но я их научу. Пути сообщения? И они будут в моей власти. ...Как и всё. Кроме министра финансов, в России есть ещё только власть министра внутренних дел» [2, с. 60].

М. И. Туган-Барановский отмечал, что МФ при Витте «стало решающим и отодвинуло на задний план все остальные. И не только потому, что в руках Витте были деньги, без которых ничего не могли сделать другие министры, но ещё и потому, что министерство финансов под управлением Витте затмило все остальные необычайным блеском и размахом своей деятельности» [12, с. 280]. При Витте министерство финансов росло и поглощало всё новые отрасли государственного хозяйства. «Оно стало, в сущности, совокупностью нескольких министерств» [5, с. 274].

В конце XIX – начале XX в. происходит активное вторжение МФ в компетенцию других ведомств, вызванное как активными преобразованиями, проводимыми финансовым ведомством, так и желанием министерского аппарата потеснить конкурентов по занятию удобных «мест под солнцем». Б. Б. Глинский писал, что Витте «простирает своё влияние и на многие такие стороны нашей государственной жизни, которые собственно не входили в компетенцию его как министра финансов» [5, с. 578–579].

Особенно массированное вторжение было осуществлено в сфере деятельности двух министерств: министерства путей сообщения и министерства иностранных дел. Вопрос вторжения МФ в компетенцию МИД изучен достаточно широко. Строительство Сибирской дороги и возрастающий экономический интерес к Дальнему Востоку превратили Витте в ведущего российского дипломата. Вмешательство финансового ведомства во внешнюю политику было столь велико, что В. Н. Ламздорф в своём дневнике отмечал, что министр иностранных дел Лобанов играл при заключении китайского

¹ Научно-исследовательский отдел Российской Государственной Библиотеки. Ф. 178. Карт. 9803. Ед. 4. Л. 32об.

займа унизительную роль «порученца г-на Витте»¹.

Б. В. Ананьич и Р. Ш. Ганелин считают, что «будучи министром финансов, Витте имел большую власть и пользоваться большим влиянием, чем как глава правительства (председатель Совета министров – Я. С.)» [2, с. 47]. А. П. Извольский (министр иностранных дел в 1906–1910 гг.) считал, что как только Витте сделался министром финансов, «он сейчас же обнаружил явную склонность доминировать над другими членами кабинета и стал *de facto*, если не *de jure*, действительным главой русского правительства»².

Но всё-таки фактор доверия к министру со стороны Верховной власти в условиях самодержавной России был определяющим, и С. Ю. Витте, который пытался играть роль премьер-министра и раздражал этим Николая II, был отправлен в отставку, а министерство финансов вскоре утратило своё значение.

Заключение

Итак, успех или неудача в деятельности министров финансов в большой степени зависели от их личных отношений с императорами и от взглядов последних на значение финансово-экономической сферы. Только при содействии Верховной власти министры финансов могли справиться со своей основной задачей – составлением сбалансированного государственного бюджета.

Во второй половине XIX в. авторитет финансового ведомства постоянно возрастает. При этом большую роль играет личность самого министра финансов, наличие у него таких черт, как решительность, авторитарность и т. п. В конце XIX в. министерство финансов, превращаясь в сверхминистерство, осуществляет активное вторжение в компетенцию других министерств. Это делает его главу практически главным министром, подчиняющим своей воле остальных.

Дата поступления в редакцию 26.12.2024

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев М. Ю. Министры финансов: от Российской империи до наших дней. М.: Альпина Паблишерз, 2019. 570 с.
2. Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш. Сергей Юльевич Витте и его время. СПб.: Дмитрий Буланин, 1999. 429 с.
3. Блюх И. С. Финансы России XIX столетия. История-Статистика. Т. 1. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1882. 292 с.
4. Гиндин И. Ф. Государственный банк и экономическая политика царского правительства (1861–1892 годы). М.: Госфиниздат, 1960. 414 с.
5. Глинский Б. Б. Граф Сергей Юльевич Витте (Материалы для биографии) // Исторический вестник. 1915. № 4. С. 573–589.
6. Дякин В. С. Деньги для сельского хозяйства. 1892–1914 гг.: (Аграрный кредит в экономической политике царизма). СПб.: Изд-во СПбГУ, 1997. 354 с.
7. Лященко П. И. История народного хозяйства СССР. Т. II: Капитализм. М.: Госполитиздат, 1952. 736 с.
8. Министерство финансов. 1802–1902. Исторический обзор. Ч. 2. СПб.: Экспедиция заготовления гос. бумаг, 1902. 692 с.
9. Министры финансов императорской России: Е. Ф. Канкрин, М. Х. Рейтерн, Н. Х. Бунге / сост. И. В. Лукьянов. СПб.: Изд-во Пушкинского фонда, 2020. 654 с.
10. Погребинский А. П. Государственные финансы России в эпоху империализма. М.: Финансы, 1968. 167 с.
11. Политическая история: Россия – СССР – Российская Федерация. Т. 1 / О. В. Волобуев, С. В. Кулешов, В. В. Журавлев, В. В. Шелохаев. М.: Терра, 1996. 653 с.

¹ Ламздорф В. Н. Дневник. 1894–1896. М.: Международные отношения, 1991. С. 224.

² Извольский А. П. Воспоминания. М.: Международные отношения, 1989. С. 79.

12. Сергей Юльевич Витте – государственный деятель, реформатор, экономист (К столетию со дня рождения). Ч. 1 / отв. ред. Н. К. Фигуровская, А. Д. Степанский М.: Институт экономики РАН, 1999. 244 с.
13. Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 4. СПб.: Канцелярия комитета министров, 1902. 472 с.
14. Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 5. СПб.: Канцелярия комитета министров, 1902. 127 с.
15. Скальковский К. А. Наши государственные и общественные деятели. СПб.: тип. А. С. Суворина, 1890. 586 с.
16. Сорокин А. К. Государство и предпринимательство в России (вторая половина XIX – начало XX века). М., 1998. 162 с.
17. Степанов В. Л. Михаил Христофорович Рейтерн: "Я всю жизнь готовился к должности министра финансов..."; Николай Христианович Бунге: "Калоши и зонтик мои в порядке – я готов уйти отсюда каждую минуту..." // Российский либерализм: идеи и люди. Т. 1: XVIII–XIX века / ред. А. А. Кара-Мурза. М.: Новое издательство, 2018. С. 416–429; 447–461.
18. Степанов В. Л. Финансисты и генералы: дискуссии о военных расходах в правящих кругах Российской империи (1860-е – начало 1890-х гг.) // Российская история. 2022. № 3. С. 41–65.
19. Табурно И. П. Эскизный обзор финансово-экономического состояния России за последние 20 лет (1882–1901). СПб.: тип. Э. Э. Новицкого, 1903. 243 с.
20. Фетисов В. Д. Тайны и мифы царских финансов России. М.: РУСАЙНС, 2025. 277 с.
21. Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики. Л.: Наука, 1981. 275 с.
22. Юровский В. Е. Кризисы финансовой системы Российской империи в XIX веке // Вопросы истории. 2001. № 2. С. 32–45.

REFERENCES

1. Alekseev M. Yu. *Ministry finansov: ot Rossiyskoy imperii do nashikh dnei* [Finance Ministers: from the Russian Empire to the Present Day]. Moscow, Alpina Publishers Publ., 2019. 570 p.
2. Ananyich B. V., Ganelin R. Sh. *Sergey Yul'yevich Vitte i yego vremya* [Sergei Yulyevich Witte and His Time]. St. Petersburg, Dmitry Bulanin Pub., 1999. 429 p.
3. Bliokh I. S. *Finansy Rossii XIX trud. Istoriya-Statistika. T. 1* [Finances of Russia in the 19th Century. History-Statistics. Vol. 1]. St. Petersburg, Tip. M. M. Stasyulevicha Publ., 1882. 292 p.
4. Gindin I. F. *Gosudarstvennyy bank i ekonomicheskaya politika tsarskogo pravitelstva (1861–1892 gody)* [State Bank and the Economic Policy of the Tsarist Government (1861–1892)]. Moscow, Gosfinizdat Publ., 1960. 414 p.
5. Glinsky B. B. [Count Sergei Yulievich Witte (Materials for a biography)]. In: *Istoricheskiy vestnik* [Historical Bulletin], 1915, no. 4, pp. 573–589.
6. Dyakin V. S. *Den'gi dlya sel'skogo khozyaystva. 1892–1914 gg.: (Agrarnyy kredit v ekonomicheskoy politike tsarizma)* [Money for Agriculture. 1892–1914: (Agrarian Credit in the Economic Policy of Tsarism)]. St. Petersburg, Izd-vo SPbGU Publ., 1997. 354 p.
7. Lyashchenko P. I. *Istoriya narodnogo khozyaystva SSSR. T. II: Kapitalizm* [History of the National Economy of the USSR. Vol. II: Capitalism]. Moscow, Gospolitizdat Publ., 1952. 736 p.
8. *Ministerstvo finansov. 1802–1902. Istoricheskiy obzor. Ch. 2* [Ministry of Finance. 1802–1902. Historical Review. Part 2]. St. Petersburg, Ekspeditsiya zagotovok gos. Bumagi Publ., 1902. 692 p.
9. Lukyanov I. V., ed. *Ministry finansovoy imperatorskoy Rossii: Ye. F. Kankrin, M. Kh. Reytern, N. Kh. Bunge* [Finance Ministers of Imperial Russia: E. F. Kankrin, M. H. Reiter, N. H. Bunge]. St. Petersburg, Izd-vo Pushkinskogo fonda Publ., 2020. 654 p.
10. Pogrebinsky A. P. *Gosudarstvennyye finansy Rossii v epokhu imperializma* [State Finances of Russia in the Era of Imperialism]. Moscow, Finansy Publ., 1968. 167 p.
11. Volobuev O. V., Kuleshov S. V., Zhuravlev V. V., Shelokhaev V. V. *Politicheskaya istoriya: Rossiya – SSSR – Rossiyskaya Federatsiya. T. 1* [Political history: Russia – USSR – Russian Federation. Vol. 1]. Moscow, Terra Publ., 1996. 653 p.
12. Figurovskaya N. K., Stepanky A. D., eds. Sergei Yulievich Witte – statesman, reformer, economist (on his hundred and fiftieth birthday). Part 1]. Moscow, Institut ekonomiki RAN Publ., 1999. 244 p.

13. Seredonin S. M. *Istoricheskiy obzor deyatelnosti politicheskikh ministrov. T. 4* [Historical review of the activities of the Committee of Ministers. Vol. 4]. St. Petersburg, Kantselyariya komiteta ministrov, 1902. 472 p.
14. Seredonin S. M. *Istoricheskiy obzor deyatelnosti politicheskikh ministrov. T. 5* [Historical review of the activities of the Committee of Ministers. Vol. 5]. St. Petersburg, Kantselyariya komiteta ministrov, 1902. 127 p.
15. Skalkovsky K. A. *Nashi proyavleniya i obshchestvennyye deyateli* [Our statesmen and public figures]. St. Petersburg, tip. A. S. Suvorina Publ., 1890. 586 p.
16. Sorokin A. K. *Gosudarstvo i predprinimatelstvo v Rossii (vtoraya polovina XIX – nachalo XX veka)* [The State and Entrepreneurship in Russia (second half of the 19th – early 20th century)]. Moscow, 1998. 162 p.
17. Stepanov V. L. [Mikhail Khristoforovich Reiter: "I have been preparing for the post of Minister of Finance all my life..."; Nikolai Khristianovich Bunge: "My galoshes and umbrella are in order – I am ready to leave here any minute..."]. In: Kara-Murza A. A., ed. *Rossiyskiy liberalizm: idei i lyudi. T. 1: XVIII–XIX veka* [Russian liberalism: ideas and people. Vol. 1: 18th–19th centuries]. Moscow, Novoye Izdatelstvo Publ., 2018, pp. 416–429, 447–461.
18. Stepanov V. L. [The debates avoid military budget at the ruling circles of the Russian Empire (1860s – early 1890s)]. In: *Rossiyskaya istoriya* [Russian history], 2022, no. 3, pp. 41–65.
19. Taburno I. P. *Eskiznyy obzor finansovo-ekonomicheskogo sostoyaniya Rossii za posledniye 20 let (1882–1901)* [Sketch review of the financial and economic state of Russia over the past 20 years (1882–1901)]. St. Petersburg, tip. E. E. Novitsky Publ., 1903. 243 p.
20. Fetisov V. D. *Tayny i mify tsarskikh finansov Rossii* [Secrets and myths of the tsarist finances of Russia]. Moscow, RUSAINS Publ., 2025. 277 p.
21. Shepelev L. E. *Tsarizm i burzhuaziya vo vtorom poludne XIX veka. Problemy torgovo-promyshlennoy politiki* [Tsarism and the bourgeoisie in the second half of the 19th century. Problems of trade and industrial policy]. Leningrad, Nauka Publ., 1981. 275 p.
22. Yurovsky V. E. [Crises of the financial system of the Russian Empire in the 19th century]. In: *Voprosy istorii* [Questions of History], 2001, no. 2, pp. 32–45.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Соловьёв Ян Валерьевич – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры истории России Государственного университета просвещения;
e-mail: solyan@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Yan V. Soloviev – Cand. Sci. (History), Assoc. Prof., Department of History of Russia, Federal State University of Education;
e-mail: solyan@yandex.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Соловьёв Я. В. Роль министров финансов Российской империи в общей системе управления второй половины XIX – начала XX вв. // Вестник Государственного университета просвещения. Серия: История и политические науки. 2024. № 6. С. 70–81.
DOI: 10.18384/2949-5164-2024-6-70-81

FOR CITATION

Soloviev Ya. V. The role of finance ministers of the Russian Empire in the general management system of the second half of the 19th – early 20th century. In: *Bulletin of Federal State University of Education. Series: History and Political Sciences*, 2024, no. 6, pp. 70–81.
DOI: 10.18384/2949-5164-2024-6-70-81