

Научная статья

УДК 94 (47) "18/19"

DOI: 10.18384/2949-5164-2025-5-33-45

ПРОБЛЕМЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ МЕСТНОГО ФИНАНСОВОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПОРЕФОРМЕННЫЙ ПЕРИОД

Соловьёв Я. В.

Государственный университет просвещения

г. Москва, Российская Федерация

e-mail: solyan@yandex.ru

Поступила в редакцию 16.06.2025

После доработки 18.07.2025

Принята к публикации 09.08.2025

Аннотация

Цель. Рассмотрение хода дискуссий в бюрократической среде пореформенной России по вопросам развития местного финансового управления.

Процедура и методы. Руководствуясь принципом детерминизма и используя, прежде всего, историко-системный метод, проанализирован процесс принятия решений по вопросам развития системы финансового управления в пореформенной России, выделено особое значение возникающим вокруг этой темы межведомственным и внутриведомственным конфликтам.

Результаты. Доказано, что узкокорыстные интересы высшего и среднего звена чиновников финансового ведомства сыграли большую роль в провале попыток объединить финансовое управление на местах, что помешало дальнейшему развитию налогообложения в сторону введения подоходного налога.

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: местная система финансового управления, Министерство финансов, акцизные управления, казённые палаты, налоги

Для цитирования:

Соловьёв Я. В. Проблемы преобразования местного финансового управления российской империи в пореформенный период // Вестник Государственного университета просвещения. Серия: История и политические науки. 2025. № 5. С. 33–45.

DOI: 10.18384/2949-5164-2025-5-33-45

Original research article

PROBLEMS OF TRANSFORMATION OF LOCAL FINANCIAL MANAGEMENT OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE POST-REFORM PERIOD

Ya. Soloviev

Federal State University of Education

Moscow, Russian Federation

e-mail: solyan@yandex.ru

Received 16.06.2025

Revised 18.07.2025

Accepted 09.08.2025

Abstract

Aim. The goal. Review of the discussions in the bureaucratic environment of post-reform Russia on the development of local financial management.

Methodology. Guided by the principle of determinism and using, first of all, the historical and systematic method, the author analyzes the decision-making process on the development of the financial management system in post-reform Russia, attaching special importance to the interdepartmental and intradepartmental conflicts arising around this topic.

Results. It has been proven that the self-interested interests of senior and middle-level officials in the financial department played a significant role in the failure of attempts to unify financial management at the local level, which hindered the further development of taxation towards the introduction of an income tax.

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

Keywords: local financial management system, Ministry of Finance, excise departments, treasury chambers, taxes

For citation:

Soloviev, Ya. V. (2025). Problems of transformation of local financial management of the Russian empire in the post-reform period. In: *Bulletin of Federal State University of Education. Series: History and Political Sciences*, 5, 33–45.

DOI: 10.18384/2949-5164-2025-5-33-45

Введение

Великие реформы Александра II неизбежно должны были привести к изменению функционала и структуры органов местного финансового управления, подчинённых Министерству финансов. Изменения были связаны, прежде всего, с новой налоговой политикой: возможности дальнейшего увеличения прямых налогов были практически исчерпаны, и всё большее значение приобретало косвенное налогообложение.

Была сделана ставка на рост акцизных доходов, важнейшим из которых был признан питейный. В ходе акцизной реформы начала 1860-х гг. произошёл отказ от старой откупной системы сбора питейного дохода. Однако это потребовало создания на местах принципиально новых структур финансового управления. Вокруг вопросов об их функциях, ведомственной подчинённости, взаимосвязи с полицейскими органами, поднадзорности губернаторской власти в бюрократи-

ческой среде разгорелись серьёзные дискуссии.

Они не остались без внимания историков. Их изучению уделил внимание М. М. Шумилов в своей замечательной монографии «Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX века» [1]. Отдельные аспекты этих обсуждений рассматривались в посвящённых акцизной реформе и налоговой системе России второй половины XIX в. работах Н. Е. Горюшкиной и Е. С. Кравцовой [2; 3; 4; 5]. Однако использование архивных материалов Министерства финансов (МФ) позволяет углубить наши представления о межведомственных и внутриведомственных противоречиях, возникших по вопросу дальнейшей трансформации местного финансового управления в пореформенную эпоху.

Акцизная реформа 1860-х гг. и её влияние на местный аппарат Министерства финансов

Трансформация началась с акцизной реформы 1863 г. Ещё в 1858 г. Александр II потребовал от финансового ведомства приступить к ликвидации откупной системы, осуждаемой за низкую эффективность и коррумпированность. Почти сразу началась подготовка масштабного преобразования [14, с. 102].

Переход на акцизную систему позволял те средства, которые раньше шли в карман откупщиков, обращать в доход государства. Но для этого необходимо было создать особую систему управления акцизными сборами и наладить её работу. В акцизном управлении должно было произойти соединение всего косвенного налогообложения, система которого вызывала серьёзные нарекания. К 1858 г. в России существовали акцизы на соль, табак и свекличный сахар. Расход на управление косвенными налогами до преобразования составлял более 10% от их поступления [6, с. 61] (для сравнения расход на сбор промыслового налога в

этот период составлял 3% от дохода¹, что свидетельствовало о низкой эффективности. Требовалась и перестройка существующих местных органов финансового управления – казённых палат, в ведении которых находились до этого подобные сборы.

Первой проблемой на пути реформы была проблема кадровая – в империи была катастрофическая нехватка образованных людей, способных к деятельности в столь тонкой сфере как финансы, тем более обладающими нужными нравственными качествами. А таких людей требовались тысячи. «Между тем, в то время, – отмечал Н. С. Терский, – наши правительственные и административные учреждения такими людьми были далеко не богаты, так что выбор их представлял очень большие затруднения, и было легко впасть в ошибку» [7, с. 76]. Этот фактор был столь значим, что министр финансов А. М. Княжевич едва не отказался от проведения реформы под нажимом откупщиков, но твёрдая воля царя и мнение Государственного совета были на стороне преобразования.

По законам 26 октября 1860 г. и 4 июля 1861 г., учреждалась трёхуровневая система акцизного управления.

В уездах создавались окружные акцизные управления, состоявшие из надзирателя, его помощников и письмоводителя-бухгалтера. Окружному надзирателю подчинялись участковые надзиратели. Окружные управления были подчинены губернскому акцизному управлению, которое состояло из управляющего, его помощников, ревизоров и канцелярии.

Губернское акцизное управление находилось в непосредственном подчинении МФ и было облечено высокой независимостью от губернаторской власти: губернатор не мог вмешиваться в содержательную сторону его действий, только контролируя общие условия деятельности. В итоге акцизные учреждения

¹ Вестник финансов. 1898. № 23. С. 633.

становились «в положение самостоятельное, непосредственно зависимое от центральной финансовой администрации» [8, с. 417].

Акцизная реформа затронула функционал и структуру существовавших с конца XVIII в. губернских казённых палат, игравших роль главных органов финансового управления на местах – в них упразднялись питейные отделения. Это был серьёзный удар по значению казённых палат. Во-первых, чиновники этих отделений составляли более 1/5 всего штата местных финансовых чиновников¹. Во-вторых, участие в питейном деле обеспечивало руководство казённых палат значительными дополнительными доходами.

Новые механизмы налогообложения вводились постепенно. Закон 4 июля 1861 г. не определял ни точного числа акцизных управлений, ни их чиновников. Акцизные управления вводились не во всех губерниях: это зависело от распространения в них питейных заведений, объёма питейного дохода. Где-то 2 губернии объединялись одним акцизным управлением, а где-то сбор акциза поручался казённым палатам, председатели которых играли роль управляющих акцизными сборами.

Кроме того, не произошло немедленного объединения управления всеми акцизами в одних руках – сбор акцизов с табака и свекличного сахара оставались на прежних основаниях.

Большими полномочиями по дальнейшему развитию системы был наделён министр финансов.

Причины внутриведомственных и межведомственных конфликтов вокруг идеи объединения местного финансового управления

С самого начала была создана почва для конфликта между новыми финансовыми учреждениями на местах – ак-

цизными управлениями – и казёнными палатами, деятельность которых признавалась независимой друг от друга. М. М. Шумилов справедливо указывал на непоследовательность в решении вопроса о взаимодействиях этих двух структур, связывая это с тем, что разрабатывавшая реформу комиссия по составлению «Проекта об акцизе с питей» мало беспокоилась о налаживании таких взаимодействий, т. к. акцизные управления и казённые палаты были органами одного ведомства [1, с. 218].

Кроме того, круг обязанностей акцизного управления продолжал определяться и после начала реформы. В 1863 г. последовало упразднение местных табачно-акцизных окружных управлений, дела которых были переданы в губернские акцизные управления. Таким образом, акцизные управления объединили управление несколькими косвенными налогами: питейного акциза, акциза с соли, с табака и свекличного сахара. Тем не менее в начале деятельности акцизных управлений круг решаемых ими вопросов был невелик. И их положение разительно отличалось от казённых палат, буквально задыхавшихся под валом казначейских дел при явном недостатке кадрового состава. Неудивительно, что председатели казённых палат грезил о подчинении себе акцизных структур. Это не только позволило бы решить проблему кадрового голода, но и значительно расширить собственные возможности в получении наград и чинов, т. к. ведение питейным делом было с этой точки зрения очень перспективным – питейный доход, составлявший четверть всех доходов империи, был всё время в центре внимания начальства, и успехи в его взимании сулили хорошую карьеру. При этом возможности проявить себя в делах самой палаты суживались: с 1863 г. в связи с отменой казённой добычи и продажи соли ликвидировались соляные отделения палат, с реформой Государственного контроля упразднялись контрольные от-

¹ Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 560. Оп. 8. Д. 932. Лл. 164–165.

деления, земская реформа 1864 г. привела к утрате казёнными палатами контроля за земскими повинностями. Эти обстоятельства даже породили идею ликвидации казённых палат и распределения их оставшихся функций между другими губернскими учреждениями.

Но перечисленные сокращения функций не облегчили работу оставшегося штата палат, т. к. в 1860-х гг. резко возрастает казначейское делопроизводство. Отмена крепостного права увеличила число дел по перечислению из одного сословия в другое, по переездам крестьян на новые территории, а с 1864 г. на казённые палаты возложили контроль за взиманием выкупных платежей. Всё чаще налоговые платежи стали вноситься крестьянскими обществами, при этом помещики также продолжали это делать, что в 2 раза увеличило число доходных статей, с которыми приходилось работать казначействам. А с 1866 г. казённым палатам из палат государственных имуществ были переданы дела о податях и сборах с государственных крестьян.

При этом каторжный и ответственный труд казначейских чиновников плохо соотносился с низким жалованием: губернский казначей получал 572 руб., уездный – 450 руб. В представлении МФ по этому поводу говорилось, что содержание, производимое чиновникам казначейства, «даже не даёт им средств к самой скромной жизни», в результате «лучшие чиновники уездных казначейств оставляют службу в оных и переходят в другие ведомства, кои их более обеспечивают»¹. И вполне логичным был переход таких чиновников в акцизные управления. Поэтому председатели казённых палат почти сразу начали поднимать вопрос о слиянии двух финансовых структур на местах, под своей, естественно, властью.

В этом их поддерживали губернаторы, которых не устраивало появление новых учреждений, практически независимых

от их власти. Так, новгородский губернатор Э. В. Лерхе поднимал этот вопрос с 1866 г. на протяжении почти 20 лет, т. е. весь срок своего губернаторства [1, с. 137–138].

За объединение финансового управления высказывался и Государственный контроль, которому было бы проще проверять одну структуру, чем две.

Однако против объединения выступало руководство центрального аппарата МФ. Создание на местах новых отдельных структур облегчало задачи расширения штатов местного аппарата ведомства, тогда как объединение для Верховной власти можно было оправдать только штатной оптимизацией. В царствование Александра II сокращение чиновничьего аппарата было настоящей *idée Fixe*, а объединение дало бы к этому замечательный повод. Произошедшее в центральном аппарате министерства разделение на управление прямыми и косвенными налогами – в 1863 г. из Департамента разных податей и сборов были образованы отдельные Департамент окладных и Департамент неокладных сборов – требовало теперь сохранения такого разделения и на местах.

Ну и, конечно, противниками объединения были управляющие акцизными сборами, должности которых были весьма доходными, недаром ходили слухи, что в их распределении приняли самое активное участие племянники министра финансов А. М. Княжевича, что и вызвало отставку последнего [9, с. 480–481; 10, с. 141].

Но игнорировать запрос Верховной власти на экономии в штатах финансовое ведомство (которое к этому же активно призывало в отношении других министерств) не могло. Стремясь сохранить систему в целом, оно шло путём объединения и ликвидации некоторых акцизных управлений на территориях, где было незначительным количество поднадзорных предприятий и заведений, связанных с продажей питей.

¹ РГИА. Ф. 1152. Оп. 6. Д. 324. Лл. 21-21об

Эксперимент 1866–1868 гг. и его результаты

Чтобы успокоить сторонников объединения, МФ в нескольких губерниях пошло на эксперимент по объединению управления акцизными сборами и казённой палатой. Но этот эксперимент был направлен не на подготовку возможного объединения, а на купирование проблемы, о чём свидетельствует тот факт, что объединённое управление возглавляли в этих губерниях управляющие акцизными сборами, а не председатели казённых палат – главные интересанты в деле объединения. Это был недвусмысленный им сигнал – охладить свои порывы и запросы.

Одновременно проводилось преобразование казённых палат: по закону 23 мая 1866 г. они, лишившиеся хозяйственных и ревизионных функций, делались окончательно фискальными распорядительными органами, заведовавшими кассами МФ. Некоторым утешением для председателей (теперь именовавшимися управляющими) стало усиление их власти внутри палат, превратившимися из некогда коллегиального учреждения в учреждение чисто бюрократическое [8, с. 430].

В 1868 г. были подведены итоги по эксперименту с объединением финансового управления в Архангельской, Олонецкой, Рязанской, Нижегородской, Самарской и Эстляндской губерниях, которые оказались весьма противоречивыми¹.

Два управляющих признали эксперимент полностью удачным, ещё один – с оговоркой, что такое объединение годно только для его губернии (Эстляндской). Ещё в одной губернии было признано возможным объединение на губернском уровне, но отвергнута возможность объединения на уровне уезда. Ещё один управляющий акцизными сборами предложил оригинальный путь отделения казначейской части в отдельное губернское учреждение при объединении остатков казённой палаты с акцизным

управлением (предложение, скрывающее под собой скорее отказ от какой-либо реформы, т. к. не позволяло решить её главной задачи). Наконец, нижегородский управляющий выступил решительным противником реформы, указывая, что польза от неё совершенно незначительна по сравнению с неудобствами, которые она вызовет. Причинами этого назывались разный характер делопроизводства (ускоренный в акцизном управлении и «более основательный» в казённой палате), различное свойство самих занятий и необходимость приравнять жалование чиновников казённой палаты к жалованию акцизных чиновников, что привело бы к росту расходов².

Все отчёты об итогах эксперимента поступали одному из немногих сторонников реформы в центральном аппарате министерства – директору Департамента неокладных сборов К. К. Гроту. По его настоянию, невзирая на разногласия в оценке эксперимента, был составлен проект по созданию единого губернского финансового управления, которому бы подчинялись уездные, объединяющие казначейства и участковые акцизные управления³. В докладной записке министру от 13 июля 1869 г. К. К. Грот, защищая идею проекта, указывал на такие проблемы существующего финансового управления на местах, как: разрозненность, недостаток исполнительной силы, неравномерность в вознаграждении труда чиновников различных финансовых учреждений⁴.

Но проект не получил поддержки у других руководителей МФ, в том же году К. К. Грот покинул свой пост.

В дальнейшем, хотя к вопросу об объединении продолжали возвращаться, эта идея становилась всё менее возможной для реализации. Во-первых, исправлялся постепенно свойственный первому десятилетию царствования Александра II

² Там же. Л. 23об.

³ Там же. Лл. 81-103.

⁴ Там же. Л. 133об.

¹ РГИА. Ф. 574. Оп. 6. Д. 144.

крен в сторону сокращения расходов за счёт сокращения должностей в аппарате управления. Во-вторых, функционал палат и акцизных управлений расширился. Усиливалась роль казённых палат в сборе податей, акцизным управлениям был поручен более тесный надзор за производством табака по табачному уставу 1871 г.

Вместо объединения местного управления руководство МФ пошло путём реорганизации казённых палат. В 1878 г. они были разделены на 3 отделения: в I-м было сосредоточено распорядительное делопроизводство по управлению кассами и по пенсиям; ко II-му были причислены ревизское делопроизводство, ведение окладных и поземельных книг, составление окладных листов и дела по наблюдению за правильным производством торговли и промыслов; на III-е было возложено переданное из казначейств бухгалтерское счетоводство по государственным расходам и доходам и по выкупной операции¹.

Дискуссии 1880-х гг. об объединении финансового управления²

Снова об объединении заговорили только в 1880-х гг., когда пост министра занял Н. Х. Бунге, замысливший глобальную реформу податной системы сбора прямых податей, которая предполагала наличие на местах агентов финансового управления, непосредственно сносящихся с плательщиками податей. Это предполагало коренное изменение роли казённой палаты, которая до этого находившаяся в сборе податей в зависимости от служащих Министерства внутренних дел, не располагала достаточными силами «для живого отношения к делу, для непосредственного участия в собирании и проверке сведений, требующихся по всем видам окладных налогов и для пра-

вильной оценки платёжной силы населения» [11, с. 12].

А ведь Н. Х. Бунге задумывался в условиях бурного роста торгово-промышленных заведений и нарастающей социальной дифференциации основной массы населения – крестьян – о постепенном введении подоходного налога, что требовало от местных финансовых органов совершенно иного потенциала.

Выход пытались найти в объединении финансового управления.

20 ноября 1881 г. на основе доклада министра внутренних дел была образована Особая комиссия для составления проектов местного управления (Кахановская комиссия). МФ было представлено в ней управляющим Государственным банком П. Н. Николаевым. Одной из задач, поставленных перед комиссией, было объединение уездного управления, в т. ч. и местных финансовых органов.

С этой целью 18 сентября 1882 г. при МФ начало свою работу Совещание для разработки вопроса о преобразовании финансового управления в губерниях. Как видим, с самого начала вопрос был поставлен широко: речь шла о возможном преобразовании местного управления финансами в целом.

В подготовленном к Совещанию проекте предполагалось объединить управление акцизными сборами с управлением окладными сборами в рамках Казённой палаты. Ст. 1 проекта гласила: «Заведование всеми окладными и неокладными сборами, кроме таможенных, ... возлагается на казённую палату». А в ст. 18 говорилось, что казённой палате «присваиваются все права и обязанности, как принадлежащие ей по действующим ныне узаконениям, так и принадлежащие губернскому акцизному управлению»³. Казённым палатам должны были быть подчинены особые уездные и губернские податные управления во главе с участковыми начальниками и податными надзи-

¹ Полное собрание законов Российской империи. Т. LII. № 58595.

² Данная часть статьи в основном соответствует рукописи авторской диссертации [15].

³ РГИА. Ф. 565. Оп. 3. Д. 8097. Л. 3 и 5.

рателями. Участковый податный надзиратель должен был кроме прав и обязанностей по податному делу получить права и обязанности помощников окружных надзирателей акцизных сборов.

Намечаемое преобразование должно было полностью изменить структуру местных органов МФ. Поэтому в работе совещания приняли участие как чиновники центрального аппарата министерства (барон Г. О. Розен (председатель Совещания), Д. А. Тимирязев, Н. И. Даудель, А. С. Ермолов, С. А. Ольхин), так и чиновники, стоявшие во главе местных органов власти (управляющие казённых палат: А. М. Щепкин, И. Д. Слободчиков, С. П. Щепкин, К. Ф. фон Вистингаузен, Е. Н. Анучин, В. А. Грейг, А. К. Штанге, А. П. Воскресенский, И. М. Чарноцкий; управляющие акцизными сборами: Н. И. Соболев, Н. П. Семёнов, Д. А. Миропольский, А. Д. Дмитриев, Э. Ф. Руккер, А. М. Благовидов, Н. Ф. Бурмейстер, Н. П. Забугин). В Совещании принимали участие и представители других ведомств: Н. Г. Тычино, Н. А. Бойсман, П. А. Рыхлевский, Н. К. Свечинский, В. И. Терминский, князь Д. Н. Церетелов.

В самом начале работы Совещания проявился конфликт между МФ и представителями других ведомств, и прежде всего МВД, по вопросу о подконтрольности местных финансовых органов. МВД хотело поставить их под контроль губернаторов, опасаясь, что в ином случае финансовые чиновники на местах получат слишком много прав по отношению к полиции, занимающейся сбором налогов. Представителей других ведомств раздражали высокие оклады акцизных чиновников и их возрастающие возможности для карьерного роста. Они опасались, что привлекательность службы в новом управлении вызовет на местах массовый отток их самых способных чиновников.

Но конфликт между чиновниками МФ и представителями других ведомств на остальных заседаниях отошёл на задний план перед конфликтом между управля-

ющими казённых палат, выступавших за объединение акцизного и податного дела, и управляющих акцизными сборами, выступивших против такого объединения.

На заседании 15 ноября Н. И. Соболев рассказал об опыте соединения в Нижегородской губернии казённой палаты с акцизным управлением и отметил, что если акцизные чиновники показали свою способность выполнять обязанности чиновников по особым поручениям Казённых палат, то последние оказались неспособными следить за акцизными сборами из-за своей загруженности другими делами и «вследствие недостатка технических сведений и необходимой для акцизного дела опытности»¹. Кроме того, собирание податного материала требовало бы нахождение акцизного чиновника на одном месте, что по характеру его деятельности считалось невозможным. Многие из членов Совещания отметили большую загруженность акцизных чиновников.

Чиновник особых поручений МФ Д. А. Тимирязев выступил решительным сторонником объединения податного и акцизного управления². Можно сказать, что в этом вопросе он был выразителем пожеланий самого министра финансов, который считал, что преобразование податного управления «должно быть основано на слиянии казённых палат и акцизных управлений с подручными им органами в одно ведомство, не касаясь, однако же, казначейской части, имеющей свою обособленную организацию. При этом министр ожидал, что этим объединением «достигнуто будет единство действия как губернского, так и местного управлений», причём чиновники последнего «будут иметь возможность, не тратя времени на дальнейшие переезды, заведовать всеми видами сборов по вверенной им территории»³.

Противниками объединения были А. С. Ермолов, А. П. Воскресенский. Кн.

¹ РГИА. Ф. 565. Оп. 3. Д. 8097. Лл. 94-94 об.

² Там же. Л. 96.

³ Там же. Л. 36.

Д. Н. Церетелов, А. К. Штанге и, что очень важно, председатель Совещания барон Розен. Они высказали мнение, что «обойтись при взимании акцизов без специальных чиновников... положительно невозможно». А Н. Н. Свечинский указал, что в Англии, Франции и Пруссии администрация прямых и косвенных налогов поручена отдельным органам¹. Весомое мнение высказал управляющий казённой палатой и акцизными сборами Эстляндской губернии, имевший 12-летний опыт объединения финансового управления в губернии в одних руках. Он отметил, что от соединения управления акцизным делом и казённой палаты «нельзя ожидать упрощения делопроизводства, т. к. заведование акцизными сборами и в составе казённой палаты потребует самостоятельности независимо от дел палаты»².

В результате, идея объединения была на заседании провалена.

Но на следующем заседании вопрос об объединении был поднят снова, и инициаторами этого стали управляющие казённых палат. Е. Н. Анучин заявил о необходимости отказаться от специализации акцизного дела, т. к. «она требовала бы лишнего расхода со стороны государственного казначейства без существенной пользы»³. Решительными противниками объединения продолжали оставаться управляющие акцизными сборами. Н. П. Семёнов, например, обратил внимание на то, что акцизные чиновники «не захотят быть сборщиками недоимок, взыскание которых по окладным сборам будет представлять сравнительно гораздо больше и труда и неприятностей, чем взыскание недоимок акцизных»⁴. Нигде более цинично, чем в этом выступлении, не проявились эгоистичные и своекорыстные цели акцизных чиновников, заинтересованных в провале проекта.

¹ РГИА. Ф. 565. Оп. 3. Д. 8097. Л. 97.

² Там же. Л. 191 об.

³ Там же. Л. 99.

⁴ Там же. Л. 98 об.

На заседании 29 ноября барон Розен предложил компромиссное решение (впервые озвученное А. С. Ермоловым), заключавшееся в разделении губерний на 3 группы:

– губернии, в которых акцизное дело представляется особенно важным и сложным;

– губернии, в которых акцизное дело сильно развито в нескольких уездах;

– губернии, где акцизное дело развито слабо⁵.

Соответственно, в губерниях первой группы слияние признавалось невозможным, третьей – возможным, во второй – при некоторых ограничениях.

Четверо управляющих акцизными сборами, члены Совещания, сразу выступили против даже такого компромисса. Но недовольными оказались и управляющие казённых палат, губернии которых могли попасть в первую группу. Высказал протест и Д. А. Тимирязев.

Тем не менее большинство членов Совещания поддержали идею Розена, в т. ч. все управляющие сборами. На следующем заседании они попытались закрепить успех, предложив вместо 3 групп ввести 2, признав смешанную форму невозможной. Но это предложение повисло в воздухе.

Дискуссия продолжилась после перерыва в работе Совещания на рождественские праздники на заседании 24 января 1883 г. Управляющие палат высказались вновь за соединение управления, а управляющие акцизными сборами против. Их не прельстило даже предложение И. Д. Слободчикова об учреждении должности помощника управляющего казённой палатой (явная компенсация за потерю самостоятельности). Отказ от самостоятельности означал для них ограничение карьерного роста и возможность постоянной конфронтации с новым руководством. Кроме того, управляющие акцизными сборами уже почувствовали

⁵ Там же. Л. 114.

изменение взглядов на реформу чиновников центрального аппарата МФ.

Об этом свидетельствовал факт поддержки предложения о разделении губерний на 2 группы со стороны представителя центрального аппарата Д. А. Тимирязева, который до этого был сторонником безусловного объединения. Можно предположить, что изменение позиции Тимирязева означало и изменение позиции самого министра, которого современники неоднократно обвиняли в неспособности отстаивать свою точку зрения. Например, А. А. Половцов называл Бунге учёным, привыкшим излагать свои мысли без всякой уверенности, что они перейдут в дело, книжным теоретиком, в котором «нет ни энергии, ни умения руководить прениями, вести людей и дела к твёрдо сознанной цели» [12, с. 79, 474–475].

Таким образом, на Совещании намечился перелом, означающий победу акцизных чиновников. Почувствовав это, управляющий казённой палаты С. П. Щепкин предпринял последнюю отчаянную попытку. Он подверг резкой критике высказанное мнение о неспособности председателей казённых палат управлять акцизным делом. «Чиновник, стоящий во главе управления, – заметил С. П. Щепкин, – не может в то же время быть и исполнительным чиновником»¹. Соответственно, нет необходимости в специальных познаниях, а необходимо только наличие организаторских способностей. Щепкин предлагал поставить акцизных и податных чиновников под управление одного лица так, чтобы «впоследствии между служащими Палаты не было конечно какого-либо различия»². На эти замечания Щепкина управляющий акцизными сборами Д. А. Мировпольский возразил, что «управляющий, не заменяя собою всех чиновников своего управления... в то же время при ревизии испол-

няет все их обязанности»³, а, значит, без специальных знаний не обойтись.

Нелепое предложение представителя МВД Н. А. Бойсмана о полной самостоятельности управляющего акцизными сборами в деле их сбора при общей подчинённости управляющему казённой палаты, было отвергнуто единогласно.

Многое на совещании зависело от позиции председательствующего. Барон Розен, директор Департамента неокладных сборов, не был заинтересован в объединении финансового управления на местах, т. к. боялся, что это приведёт к утрате контроля со стороны департамента над местными чиновниками. Свои цели председатель выразил так: «Нужно, чтобы лицо, руководящее акцизным делом в губернии, было настолько же подчинено Департаменту неокладных сборов, насколько последний подчинён министру финансов, или акцизный надзиратель – управляющему акцизными сборами»⁴.

Именно под его непосредственным давлением Совещание 27 января 1883 г. приняло компромиссную формулировку, которая звучала следующим образом: «Реформу податного управления необходимо произвести немедленно и повсеместно; при этом образование объединённого управления для заведования как акцизными, так и всеми прочими сборами, на первых порах может быть допущено только в некоторых местностях, где Министерство финансов признает возможным; в прочих местностях к объединению финансового управления следует приступить лишь постепенно и по указаниям опыта»⁵.

Таким образом, идея объединения была практически похоронена. Замечательно, что в 1883 г. произошло объединение Астраханского и Саратовского окружного управлений акцизных сборов, что можно расценить как полное нежелание объединять их с управлением казённой палатой.

¹ РГИА. Ф. 565. Оп. 3. Д. 8097. Л. 153об.

² Там же. Л. 154об.

³ Там же. Л. 198.

⁴ Там же. Л. 156об.

⁵ Там же. Л. 157об.

Провал работы Совещания заставил Н. Х. Бунге отказаться от коренной реформы и начать с малого. В 1884 г. МФ вошло в Государственный совет с представлением об учреждении в ведении казённых палат 500 должностей податных инспекторов. На заседании Кахановской комиссии в феврале 1885 г. товарищ министра финансов подчеркнул, что установление налога по безмездному переходу имущества, изменения в системе торгового обложения и трудности во взыскании прямых налогов, – «всё это требует действия на месте специальных органов, могущих надзирать за ходом финансового дела в уезде и в то же время собирать и доставлять в Министерство все необходимые для него сведения»¹. Но для этого нужно много людей, подготовленных специалистов и денег, которых нет. Поэтому создать полноценные органы финансового управления на местах пока не представлялось возможным. Учреждение податной инспекции признавалось временной мерой. Сам Н. Х. Бунге воспринимал проект, представленный МФ в Государственный совет в 1884 г., как временный, предваряющий коренную реформу податного управления, что подчёркивалось в его письме А. А. Половцеву от 31 января 1885 г. [13, с. 146].

Идея объединения никак в проекте, а потом в законе реализована не была.

Заключение

Нельзя однозначно утверждать о позитивных и негативных сторонах объ-

единения акцизного управления с управлением казённой палаты. В условиях всё большего возрастания роли косвенного налогообложения подобное объединение могло нанести удар по доходам казны, т. к. непременно отвлекло бы акцизных чиновников от их непосредственных обязанностей.

Но результатом уступчивости Бунге стал отказ от введения промыслового обложения на чисто подоходной основе, а в более широком плане – отказ от подоходной системы налогообложения в целом, которая, возможно, и могла быть введена при условии объединения местных финансовых учреждений.

Социально-экономическое отставание России, низкий уровень грамотности и образования, политическая линия на защиту интересов дворянского сословия (подразумевающая и защиту их доходов) – всё это препятствовало коренным преобразованиям в налоговой сфере. Но большую роль играли и неготовность правительства к серьёзным, и при этом вполне оправданным и восполнимым, денежным тратам на создание новой эффективной системы налогообложения; неподготовленность местных органов МФ, в первую очередь, казённых палат; узковедомственные трения между МФ и МВД.

И, конечно, как наглядно доказывает внутриведомственная дискуссия по вопросу об объединении, большую роль играли личные интересы высшего и среднего звена чиновников финансового ведомства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Шумилов М. М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX века. М.: Прометей, 1991. 218 с.
2. Горюшкина Н. Е. Подготовка винной реформы 1863 года в России: монография. Курск: ЮЗГУ, 2017. 187 с.
3. Горюшкина Н. Е. Общественная дискуссия о результатах винной реформы 1863 года в России // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2020. Т. 10. № 5. С. 200–208.
4. Кравцова Е. С. Модернизация налоговой системы России: 1885–1917: дис. ... док. ист. наук. Курск, 2011. 602 с.

¹ Журнал высочайше учреждённой Особой комиссии для составления проектов местного управления. № 9. Заседания 26 и 29 января и 1, 5, 7, 9, 12, 14, 16, 21 и 23 февраля 1885 г. С. 15.

5. Кравцова Е. С. Споры в высшем управленческом аппарате о введении института податной инспекции в Российской империи в 80-е годы XIX в. // Государство, общество, церковь в истории России XX века: мат-лы конф. Ч. 2. Иваново, 2009. С. 268–272.
6. Блюх И. С. Финансы России XIX столетия. История-Статистика. Т. 2. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1882. 295 с.
7. Терский Н. С. Питейные сборы и акцизная система в России. (Исторический очерк и настоящее положение. Опыт сравнительного исследования главнейших результатов акцизной системы и её значение для государства, казны и населения). СПб.: [Б. и.], 1890. 252 с.
8. Министерство финансов. 1802–1902. Исторический обзор. Ч. I. СПб.: Экспедиция заготовления гос. бумаг, 1902. 640 с.
9. Долгоруков П. В. Петербургские очерки. Pamфлеты эмигранта. М.: Новости, 1992. 558 с.
10. Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел (1861–1876). Т. 1. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1961. 422 с.
11. Ровинский К. Податная инспекция в России (1885–1910 гг.). Очерк деятельности податной инспекции за 25 лет её существования в связи с развитием прямого обложения. СПб.: [Б. и.], 1910. 210 с.
12. Дневник государственного секретаря А. А. Половцова / под ред. П. А. Зайончковского. Т. 1. М.: Наука, 1966. 549 с.
13. Степанов В. Л. Н. Х. Бунге: Судьба реформатора. М.: РОССПЭН, 1998. 397 с.
14. 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.
15. Соловьёв Я. В. Министерство финансов Российской империи в 1858–1903 гг.: организация и функционирование: дис. ... канд. ист. наук. М., 2003. 393 с.

REFERENCES

1. Shumilov, M. M. (1991). *Local government and central government in Russia in the 50s – early 80s. 19th century*. Moscow, Prometheus Publ. (in Russ.).
2. Goryushkina, N. E. (2017). *Preparation of the wine reform of 1863 in Russia: monograph*. Kursk: YuZGU Publ. (in Russ.).
3. Goryushkina, N. E. (2020). Public discussion on the results of the wine reform of 1863 in Russia. In: *Izvestia of Southwestern State University. Series: History and Law*, 10, 5, 200–208 (in Russ.).
4. Kravtsova, E. S. (2011). *Modernization of the tax system of Russia: 1885–1917: [dissertation]*. Kursk (in Russ.).
5. Kravtsova, E. S. (2009). Disputes in the senior management apparatus about the introduction of the institution of tax inspection in the Russian Empire in the 80s of the 20th century. In: *State, society, church in the history of Russia of the XX century*. Part 2. Ivanovo, 268–272 (in Russ.).
6. Blioch, I. S. (1882). *Finance of Russia of the 19th century. History-Statistics*. Vol. 2. St. Petersburg: M. M. Stasyulevich Publ. (in Russ.).
7. Tersky, N. S. (1980). *Drinking fees and excise system in Russia. (Historical sketch and present position. Experience in comparative research of the most important results of the excise system and its importance for the state, treasury and population)*. St. Petersburg (in Russ.).
8. (1902). *Ministry of Finance. 1802–1902. Historical review. Part I*. St. Petersburg: Expedition of Procurement of State Papers (in Russ.).
9. Dolgorukov, P. V. (1992). *Petersburg essays. Emigrant pamphlets*. Moscow: News Publ. (in Russ.).
10. (1961). *Diary of P. A. Valuev, Minister of the Interior (1861–1876). Vol. 1*. Moscow: Academy of Sciences of USSR Publ. (in Russ.).
11. Rovinsky, K. (1910). *Podatnaya inspection in Russia (1885–1910). Outline of the activities of the tax inspection for 25 years of its existence in connection with the development of direct taxation*. St. Petersburg (in Russ.).
12. Zayonchkovsky, P. A., ed. (1966). *Diary of Secretary of State A. A. Polovtsov. Vol. 1*. Moscow: Nauka Publ. (in Russ.).
13. Stepanov, V. L. (1998). N. Kh. Bunge: The fate of the reformer. Moscow ROSSPEN Publ. (in Russ.).
14. Lukyanov, I. V. (2020). *Finance Ministers of Imperial Russia: E. F. Kankrin, M. H. Reiter, N. H. Bunge*. St. Petersburg: Pushkin Foundation Publ. (in Russ.).
15. Solovyov, Y. V. (2003). *Ministry of Finance of the Russian Empire in 1858–1903: organization and functioning: [dissertation]*. Moscow (in Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Соловьёв Ян Валерьевич (г. Москва) – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры истории России Государственного университета просвещения;
e-mail: solyan@yandex.ru; ORCID: 0009-0006-9688-5692

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Yan V. Soloviev (Moscow) – Cand. Sci. (History), Assoc. Prof., Department of History of Russia, Federal State University of Education;
e-mail: solyan@yandex.ru; ORCID: 0009-0006-9688-5692