

Olexandra Zvyagina

FORMATION OF NEW FEATURES OF POLITICAL DEVELOPMENT IN THE CENTRAL EASTERN EUROPE. THE STRUGGLE FOR THE HUNGARIAN AND CZECH CROWNS 1526

In this paper author made an attempt to analyze the course and main political conceptions of the struggle for Czech and Hungary crowns between leading monarchies of the Central Eastern Europe. One of the main problems of this article is singling out the features of foreign relations between the dynasties and Hungarian and Czech nobility. Also author attempted considered diplomatic vicissitudes and features of the electoral process and results of it for all sides of the conflict in 1526.

Key words: Hungary, Czech, Kingdom of Poland, the elections in the 1526, diplomacy.

УДК 94(477)

Микола Бармак

ВПОРЯДКУВАННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

У статті розглядаються проблеми реорганізації державного управління фінансами Російської імперії та створення єдиного законодавчого поля імперії та приєднаних територій. Вказано, що еволюція законодавства по удосконаленню міністерської системи тривала впродовж всієї першої половини ХІХ ст.

Ключові слова: фінанси, податки, реформи, Міністерство фінансів, Російська імперія

Фінанси як частинна суспільних відносин, без сумніву, є визначальним чинником цивілізованості і розвитку суспільства та держави загалом і її владних інституцій зокрема. Законодавство ж є засобом досягнення поставлених цілей. Тому є цінним і науково значимим вивчення державної діяльності в її історичному розвитку, аналіз причин виникнення і видозмін фінансових інститутів.

Питанням проведення фінансових реформ в Російській імперії приділялася велика увага. До найбільш значущих робіт потрібно віднести праці по історії фінансів таких авторів як І. Бліоха, Д. Толстого, Л. Яснопольського [2; 26; 29]. Особливо слід підкреслити значення досліджень, присвячених утворенню Міністерства фінансів, яке було невід'ємною частиною фінансово-правової реформи в імперії першої половини ХІХ ст. [14–16].

Архаїчність, суперечливість правових норм, відставання від суспільних відносин, постійне зростання державного боргу, відсутність єдиного державного бюджету, високі темпи інфляції і хронічний дефіцит бюджету – риси, які характеризують фінансову систему Російської імперії на межі ХVІІІ–ХІХ ст. [17, с. 31]. До ХVІІІ ст. в державі не існувало спеціальної державної інституції, яка б акумулювала та розподіляла державні кошти, а дохід від конкретного встановленого податку призначався для покриття певної статті витрат (наприклад, подушний податок був джерелом утримання армії, шинкові збори йшли на потреби флоту, соляні збори – на палацові витрати тощо).

Перші спроби впорядкувати управління державними фінансами Російської імперії зробив Петро І ще на початку ХVІІІ ст. Після проведення ним реформ загальне управління фінансами: «збирання і надходження державних доходів, покриття витрат» [22], було одним із завдань створеного урядуючого Сенату. Засновані імператором камер-колегія, штатс-контор-колегія і ревізійно-колегія стали органами фінансового управління. Але через невизначеність функцій діяльність їх була мало ефективною, а вони самі неієздатними. Не маючи владних повноважень щодо стягнення податків, місцеві відомчі установи були вимушені звертатися за допомогою до губернаторів чи воєвод і фактично повністю залежали від загальних органів місцевого управління [15, с. 98].

Все ж, слід констатувати, що перші кроки по впорядкуванню правового регулювання фінансової діяльності в Російській імперії були зроблені: управління фінансами сформувалося в самостійну сферу державного управління, яка мала місцевий та центральний апарат; поступово всі фінансові ресурси концентрувалися в одному центральному фонді – бюджеті, а грошові кошти казни – в казначействах [17, с. 31]; створені організаційно-правові основи для встановлення бюджетного процесу та умови для існування єдиного бюджету. Створення казначейств забезпечило передумови для ліквідації системи спеціалізації доходів, при якій певний збір прямо призначався і використовувався для фінансування окремо визначеного виду витрат [17, с. 57].

Необхідність реформування та впорядкування фінансової сфери в Російській імперії, як і системи центрального державного управління загалом, була очевидною. Після вступу на престол Олександр I сказав про ситуацію в державі: «У наших справах панує неймовірний безлад, грабують з усіх боків, всі частини управляються погано; порядок, здається, вигнаний звідусіль, а імперія, не дивлячись на це, прагне лише до розширення своїх меж» [18, с. 50].

Першим кроком уряду Олександра I в реорганізації всього механізму центрального управління на раціональних і законодавчо визначених основах стало заснування міністерств, між якими чітко розподілялися функції по управлінню найважливішими сферами державної діяльності. Відтак результатом проведеної міністерської реформи стало створення галузевих міністерств, у тому числі і Міністерства фінансів, головним завданням якого були збір податків і забезпечення як звичайних, так і надзвичайних витрат держави. Перебудова державного апарату в Російській імперії повинна була змінити практику державного управління, що склалася, розмежувати функції установ, визначити законодавчо права і обов'язки вищих, центральних, регіональних та місцевих органів [1, с. 236]. Отже, поява Міністерства фінансів була логічним та закономірним кроком уряду [20, с. 3].

Історія Міністерства фінансів Російської імперії розпочинається з видання 8 вересня 1802 р. Маніфесту «Про установа міністерств» [10] і указу Сенату «Про створення трьох колегій для провадження справ на колишній підставі і про осіб, вибраних для управління міністерствами» [12]. Вперше у цих нормативних актах на рівні законодавства вживався термін «фінансова система держави». Повноваження Міністерства фінансів і інших фінансових органів законодавчо оформлялися поступово і тому у цьому процесі можна виділити декілька етапів, беручи за основу не хронологічний критерій, а значущість нормативно-правових актів для встановлення правового статусу того або іншого фінансового органу.

Перший етап охоплював період розробки кардинальних змін у державному управлінні і фінансовій системі і період проведення міністерської реформи, створення Міністерства фінансів. Розмежування функцій між Міністерством внутрішніх справ і Міністерством фінансів, структуризація міністерств, окреслення правового статусу центральних відомчих структур, порядок їх діяльності, правовий статус керівних посадовців міністерств – зміст другого етапу реформування всієї системи державного управління і фінансової, зокрема. На третьому етапі організації фінансової системи в Російській імперії були створені органи контролю за доходами та витратами державних коштів – Головне управління ревізії державних рахунків [19] і Департамент державного казначейства. Слід зазначити, що вище названі етапи не визначені на основі хронологічного критерію, а окреслені за значущістю проведених реформ. Отже, пропонуємо далі розглянути конкретніше зміст кожного конкретного етапу.

8 вересня 1802 р. Олександр I видав Маніфест «Про установа міністерств» [10], відповідно до положень якого створювалися центральні органи державного управління. З 1 січня 1810 р. почала функціонувати Державна рада, яка впродовж XIX ст. була найвищим законодавчим органом Російської імперії і розглядала «усі Закони, Статути і Установлення в первісних їх нарисах», обговорюючи в тому числі і найважливіші фінансові питання.

Першим документом, розглянутим Державною радою, став «План фінансів на 1810 рік» [11], у розробці якого брали участь М. Сперанський, Д. Гур'єв (упродовж 1810–1823 рр. – міністр фінансів), сенатор і автор ряду економічних робіт Н. Мордвінов, В. Кочубей (міністр внутрішніх справ). Основною ідеєю «Плану фінансів» є думка про реформування усієї фінансової системи (кредиту, бюджету), грошового обороту. У документі було сформульовано вперше в Російській імперії принципову схему управління державними фінансами, яка й на сьогодні не втрачає свого значення. Бюджетна система, державний кредит визначені найважливішими елементами фінансової системи. У «Плані фінансів» виділено основні фінансово-правові проблеми і шляхи їх вирішення: 1) забезпечення гласності при затвердженні і виконанні бюджету; 2) надання бюджету сили закону; 3) встановлення принципу раціональних витрат державних коштів і затвердження витрат по «приходах» (принцип збалансованості бюджету, тобто відповідність витрат доходам); 4) збільшення доходів шляхом впорядкування вже існуючих і встановлення нових податків; 5) проведення реформи грошової системи держави шляхом вилучення асигнацій з обороту, ліквідація асигнаційних банків, створення замість них банків, які випускають тільки кредитні гроші (банківський кредит) [27, с. 30].

Основою грошової системи, згідно із «Планом фінансів», повинен був стати срібний рубль. З 1811 р. пропонувалося при здійсненні всіх операцій вести рахунок на срібний рубль замість рахунку на асигнації. Для влаштування монетної і кредитної системи належало утворити Державний банк. визнаючи асигнації державним боргом, їх належало викупити у населення за курсом, що діяв, і знищити. Засоби для викупу повинна була дати внутрішня облігаційна позика. Погашення облігацій за планом відбуватиметься за рахунок митних доходів, засобів, отриманих від продажу казенних

оброчних статей, казенних земель «тим селянам, які на них живуть» та інших джерел. Найважливішим із заходів для зміцнення прибуткової бази бюджету повинні були стати скасування подушного податку і введення замість нього податку поземельного. Розмір поземельного податку мав був враховувати якість землі і кількість населення. Проте механізм відповідальності і джерела покриття незібраних сум у разі незадовільної розкладки не були передбачені, що робило цю пропозицію частково утопічною.

Запропоновані реформи охоплювали практично всі головні сторони фінансового господарства держави. Внаслідок цих реформ Російська імперія вперше отримала законодавчо оформлену схему бюджетного процесу, що включала складання, затвердження, виконання, контроль бюджету і бюджетних призначень.

Усі дії з реформування фінансової системи, що проводилися в першій половині XIX ст., супроводжувалися виданням відповідних законодавчих актів. Маніфестом 8 вересня 1802 р. засновувалися перші вісім міністерств, у тому числі і Міністерство фінансів. Відповідно до Маніфесту від 8 вересня 1802 р. та інших виданих згодом нормативно-правових актів, в першій половині XIX ст. Міністерство фінансів включало Гірський департамент; Монетний департамент; Експедицію заготовки і зберігання вексельного паперу; Експедицію державного господарства, що управляла справами камерального столу, друкування векселів і позикових листів; Лісовий департамент; Державні банки; Експедицію заготовки листів для асигнацій; Департамент державних маєтностей; Департамент зовнішньої торгівлі; Департамент різних податків і зборів; Департамент мануфактур і внутрішньої торгівлі; Департамент державного казначейства; Головне казначейство й інші підрозділи [13, с. 109]. Отже, створене фінансове відомство зосередило повноваження майже у всіх сферах фінансового господарства країни.

У віданні Міністерства фінансів перебували: управління всіма джерелами державних доходів (державне майно – землі, оброчні статті, маєтки і т. д.), гірською і соляною частиною, промисловістю і внутрішньою торгівлею, зовнішньою торгівлею, митницями, податками, митами і зборами, акцизами, митними і залізничними тарифами; завідування бюджетною частиною: складання і нагляд за виконанням річного фінансового кошторису державних доходів; розгляд представлених міністерствами і головними управліннями законопроектів, пов'язаних з появою нових видатків із скарбниці; завідування приходом, витратою і зберіганням державних грошових коштів; проведення ревізії касових установ; складання для представлення в Державну раду генерального грошового звіту по державі; завідування державними кредитними операціями: зовнішніми і внутрішніми позиками і позиками, переказами капіталів за кордон; завідування державними кредитними установами – банками, комісією державних боргів; організацією страхування, систем короткострокового і довгострокового комерційного і земельного кредитування, залізничного кредиту, дрібного кредиту; виготовлення паперових і металевих грошових знаків; розробка загальних питань грошового обігу і його регулювання; загальне керівництво справою комерційної і художньо-промислової освіти і нагляд за постановкою педагогічної частини в учбових закладах Міністерства фінансів [13, с. 109].

Незабаром, діяльність перших створених міністерств виявила недоліки Маніфесту від 8 вересня 1802 р., які, як зазначив М. Сперанський, полягали «у змішанні справ і влади між Сенатом і міністерствами, в невизначеності влади і недостатку відповідальності останніх» [25, с. 285]. Окрім того, недоліками Маніфесту є відсутність у ньому норм, які чітко визначала б компетенцію міністрів, склад міністерств, організацію діловодства, а також порядок взаємодії міністрів із вищестоящими і нижчестоящими органами і установами.

Стало очевидно, що створена таким чином міністерська система як система центрального управління Російської імперії не могла проіснувати довго. Об'єктивно виникла потреба змін, унаслідок чого почався другий етап міністерської реформи, яку очолив М. Сперанський. У складеному ним проекті перетворень «Введення до Укладення державних законів (План загального державного перетворення)» (1809 р.) отримав реалізацію принцип розділення влади на законодавчу, судову і виконавчу. При організації виконавчої влади основна увага приділялася детальній регламентації сфер діяльності і діловодства кожного міністерства, особистій відповідальності міністрів.

«План загального державного перетворення» визначив повноваження Міністерства фінансів: «У предметах цього міністерства треба розрізнати три головні напрями: джерела доходів, їх управління і розподіл по витратах; рух капіталів, які входять в казначейство, їх відпуск і правильний облік; звіти про їх використання. Важко припускати, щоб в просторій державі один міністр міг управляти цими трьома частинами. Остання з них – звіт (controle) – повинна бути навіть по суті своїй від нього незалежна, бо він сам певним чином був би в ній позивачем, відповідачем і суддею» [25, с. 286].

Згодом правовий статус Міністерства фінансів був деталізований в затвердженому 25 червня 1811 р. «Установленні Міністерства фінансів» [9]. Документ вміщував положення про те, що «всі класи народу повинні відповідно до своїх майнових статків і вигод брати участь в задоволенні державних потреб».

«Установлення Міністерства фінансів» визначило головні завдання цього центрального галузевого органу: «§ 154. Суть влади, що ввіряється Міністерству фінансів, полягає в тому, щоб діями його і головним наглядом оберегти і посилити джерела державних доходів, і забезпечити законам і установленням, із цієї галузі виданим, точне і правильне виконання». Владу і обов'язки міністра фінансів по «управлінню загальною фінансовою системою держави» документ трактував наступним чином: «§ 155. ... влада і обов'язки Міністра фінансів ... мають наступні головні предмети: 1. Державні доходи, загальне управління ними і складання річного фінансового кошторису цих доходів. 2. Державні витрати, за їх призначенням, і складання річного фінансового кошторису цих витрат. 3. Виконання річного фінансового кошторису доходів і витрат» [9]. «Установлення Міністерства фінансів» регламентувало склад міністерства і детально розписувало структуру міністерства і порядок провадження справ.

Усі міністерства наприкінці кожного року зобов'язані були представляли міністрові фінансів відомості або кошторис витрат на наступний рік. Прості переліки майбутніх витрат на наступний рік, затверджені імператором, міністр фінансів відправляв державному скарбникові для виконання. Для провадження ділової документації та обігу паперів у міністерстві встановлювався строгий порядок.

Еволюція законодавства по удосконаленню міністерської системи в Російській імперії тривала впродовж всієї першої половини XIX ст. Відповідно до нормативно-правових актів у першій чверті XIX ст. основним завданням Міністерства фінансів було управління: джерелами державних доходів (за винятком державного майна); рухом державних грошових засобів; державним кредитом (вирішення питань щодо висновків про державні позики і виконання зобов'язань по них); торгівлею і промисловістю; бюджетним процесом [9].

Другий етап по організації державного управління знаменується більш чітким визначенням функцій та повноважень міністерств, їх структуризацією. Конкретизація предметів відання Міністерства фінансів та функцій відбулася з ухваленням 17 серпня 1810 р. Маніфесту «Про розділення державних справ по міністерствах». Цей нормативно-правовий акт докладно визначив окреслив коло питань, а також структуру установлених відомств: різні експедиції і департаменти були перерозподілені і підпорядковані кожному міністрові і головному управлінню.

«Загальне установлення міністерств» від 25 червня 1811 р. визначило єдині, спільні для всіх міністерств засади їх організаційної структури, питання діловодства, систему взаємин структурних підрозділів, порядок їх взаємодії між собою та з іншими органами влади та державними установами різних рівнів, окреслило правовий статус посадовців, їх функції, права та обов'язки, відповідальність і інші питання. Кожне міністерство очолював міністр, якого призначав імператор. Посада міністра фінансів мала два основні завдання: «управління казенними і державними частинами, які надають уряду потрібні на утримання його доходи», і генеральне всіх доходів «розасигнування по різних частинах державних витрат».

Заступник міністра згідно із тогочасною традицією та законодавством називався «товаришем міністра». При міністрові функціонувала канцелярія і рада. Структурними одиницями міністерства були відповідні підрозділи – департаменти, відділи, відділення, служби і т. п. Робочий апарат будь-якого міністерства, у тому числі і Міністерства фінансів, складався з декількох департаментів, які підрозділялися на відділення, а останні – на столи. В основі організації міністерств перебував принцип єдиноначальності – пряме і безпосереднє підпорядкування нижчих чинів – вищим.

У кожному міністерстві було загальне присутствіє, яке розглядало справи, що стосувалися всіх відділень, Цей дорадчий орган складався з директорів департаментів і начальників відділень.

Крім цього, до складу міністерств входили і «особливі установи»: особливі канцелярії, рахункові відділення, вчені кабінети, лабораторії й інші підрозділи спеціального призначення. В рамках міністерств діяли і чиновники для особливих доручень.

Створення шляхом об'єднання ряду установ, що здійснювали хоч і формальний контроль за доходами і витратами всіх казенних і громадських сум і капіталів (Державна експедиція рахунків Сенату, Департамент вирішення старих рахунків колишньої Ревіз-колегії і Рахункова експедиція Департаменту водних комунікацій) в 1811 р. Головного управління ревізії державних рахунків [19] і в 1821 р. Департаменту державного казначейства, який відав прийомом і зберіганням доходів, спрямуванням їх на витрати, а також рахунковою частиною, бухгалтерією і контролем [4–5; 7] знаменувало третій етап у формуванні державної фінансової системи Російської імперії.

У лютому 1809 р. була затверджена доповідь державного скарбника про правила ревізії рахунків. Ці правила спрощували і прискорювали ревізію: тепер при її проведенні головну увагу слід

було звертати на з'ясування правильності обліку і фактичного надходження державних доходів, а також на правомірність відповідність проведених витрат.

Необхідність встановлення єдиних правил для перевірки рахунків зумовлювалося наявністю після скасування ревізійно-колегії тисяч рахунків і справ, які неможливо було вирішити впродовж багатьох десятків років. І хоча створення казенних палат в 1775 р., Експедиції для ревізії державних рахунків при Державному скарбнику в 1780 р. дещо просунуло справу вперед, але на початку XIX ст. на порядок денний постало питання про влаштування ревізійної частини на якісно нових основах [6; 8].

Компетенція і облаштування нового органу фінансового контролю закріплювалися в Маніфесті від 28 січня 1811 р. «Про облаштування Головного управління ревізії державних рахунків», згідно із яким це відомство зобов'язане було перевіряти доходи і витрати «всіх казенних і громадських сум і капіталів». Видання цього нормативного акту розпочинає історію розвитку самостійного державного контролюючого фінансову сферу органу в Російській імперії.

Потрібно зазначити, що на початку XIX ст. фінансовий контроль мав, зазвичай, формальний характер і обмежувався перевіркою звітних документів і книг у Петербурзі. Самостійних органів на місцях Головне управління ревізії державних рахунків не мало. Окрім цього законодавець звільнив багато міністерств від обов'язку надавати звіти цьому відомству. До таких органів відносилися Міністерство імператорського двору, кредитні установи, Державна рада, добродійні установи і деякі інші.

Процес створення державного казначейства відбувався з деякими труднощами, оскільки вищі адміністративні чини не бажали поступатися частиною своїх повноважень по розпорядженню казенними засобами на користь державного казначейства. Лише у 1821 р. у складі Міністерства фінансів з'явився Департамент Державного казначейства [5; 23]. Цей підрозділ утворився в результаті реорганізації Експедиції про державні доходи. Департамент здійснював завідування доходами і витратою грошових засобів – всією касовою частиною, а саме обліком надходжень коштів у державну скарбницю, завідував відкриттям, рухом і закриттям кредитів, складав касовий звіт про залишок, прихід і витрату готівки із коштів казначейства за рік, складав генеральний грошовий звіт по державі для Державної ради згідно із Положенням про звітність по Міністерству фінансів (1830 р.) [23]. Департамент Державного казначейства мав розгалужену структуру підвідомчих йому органів: Головне казначейство, губернські та повітові казначейства, казенні палати.

Серед органів державної фінансової системи Російської імперії, реформованої у першій половині XIX ст., слід згадати і Державного скарбника. Його діяльність тісно пов'язана із функціонуванням Міністерства фінансів: міністерство розробляло бюджет, а державний скарбник його виконував. Хоча Маніфест «Про установаження міністерств» (1802 р.) конкретизував статус державного скарбника як одного з міністрів [24, с. 5], але підпорядкована йому безпосередньо експедиція про державні доходи не згадується і переліку створюваних міністерств і тому вважати державного скарбника міністром можна лише з формальної точки зору без нормативного закріплення [3, с. 141].

Аналіз норм, що стосуються взаємин державного скарбника і Міністерства фінансів, показує, що останнє по статусу було вище і володіло значними правами у сфері управління фінансами. Так, в Маніфесті встановлювалося, що державний скарбник «без монаршої волі, оголошеної через міністра фінансів», не мав права здійснювати які-небудь витрати і асигнування (ст. V). Крім того, він повинен був взаємодіяти з останнім з питань, пов'язаних з використанням і зберіганням бюджетних коштів, а саме: яка їх кількість надійшла, які є недоїмки, скільки із зібраних доходів використано, скільки і за ким в залишку числиться, і де дані залишки знаходяться.

Так в першій чверті XIX ст. була частково реформована, а почасти сформована заново система органів управління фінансами. М. М. Сперанський, основний розробник реформаторських законопроектів, створив основи для подальшого закріплення правопорядку і системи контролю у сфері фінансів. Проте законопроекти вимагали доопрацювання, а реформи чекали свого продовження.

Якщо М. Сперанський розпочав реформаційні процеси в державному управлінні у тому числі і у фінансовій сфері, то автором наступних ідей, на основі яких проводилося удосконалення останньої, став граф Є. Канкрін. Головною метою його програми дій був розвиток «капіталу розуму» імперії з урахуванням проблеми невизначеності зокрема, можливості війни і сільськогосподарських криз. Узагальнюючи зміст загального плану фінансових реформ Є. Канкріна, можна виділити наступні його положення:

1. Скорочення до мінімуму всіх видів державного кредитування промисловості і сільського господарства, що повинно знизити відсоткові ставки. Звести до мінімуму використання зарубіжних позик.

2. Збільшення державних надходжень до бюджету не через прямі податки, а шляхом непрямих зборів, які вимагають мінімальних адміністративних витрат, зокрема, відкупів і митних зборів. Ця зміна в бюджетній політиці повинна бути використана для забезпечення внутрішньої безпеки імперії, тобто спрямована на збільшення військового фонду, стабілізацію грошового обігу, утворення внутрішніх запасів зерна.

3. Прагнути до бюрократизації і централізації державного управління, роблячи ставку на професійну освіту, боротьбу з корупцією і створення професійних, напівавтономних організацій, таких, як організації гірських інженерів, лісоводів, географів, відкупників, митників і ін.

4. Поступово дозволяти самоврядування селянських общин там, де це дозволяють умови.

5. Сприяти переселенню селян і добровільному звільненню їх поміщиками від кріпосної залежності.

6. Знаходити потенційно прибуткові види економічної діяльності, заохочуючи їх шляхом надання технічної й інфраструктурної допомоги, а не грошовими засобами (позиками).

7. Сприяти зростанню міст, створюючи нову (монопольну) категорію громадян. Дана політика повинна врешті-решт привести до зростання попиту на хліб.

8. Внести зміни до комерційного кодексу, зокрема, в законодавство щодо банкрутства і продажу земель.

9. Грошовий обіг повинен стабілізуватися сам по собі, але у разі потреби (наприклад, у разі війни) можуть бути необхідні додаткові випуски асигнацій.

10. При підвищенні цін на землю і врегулюванні законодавства можна (поступово) приступити до програми звільнення селян від кріпосної залежності.

11. Масштабні проекти, такі, як побудова залізниць, повинні здійснюватися приватними особами.

Аналіз головних тез реформаторських проектів Є. Канкріна показує, що, на його думку, головною метою у розвитку системи державного управління є створення і еволюціонування міцних владних інститутів, розробка чітких правових норм, розбудова інфраструктури і «капіталу розуму» [28, с. 120]. Хоча значна частина реформаторських ідей Є. Канкріна не була практично реалізована, все ж основні напрями фінансової й економічної політики другої чверті XIX ст. у багатьох моментах визначалися саме ними. Це демонструє аналіз нормативно-правових актів, які регулювали фінансову сферу Російської імперії. Загалом впродовж двох десятиріч (1823–1844 рр.) у Міністерстві фінансів було обговорено більш, ніж 550 законопроектів [21, с. 142], більшість із яких згодом набули сили законів і визначили напрями фінансової політики держави. Для більш зручної характеристики їх можна згрупувати по окремих напрямках:

Створення інфраструктури: заснування різних державних установ; проведення наукових досліджень; видавництво наукових журналів і газет; розвиток транспортних систем; підтримка промислового розвитку; регулювання банківських і грошово-кредитних сфер.

Спрощення і раціоналізація бюрократичної системи: збільшення заробітної плати держслужбовців, запровадження внутрішніх аудитів, уточнення і специфікація функцій державної влади, посилення контролю за управлінням державним кредитом, реформування державних фабрик, періодичні ревізії, перехід до спрощених схем управління.

Централізація законодавчої бази: реальне охоплення чинними законами «периферії» імперії, введення в єдине законодавче поле Російської імперії нещодавно приєднаних територій.

Обмеження повноважень уряду в господарських процесах: проведення приватизаційних процесів, скасування окремих видів податків, введення податкових пільг, усунення перешкод для бізнесу. Розширення ролі уряду в господарських процесах: застосування додаткових способів і засобів державного регулювання, збільшення ставок окремих видів оподаткування, створення державних підприємств.

Слід зазначити, що створення централізованого апарату управління фінансовою системою проходило довго і з труднощами, проте враховуючи соціально-політичну і економічну обстановку в державі у той час, результати міністерської реформи і фінансові реформи М. Сперанського і Є. Канкріна можна назвати не тільки значними, але і прогресивними. Маніфести 1802 р. і 1811 р. стали основою функціонування фінансової системи в першій половині XIX ст. Через існуючу на той час юридичної техніки, за якою в одному нормативному акті поєднувалося правове регулювання різних сфер суспільних відносин (адміністративних, фінансових і т. д.), виникла необхідність уточнення, доповнення і розширення існуючих фінансових норм, що викликало розробку і прийняття значної кількості маніфестів, законів, указів тощо. Створена законодавча база дає підстави стверджувати, що на середину XIX ст. в Російській імперії завершився процес становлення якісно нової системи управління фінансами, яка відповідала тогочасним державним потребам і мала певний запас потенціалу для майбутнього розвитку завдяки розробленим М. Сперанським і Є. Канкріном проектам реформ.

Список використаних джерел

1. Александров А. А. Реформаторская деятельность графа М. М. Сперанского в контексте европейских преобразований XVIII – тридцатых годов XIX века: дис. ... канд. ист. наук / А. А. Александров. – М., 1999.
2. Блюх И. С. Финансы России XIX столетия. История, статистика / И. С. Блюх. – Т. 1–2. – СПб., 1882.
3. Владимиров О. В. Государственный финансовый контроль в России в XVII – XIX в. в. (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Владимиров. – Белгород, 2003.
4. Высочайше утвержденное 3 февраля 1821 года Учреждение Главного казначейства // Полное собрание законов Российской империи (далі – ПЗС-1). – 1-е изд. – СПб., 1830. – Т. 37. – № 28544.
5. Высочайше утвержденное Учреждение Департамента Государственного казначейства // ПЗС-1. – Т. 37. – № 28542.
6. Высочайше утвержденный 15 августа 1808 года доклад Государственного казначея Голубцова «О преобразовании Экспедиции о государственных доходах» // ПЗС-1. – Т. 29. – № 23221.
7. Высочайше утвержденный 2 февраля 1821 года Штат Департамента Государственного казначейства // ПЗС-1. – Т. 37. – № 28543.
8. Высочайше утвержденный 20 февраля 1809 года доклад Государственного казначея «О правилах ревизии счетов, о соединении в один состав третьей Экспедиции для свидетельства и пятой для ревизии счетов, под названием Государственной экспедиции для ревизии счетов – с приложением штатов оной» // ПЗС-1. – Т. 29. – № 23424.
9. Высочайше утвержденный 25 июня 1811 года Манифест «Учреждение Министерства финансов» // ПЗС-1. – Т. 31. – № 24688.
10. Высочайше утвержденный 8 сентября 1802 года Манифест «Об учреждении министерств» // ПЗС-1. – Т. 31. – № 20406.
11. Высочайше утвержденный План финансов на 1810 г. // ПЗС-1. – Т. 31. – № 24312.
12. Высочайше утвержденный Указ Сенату «Об образовании трех коллегий в образе производства дел на прежнем основании и о лицах, избранных к управлению министерствами» // ПЗС-1. – Т. 31. – № 20409.
13. Высшие и центральные государственные учреждения России, 1801-1917 гг. Т. 3. – СПб., 1998.
14. Довнар-Запольский М. В. Зарождение министерств в России / М. В. Довнар-Запольский. – М.: Изд-е товарищества И.Д. Сытина, 1906.
15. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – М., 1968.
16. Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке / П. А. Зайончковский. – М., 1978.
17. Коломиец А. Г. Государственные финансы в период формирования, упрочения и кризиса российского государства (сер. XVI – рубеж XIX–XX столетий): дис. ... д-ра экон. наук / А. Г. Коломиец. – М., 2004.
18. Коломиец А. Г. «Дней Александровых прекрасное начало» (Государственные финансы в первые годы XIX столетия) / А. Г. Коломиец // Финансы. – 1998. – № 2. – С. 50.
19. Манифест от 28 января 1811 года «Об устройстве Главного управления ревизии государственных счетов» // ПЗС-1. – Т. 31. – № 24502.
20. Марней Л. П. Финансовая политика России в первой половине XIX века: дис. ... канд. ист. наук / Л. П. Марней. – М., 1999.
21. Мондэй К. Д. Экономическое мировоззрение бюрократической элиты Российской империи Николаевской эпохи (на примере Е. Ф. Канкрин): дис. ... канд. экон. наук / К. Д. Мондэй. – СПб., 2004.
22. О поручении Правительствующему Сенату попечения о правосудии, об устройстве государственных доходов, торговли и других отраслей государственного хозяйства от 2 марта 1711 года / ПЗС-1. – Т. 4. – № 2330.
23. Положение об отчетности по министерству финансов 6 ноября 1830 г. // ПЗС-2. – Т. 5. – № 4074.
24. Приходько М. А. Симбиоз коллежской и министерской систем государственного управления в России в начале XIX века / М. А. Приходько // История государства и права. – 2001. – № 3. – С. 5.
25. Сперанский М. М. О государственных установлениях / М. М. Сперанский // План государственного преобразования графа М. М. Сперанского (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.). – М., 1905.
26. Толстой Д. История финансовых учреждений со времени основания государства до кончины Императрицы Екатерины II / Д. Толстой. – СПб., 1848.
27. У истоков финансового права (в серии «Золотые страницы российского финансового права») / Сост. А. Н. Козырев. – М: Статут, 1998.
28. Чуднов И. А. Финансовая история России / И. А. Чуднов. – Кемерово: КузбассГТУ, 1999.
29. Яснопольский Л. Н. Очерки русского бюджетного права / Л. Н. Яснопольский. – М., 1912.

Николай Бармак**УПОРЯДОЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.**

В статье рассматриваются проблемы реорганизации государственного управления финансами Российской империи и создание единого законодательного поля империи и присоединенных территорий. Указано, что эволюция законодательства по совершенствованию министерской системы продолжалась в течение всей первой половины XIX в.

Ключевые слова: финансы, налоги, реформы, Министерство финансов, Российская империя.

Mykola Barmak**MANAGING PUBLIC FINANCE MANAGEMENT OF THE RUSSIAN EMPIRE IN
THE FIRST HALF OF THE NINETEENTH CENTURY.**

The article addresses the problem of public financial management reorganization Empire and establish a single legal framework empire and annexed territories. It is indicated that the evolution of legislation to improve ministerial system continued throughout the first half of the nineteenth century.

Key words: finance, taxes, reforms, the Ministry of Finance, Russian Empire.