

Walerij Leonidowicz Stiepanow
(Rosyjska Akademia Nauk,
Instytut Ekonomiki, Moskwa)

Ministerstwo Finansów Imperium Rosyjskiego w epoce Michaiła Christoforowicza Rejtnera (1862–1878)

tłumaczenie A. Górak

Po wojnie krymskiej (1853–1856) rosyjskie władze zajęły się przewycięzeniem kryzysu systemu zarządzania finansami, który został spowodowany nieracjonalnością rozdziału funkcji między strukturami Ministerstwa Finansów, ogólną nadmierną biurokratyzacją i słabościami zasobów kadrowych. Aktualność tego zadania wzrosła wraz z tym, jak przeprowadzenie ekonomicznych przekształceń w czasie tzw. Wielkich Reform doprowadziło do komplikacji funkcji tego resortu. Za rządów ministra Aleksandra Maksymowicza Kniażewicza (1858–1862) zaczęło się wielkie przedsięwzięcie reorganizacji ministerstwa celem szczegółowego określenia kompetencji, zarówno poszczególnych działów, jak i całości. Kniażewicz i jego najbliżsi współpracownicy planowali przeprowadzenie reformy strukturalnej ministerstwa, podniesienia jego autorytetu w kręgach rządowych, zwiększenia znaczenia w aparacie państwowym i poszerzenie wpływu na ekonomiczne życie kraju.

Minister finansów zaprosił do współpracy utalentowanych ekonomistów – A.I. Butowskiego (dyrektora Departamentu manufaktur i handlu wewnętrznego w l. 1859–1864), K.K. Grota (dyrektora Departamentu różnych podatków i opłat w l. 1861–1863 rr.), Ju.A. Hegemajstera (dyrektora Specjalnej kancelarii działu kredytowego w l. 1858–1861), Je.I. Łamanskiego („towarzysza” zarządzającego Bankiem Państwowym w l. 1860–1867), M.Ch. Rejtnera (członka Rady ministra finansów w l. 1859–1862). Ci, wykreowani przez Kniażewicza ludzie, stanawszy na czele poszczególnych struktur ministerstwa, dobierali sobie z kolei odpowiednich podkomendnych, co doprowadziło do znaczącego odnowienia składu personalnego urzędników ministerstwa na średnich stanowiskach.

Środowisko ekonomistów stanowiło rdzeń komisji utworzonych w 1859 r. przy resorcie finansów: o ulepszeniu systemu podatków i opłat, dla osądzenia środków do polepszenia urzędzenia systemu bankowego i monetarnego, o reorganizacji Banku Państwowego, o urządzeniu banków hipotecznych, a także

Komisji Redakcyjnych (1859–1860), które zajmowały się przygotowaniem projektu zniesienia prawa dominialnego. Do udziału w tych Komisjach zostali zaproszeni i inni urzędnicy-ekonomiści: W.P. Bezobrazow, G.P. Niebolsin, F.G. Ternier. Członkiem komisji był także profesor kijowskiego Uniwersytetu św. Władimira N.Ch. Bunge.

Michaił Christoforowicz Rejtern



Źródło: *Русские деятели в портретах, изданных редакцией исторического журнала "Русская старина"*, wyd. 4: Grawiury I.P. Pożalostnego i F.A. Merkina, Sankt Petersburg

1890.

Reorganizacja resortu finansów była przeprowadzana w ścisłym związku z reformami ekonomicznymi. Działalność Kniażewicza zaznaczyła się przede wszystkim w postaci dwóch dużych przekształceń. 31 maja 1860 r. na miejsce zlikwidowanych starych banków został utworzony Bank Państwowy, który stał się silnym narzędziem polityki finansowo-kredytowej ministerstwa i wzmocnił jego oddziaływanie na rozwój gospodarki narodowej. Zgodnie z Ustawą o opłatach od napitków z 4 lipca 1861 r. został zniesione tzw. *odkupy winne* a wprowadzono system akcyzowy, w terenie utworzono gubernialne i okręgowe (w powiatach) zarządy akcyzy, które podlegały bezpośrednio ministrowi finansów. Powierzono im nadzór nad wykonywaniem ustalonych reguł produkcji i handlu napojami alkoholowymi, kontrolę płacenia akcyzy, rewidowanie gorzelni. Kniażewicz poparł Kontrolę Państwową w ogłoszeniu 1 stycznia 1862 r. jawności budżetu państwowego i w opracowaniu nowych zasad budżetowo-rachunkowych, zatwierdzonych 22 maja 1862 r. już po dymisjonowaniu ministra finansów. Te przepisy wprowadzały w kraju zasady budżetowej i kasowej jednolitości, ustanawiały ogólną dla wszystkich instytucji państwowych system rachunkowy i bilansowy¹.

Reorganizacja ministerstwa finansów i zmiana jego funkcji była kontynuowana za Rejterna, kierującego tym resortem w l. 1862 – 1878. Pod kątem swoich poglądów należał on do liberalnych ekonomistów i postrzegał rozwój prywatnej przedsiębiorczości jako optymalny środek podźwignięcia gospodarki narodowej. W przeddzień nominacji Rejtern zajmował stanowisko zarządzającego sprawami Komitetu dróg żelaznych i Komitetu finansów, członka Rady ministra finansów i Naukowego komitetu ministerstwa finansów, brał też udział w pracy szeregu komisji. Wszystko to pozwoliło mu na zdobycie niezbędnego doświadczenia, zapoznania się z bieżącymi sprawami resortu finansów. Odegrał on znaczącą rolę w tzw. wielkich reformach Aleksandra II. Współcześni nazywali go jednym z najbliższych pomocników „Cara – Oswobodziciela”. Szesnastoletnia działalność Rejterna na czele Ministerstwa Finansów złożyła się na odrębny etap w ekonomicznej polityce państwa².

W swojej działalności nowy minister opierał się na własnej ekipie. Za jego rządów skład uformowanej wcześniej grupy ekonomistów nieco się zmienił. Ju.A. Hegemejster jeszcze w 1861 r. został zwolniony ze stanowiska dyrektora Specjalnej kancelarii działu kredytowego i przeniesiony na służbę do Senatu. Zastąpił go G.P. Niebolsin, który w okresie 1863–1866 był „towarzyszem” (zastępcą) ministra finansów, a w 1868 r. został członkiem Rady Państwowej. K.K. Grot (w l. 1863–1869

¹ Л.Е. Шепелев, *Царизм и буржуазия во второй половине XIX века: проблемы торгово-промышленной политики*, Leningrad 1981, s. 47–49; Я.В. Соловьев, *Министерство финансов Российской империи в начале царствования Александра II (1856–1862 гг.)*, „Вестник Московского государственного областного университета” seria: «История и политические науки» 2004, № 3, s. 14–23.

² O biografii M.Ch. Rejterna patrz szczegółowo: В.Л. Степанов, *Михаил Христофорович Рейтерн*, [w] *Российские реформаторы (XIX – начало XX в.)*, Moskwa 1995, s. 146–182.

dyrektor Departamentu podatków niestałych) w 1870 r. został także mianowany członkiem Rady Państwowej. Od drugiej połowy lat 60-ch prof. N.Ch. Bunge przestał być zapraszany do udziału w komisjach. W związku z tym umocniła się pozycja Je.I Łamanskiego, który w 1867 r. został zarządzającym Bankiem Państwowym. Jednym z bliższych współpracowników ministra finansów pozostał A.I. Butowski w l. 1864–1879 zajmujący stanowisko dyrektora Departamentu handlu i manufaktur. Był on aktywnym uczestnikiem prawie wszystkich rządowych komisji i komitetów zajmujących się przygotowaniem reform ekonomicznych, a w 1867 i 1868 r. pełnił obowiązki „towarzysza” ministra finansów. F.G. Ternier w 1862 r. został mianowany urzędnikiem do specjalnych poryczeń przy ministrze, a w 1864 r. – wicedyrektorem Departamentu handlu zewnętrznego. W.P. Bezobrazow w 1864 r. zajął funkcję członka Rady ministra finansów.

Przekształcenie struktury resortowej zaczęło się od włączeni 2 sierpnia 1862 r. w skład ministerstwa Głównego Urzędu Wykupowego, utworzone w związku z ogłoszeniem reformy włościańskiej 19 lutego 1861 r. i wcześniej funkcjonującego przy Petersburskim Skarbie Ochronnym (Петербургская сохранныя казна)³. Podstawowymi funkcjami tej instytucji było sprawdzanie wniosków o wykup, nadsyłanych przez gubernialne urzędy włościańskie, podejmowanie decyzji o przejściu wspólnot włościańskich na wykup i wydawanie właścicielom wykupnych sum. Wkrótce nastąpiły następne posunięcia.

Przeprowadzone i jeszcze stojące przed nami przekształcenia różnych gałęzi gospodarki państwowej, – referował Rejtern imperatorowi 1 grudnia 1862 r., – wymagają adekwatnych przemian także w urzędzeniu niektórych działów samej administracji finansowej, a szczególnie: dotyczących zarządzania handlem i działem solnym oraz zarządzania podatkami, powinnościami ziemskimi i opłatami akcyzowymi z napitków i soli⁴.

15 kwietnia 1863 r. dwa wydziały ds. solnych i stoły (referaty) do tychże spraw wydziały rachunkowego Departamentu spraw górniczych i solnych zostały przyłączone do Departamentu różnych podatków i opłat, który z kolei podzielono na dwie instytucje⁵. Pierwszy wydział tego departamentu i Zarząd powinności ziemskich Departamentu kasy państwa utworzyły Departament podatków stałych. Na niego nałożono obowiązek zarządzania podatkami bezpośrednimi, zarządzanie powinnościami ziemskimi i opłatami (сборами), ściąganie różnorodnych opłat (пошлин). Ponadto, z pierwszego rozporządzającego wydziału Departamentu kasy państwa do niego przeszły sprawy nadzoru nad wpływaniem podatków i ściąganiu niedopłat. Pozostała część Departamentu różnych podatków i opłat otrzymała

³ Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе [dalej: ПСЗ-II], t. XXXVII, dział 1, № 38573.

⁴ *Министерская система в Российской империи: к 200-летию министерств в России*, Moskwa 2007, s. 413.

⁵ ПСЗ-II, t. XXXVIII, dział 1, № 39487.

nazwę Departamentu podatków niestałych, do kompetencji którego należało ściąganie akcyzy z wyrobów spirytusowych i soli, stemplowych, dominialnych i kancelaryjnych opłat. 26 października 1864 r. do tego departamentu z Departamentu manufaktur i handlu wewnętrznego przeniesiono zarządzanie akcyzą od tytoniu i cukru.⁶

Restrukturyzacji poddano także system finansowej administracji terenowej. Po utworzeniu zarządów akcyzy (1861 r.) i gubernialnych izb kontroli w resorcie Kontroli Państwowej (1866 r.), izby skarbowe (główne organy terenowe Ministerstwa Finansów) straciły swoje funkcje gospodarcze i rewizyjne. Wedle prawa z 23 maja 1866 r. stały się one organami administracji fiskalnej, zarządzającymi kasami i nadzorującymi dochody i wydatki skarbu⁷. 12 marca 1874 r. z izb skarbowych do zarządów akcyzy przekazano sprawy dotyczące naruszeń postanowień o akcyzie od tytoniu i cukru⁸. Według nowych etatów zatwierdzonych 30 maja 1878 r. izby składały się z trzech wydziałów: w pierwszym skoncentrowano prowadzenie spraw emerytur dla gubernialnego komitetu rozporządzającego i zarządu kas; w drugim – układanie list podatków stałych, prowadzenie ksiąg podatków stałych i ziemskich, sprawy nadzoru nad handlem i przemysłem; w trzecim – przekazane z kas rachunkowość buchalterską dotyczącą dochodów i wydatków państwowych, a także operacji wykupowej.⁹

Ministerstwo Finansów przeprowadziło także reorganizację terenowych kas (казначейств), podlegających izbom skarbowym. 23 marca 1864 r. wzmocniono skład rozporządzających, buchalterskich i rachunkowych wydziałów Departamentu Kasowości Państwowej jednocześnie zmniejszając liczbę urzędników w innych wydziałach; zlikwidowano szereg stanowisk w Kasie Głównej; Petersburska kasa powiatowa przemianowana została w gubernialną przy jednoczesnym zwiększeniu liczby służących w niej urzędników w działach kontrolnym i buchalterskim.¹⁰ 30 listopada 1865 r. wszystkie powiatowe kasy, działające w miastach gubernialnych, zostały przemianowane na gubernialne, a pozostałe powiatowe kasy – w wydział ds. wydatków¹¹. Lecz nowe nazwy nie utrzymały się i wkrótce przywrócono poprzednią nazwę «уездное казначейство». 15 grudnia 1867 r. zatwierdzono nowe etaty kas wszystkich szczebli¹². Powierzono im cały kompleks obowiązków: przyjmowanie, ewidencję i przechowywanie wszelkich dochodów skarbu, depozytów i środków specjalnych instytucji państwowych, przeprowadzanie płatności, sprzedaż papieru stemplowego, znaczków, banderoli, blankietów, świadectw i petentów dotyczących zapłaconej akcyzy, wydawanie świadectw na prawo handlu i przemysłu, prowadzenie rachunków ubezpieczeń wzajemnych,

⁶ Tamże, t. XXXIX, dział 2, № 41380.

⁷ Tamże, t. XLI, dział 1, № 43336.

⁸ Tamże, t. XLIX, dział 1, № 33245.

⁹ Tamże, t. LIII, dział 1, № 58596.

¹⁰ Tamże, t. XXXIX, dział 1, № 40700.

¹¹ Tamże, t. XL, dział 2, № 42728.

¹² Tamże, t. XLII, dział 2, № 45292.

rozesyłanie listów rozdziału podatku na społeczności wiejskie, przedstawianie w określonym terminie sprawozdań do izb skarbowych i in.

W okresie działalności ministerskiej Rejterna jeszcze bardziej nasilił się skarbowy charakter Banku Państwowego, znacznie wzrosła liczba jego filii w terenie. 3 stycznia 1862 r. przyjęto statut agend Bank Państwowego i ich etaty¹³. 20 grudnia 1863 r. imperator podpisał ukaz pozwalający na otwieranie w różnych miastach oddziałów banku¹⁴. Do początku lat 80-ych w guberniach działało 8 agend i 47 oddziałów¹⁵. Znaczenie banku jeszcze bardziej wzrosło po tym jak podporządkowano mu kasy oszczędnościowe, które wedle statutu z 16 października 1862 r. można było otwierać przy kasach powiatowych i dumach miejskich¹⁶. 27 marca 1864 r. wydano pozwolenie na otwieranie kas przy agendach i wydziałach Banku Państwowego¹⁷, a 19 października 1864 r. – także przy miejskich bankach społecznych¹⁸. W okresie 1862–1878 ogólna liczba kas oszczędnościowych zwiększyła się z 2 do 76¹⁹.

Za rządów Rejterna nastąpiło przejście od wojskowej (wprowadzonej w 1834 r.) do cywilnej organizacji administracji górniczej. 15 kwietnia 1863 r. Departament spraw górniczych i solnych przemianowano na Departament Górniczy. Po przekazaniu działu solnego do Departamentu opłat niestałych w kompetencjach Departamentu Górniczego pozostały dosłownie sprawy górnicze i mennicze. Te same prawo zlikwidowało Sztab Korpusu inżynierów górnictwa i działający przy nim Audytoriat Górniczy, a zarządzanie takimi działami górnictwa jak: inspektorski, techniczny, szkolny i wojenno-sądowy przekazano Departamentowi Górniczemu²⁰. 15 czerwca 1866 r. zmilitaryzowany Instytut Korpusu Inżynierów Górnictwa został przekształcony w zwykłą instytucję oświatową – Instytut Górniczy²¹. Zgodnie z prawem z 22 kwietnia 1867 r. Korpus inżynierów górnictwa stał się cywilnym działem służby²². 5 maja 1870 r. w wyniku likwidacji Warszawskiego centralnego zarządu górniczego przemysł górniczy Królestwa Polskiego podporządkowano Departamentowi Górniczemu²³. 1 lutego 1872 r. wobec ustanowienia akcyzy od wyrobów przemysłu naftowego przekazano Departamentowi Górniczemu nadzór nad prywatnymi przedsiębiorstwami naftowymi.²⁴ 21 grudnia 1873 r. wszystkie działy górnictwa (Departament Górniczy, Rada Górnicza, Górniczy komitet naukowy i Górniczy Instytut) przeniesiono do Ministerstwa dóbr państwowych. W gestii Ministerstwa Finansów pozostał jedynie

¹³ Tamże, t. XXXVII, dział 1, № 37829.

¹⁴ Tamże, t. XXXVIII, dział 2, № 40411.

¹⁵ *Министерство финансов. 1802–1902: в 2 ч.*, Sankt Petersburg 1902, cz. 1, s. 438.

¹⁶ ПСЗ-II, t. XXXVII, dział 2, № 38798.

¹⁷ Tamże, t. XXXIX, dział 1, № 40716.

¹⁸ Tamże, dział 2, № 41358.

¹⁹ *Очерк развития и деятельности государственных сберегательных касс*, Sankt Petersburg 1912, s. 12.

²⁰ ПСЗ-II, t. XXXVIII, dział 1, № 39487.

²¹ Tamże, t. XLI, dział 1, № 43397.

²² Tamże, t. XLII, dział 1, № 44487.

²³ Tamże, t. XLV, dział 1, № 48322.

²⁴ Tamże, t. XLVII, dział 1, № 50495.

dział probierczy i menniczy – izby probiercze, laboratoria ministerstwa finansów, wydział menniczy Departamentu Górniczego i Petersburska mennica (монетный двор)²⁵.

Wyzwania rozwoju przemysłowego wywołały z kolei przebudowę działów resortu finansowego odpowiadających za tę sferę polityki ekonomicznej. 8 maja 1864 r. z Departamentu opłat stałych do Departamentu manufaktur i handlu wewnętrznego przekazano prowadzenie spraw wydawania świadectw handlowych i ściąganiu opłat handlowo-przemysłowych²⁶. 26 октября 1864 r. utworzono Departament handlu i manufaktur w wyniku przekazania do Departamentu manufaktur i handlu wewnętrznego wydziału zewnętrznych kontaktów handlowych z Departamentu handlu zewnętrznego i spraw dotyczących projektowaniu dróg żelaznych z Kancelarii Specjalnej ds. Działu Kredytowego. Pozostała część Departamentu handlu zewnętrznego przyjęła nazwę Departamentu opłat celnych²⁷. 6 stycznia 1869 r. z Departamentu Górniczego do Departamentu handlu i manufaktur przekazano Depo wzorcowych miar i wag²⁸.

7 czerwca 1872 r., utworzone jeszcze w końcu lat 20-ch, rady manufaktur i handlu zostały połączone w organ doradczy: Radę handlu i manufaktur, przy Departamencie handlu i manufaktur pod przewodnictwem zastępcy (towarzysza) ministra finansów. Nowy organ składał się z dwudziestu czterech członków, wybieranych przez ministra finansów z grona przemysłowców, handlowców i uczonych na cztery lata. Członkami Rady z racji pełnionej funkcji byli dyrektorowie i wicedyrektorowie departamentów handlu i manufaktur, górniczego i opłat celnych. W razie konieczności do udziału w posiedzeniach wedle uznania przewodniczącego mogli być zapraszani znawcy (eksperci). W Moskwie utworzono wydział tej Rady, w większych centrach przemysłowych – komitety handlu i manufaktur. Radzie powierzono osądzanie kwestii potrzeb handlu i przemysłu, wydawania świadectw na wynalazki, ekspertyzy projektów, organizacji wystaw przemysłowych, układania przeglądów stanu przemysłu i handlu²⁹. Jej działalność sprzyjała rozwojowi związków rządzącej biurokracji z kręgami biznesowymi.

Zmiany zaszyły w zarządzie finansowym kresów Imperium. Wkrótce po zdławieniu Powstania Styczniowego (1863–1864) i likwidacji autonomii politycznej Królestwa Polskiego zlikwidowano także odrębny byt jego administracji finansowej³⁰. 22 kwietnia 1866 r. wydano ukaz o powołaniu w strukturze resortu finansów specjalnego Wydziału ds. finansów Królestwa Polskiego, który

²⁵ Tamże, t. XLVIII, dział 2, № 52910.

²⁶ Tamże, t. XXXIX, dział 1, № 40852.

²⁷ Tamże, dział 2, № 41374.

²⁸ Tamże, t. XLIV, dział 1, № 46626.

²⁹ ПСЗ-II, t. XLVII, dział 1, № 50957. Patrz także: Л.Е. Шепелев, *Совещательные учреждения по делам промышленности и торговли в России XIX – начала XX вв.*, „Английская набережная, 4: Ежегодник С.-Петербургского научного общества историков и архивистов”, Санкт Петербург 1997, s. 91–92.

³⁰ Е.А. Правилова, *Финансы империи: деньги и власть в политике России на национальных окраинах, 1801–1917*, Moskwa 2006, s. 76–80.

odpowiadał za kontakt ministerstwa z terenowymi organami finansowymi³¹. 7 czerwca 1866 r. do sfery kompetencji Ministerstwa Finansów przeszło zarządzanie opłatami akcyzowymi w guberniach polskich³². 10 sierpnia 1866 r. imperator podpisał tymczasowe zasady układania, rozpatrywania, zatwierdzania i wykonania ogólnych i szczególnych budżetów rządów Królestwa Polskiego, całościowy budżet którego od tej pory został włączony do państwowego wykazu dochodów i wydatków Imperium³³. 19 grudnia 1866 r. wszystkie polskie kasy (казначейства) zostały podporządkowane Warszawskiemu Wydziałowi Kasy Państwowej Варшавскому³⁴. Ostatecznie, 28 marca 1867 r. zlikwidowano Komisję Rządową Przychodów i Skarbu Królestwa Polskiego, i wszystkie struktury finansowe tego regionu zostały podporządkowane Ministerstwu Finansów³⁵. 26 marca 1869 r. w polskich guberniach zostały utworzone izby skarbowe³⁶, a 27 czerwca 1870 r. – kasy powiatowe (казначейства)³⁷.

Rejtern kategorycznie sprzeciwiał się polityce wciąż nowych podbojów, która mogła ostatecznie spowodować konflikt z innymi państwami i wciągnąć Rosję w kolejną niszczycielską wojnę. Szczególnie ostry jego protest spowodowało rozwinięcie agresywnych militarnych działań w Azji Centralnej³⁸. Tym niemniej ekspansja w tym regionie sukcesywnie postępowała, co doprowadziło do powstania na podbitych terenach w 1867 r. General-Gubernatorstwa Turkiestańskiego. Jego zarządcy wobec oddalenia tego kraju od władz centralnych nadano specjalne prawa do kierowania miejscowymi finansami, przede wszystkim do formowania budżetu i podziału środków między gubernatorów wojskowych i zarządy wojenno-okręgowe. Jednak Rejtern nie zamierzał się pogodzić z taką autonomią, którą wkrótce udało się ograniczyć, ponieważ na Turkiestan rozciągnięto ogólne dla całego Imperium zasady budżetowej i kasowej unifikacji. 3 czerwca 1869 r. w tym general-gubernatorstwie zostały utworzone: izba skarbowa i kasy (казначейства)³⁹. Dochody i wydatki organów terenowych stopniowo włączono w budżety resortów centralnych. Tym niemniej pełnomocnictwa general-gubernatora w sferze finansowej pozostały dostatecznie szerokie aż do przyjęcia w 1886 r. nowej ustawy o zarządzaniu Turkiestańskim Krajem⁴⁰.

Ministerstwo Finansów podjęło także próbę ograniczenia finansowej autonomii Kraju Zakaukaskiego. Zgodnie z prawem z 22 listopada 1858 r. wszelkie miejscowe dochody postawiono do pełnej dyspozycji namiestnika, który wydawał je wyłącznie na potrzeby „swoich” guberni, zwolniono go z konieczności

³¹ ПСЗ-II. Т. XLI, dział 1, № 43218.

³² Tamże, № 43374.

³³ Tamże, № 43548.

³⁴ Tamże, dział 2, № 44011.

³⁵ Tamże, t. XLII, dział 1, № 44406.

³⁶ Tamże, t. XLIV, dział 1, № 46900.

³⁷ Tamże, t. XLV, dział 1, № 48523.

³⁸ В.Л. Степанов, *Михаил Христофорович Рейтерн...*, s. 160.

³⁹ ПСЗ-II, t. XLIII, dział 1, № 45565; t. XLIV, dział 1, № 47189.

⁴⁰ Е.А. Правилова, *Финансы империи...*, s. 127–130.

uzgadniania swoich decyzji z Ministerstwem Finansów i nie podlegał kontroli ze strony organów centralnych. Budżet – wykaz wydatków i dochodów kraju był zestawiany przez Główny zarząd przy namiestniku odrębnie od budżetów ministerstw i był następnie włączany do budżetu państwowego w postaci oddzielnego działu. Jednak w drugiej połowie lat. 60-ch na Zakaukaziu rozpoczęło się wprowadzanie nowych zasad budżetowych, kasowych i rewizyjnych.

10 marca 1870 r., po przedłużających się rozważaniach na szczytach władzy kwestii odrębnego statusu finansowego Zakaukazia, imperator zatwierdził opinię Rady Państwowej o zachowaniu w tym kraju odrębnego budżetu, na który składałyby się wydatki na administrację państwową. Do budżetu państwowego powinny zostać włączone wszelkie wydatki skarbu na potrzeby kraju, a także źródła dochodu zakaukaskiego budżetu, podzielone między adekwatne rozdziały budżetu⁴¹. W tym czasie w regionie przeprowadzono przekształcenie terenowych organów finansowych. Jeszcze 11 grudnia 1867 r. przyjęto nowy rozkład etatów dla Zakaukaskiej Izby Skarbowej i kas (казначейств)⁴². 8 kwietnia 1872 r. na miejsce jednej izby skarbowej utworzono dwie nowe, w Tbilisi i Baku, a przy każdej kasę gubernialną⁴³, a 1 maja 1873 r. w związku z wprowadzeniem w kraju akcyzy od tytoniu i napojów spirytusowych powołano Zakaukaski Zarząd Akcyzy⁴⁴. I chociaż nowe organa podlegały namiestnikowi, to jednak właśnie tym czasie został przygotowany grunt pod likwidację zakaukaskiej finansowej autonomii po likwidacji namiestnictwa w 1882 r.⁴⁵

Unifikacja administracji finansowej dotknęła także Syberii. Zachodziła ona w nurcie głównej polityki, ukierunkowanej na poszerzenie możliwości oddziaływania ministerstw na region i ograniczenie pełnomocnictw zachodnio-syberyjskiego i wschodnio-syberyjskiego generał-gubernatorstw⁴⁶. 1 maja 1873 r. na tobołską, tomską, jenijską i irkucką izbę skarbową rozciągnięto Ustawę o urządzeniu izb skarbowych z 23 maja 1866 r. Odtąd znalazły się one z bezpośrednim podporządkowaniem wobec ministra finansów, jednakże w ich ustroju i funkcjach zachowała się pewna lokalna specyfika: określone prawa generał-gubernatorów dotyczące nominacji i zwolnienia członków specjalnego kolegium izb i kasjera (казначей) gubernialnego; specjalne ulgi dla urzędników jako funkcjonariuszy przebywających na służbie w guberniach syberyjskich; poprzedni porządek publicznych przetargów na dostawy skarbowe i zamówienia; w kompetencji izb pozostawiono zarządzanie dobrami państwowymi i przeprowadzanie związanych z nimi robót mierniczych, sprawy o obcoplemieńcach (инородцах) i osadnikach⁴⁷.

⁴¹ Tamże, C. 115–123; ПСЗ-II. Т. XLV, dział 2, № 48136a.

⁴² ПСЗ-II, t. XLII, dział 2, № 45281.

⁴³ Tamże, t. XLVII, dział 1, № 50709.

⁴⁴ Tamże, t. XLVIII, dział 1, № 52189.

⁴⁵ *Министерство финансов. 1802–1902*, cz. 1, s. 433.

⁴⁶ А.В. Ремнев, *Самодержавие и Сибирь: административная политика второй половины XIX – начала XX веков*, Omsk 1997, s. 117.

⁴⁷ ПСЗ-II, t. XLVIII, dział 1, № 52188.

W składzie resortu finansów powoływano organy tymczasowe dla rozstrzygnięcia spraw bieżących. 5 listopada 1876 r. utworzono Główną Kasę Polową, która działała w okresie wojny rosyjsko-tureckiej (1877–1878). Jej kierownik (główny kasjer polowy) był mianowany przez ministra finansów po uzgodnieniach z dowódcą wojsk. Kasa zajmowała się przyjmowaniem pieniędzy na rachunki kredytów utworzonych dla polowych i ogólnego kosztorysów (budżetów) Ministerstwa Wojny; przechowywaniem, rozdzielaniem i wydawaniem tych środków do kas polowych dla pokrywania wydatków armii w czasie działań wojennych⁴⁸. Podobne struktury tworzone potem w czasie wojny rosyjsko-japońskiej (1904–1905) i Pierwszej Wojny Światowej.

Przy Ministerstwie Finansów działał szereg międzyresortowych komisji do opracowania różnorodnych projektów praw. Najbardziej znacząca z nich była Komisja do przeglądu systemu podatków i opłat (Podatkowa komisja). Składała się ona z trzech wydziałów: pierwszy zajmował się podatkami ziemskimi i bezpośrednimi podatkami państwowymi; drugi przygotowywał ustawę o opłatach za prawo handlu i przemysłu i statut o podatku stemplowym; trzeci opracowywał propozycje dotyczące akcyzy od cukru, podatku górniczego i dochodów solnych. Do udziału w pracach tej Komisji na określony okres zapraszano ekspertów z różnych guberni. 19 stycznia 1862 r. przewodniczącego komisji Ju.A. Hegemejtera zastąpił M.Ch. Rejtern, kilka dni potem mianowany ministrem finansów. Najwyższym rozporządzeniem polecono mu pełnić jednocześnie obie funkcje, co istotnie podniosło status komisji⁴⁹. Funkcjonowała ona do lipca 1882 r. i faktycznie przekształciła się w stałą instytucję. Nota bene wydała ona ponad dwadzieścia tomów swoich materiałów⁵⁰.

Przemiany objęły nie tylko strukturę i funkcję ministerstwa. Rejtern zwracał wiele uwagi na politykę kadrową. Za jego rządów ukończono rozpoczęty wcześniej spis urzędników resortu finansów⁵¹. Ogólny skład urzędników przeszedł znaczne zmiany i ustabilizował się dopiero w l. 70-ych. Minister finansów obawiał się nadmiernego wzrostu liczby podległych mu kadr i nieustannie odrzucał wnioski o zwiększenie etatów. «Urzednicy zawsze zostaną, czy będzie dla nich potem zajęcie, czy nie», – mawiał⁵². Swoje główne zadanie Rejtern widział w podwyższeniu poziomu przygotowania zawodowego urzędników. Kontynuował on praktykę ściągania na służbę do ministerstwa osób bez rang urzędniczych. Od 1862 r. zostali oni dopuszczeni do zajmowania stanowisk buchalterów we wszystkich instytucjach resortu. Skład kadrowy znacznie się odnowił także dzięki ludziom młodym i wykształconym, którzy dopiero co ukończyli uniwersytety. Jednak nie posiadali oni

⁴⁸ Там же, т. II, dział 2, № 56555.

⁴⁹ Министерство финансов. 1802–1902, cz. 1, s. 408–411; Государственность России (конец XV в. – февраль 1917 г.): словарь-справочник, ks. 2, Moskwa 1999, s. 279–280.

⁵⁰ Труды Комиссии, высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов: в 23 т., Sankt Petersburg 1862–1882.

⁵¹ Российский государственный исторический архив, zesp. 560, inw. 8, sygn. 932: О числе чинов Министерства финансов и ведомства оного.

⁵² К.А. Скальковский, Наши государственные и общественные деятели, Sankt Petersburg 1890, s. 90.

praktyki w pracy w gubernialnych organach finansowych, nie znali lokalnych warunków, co negatywnie zaciążyło na procesie zarządzania. Bez względu na wszelkie wysiłki wyższego kierownictwa, poziom wykształcenia urzędników był skrajnie niski. Wielu będących „na szczycie” uważało, że zdrowy rozsądek i doświadczenie służbowe zastąpi wyższe wykształcenie⁵³.

Zmienił się także charakter działalności służbowej i ogólna atmosfera w resorcie. Rejtern trzymał się czysto służbowego i operatywnego stylu kierowania, był zaś wrogiem „kancelaryzmu” i „pustosłowa”, z obojętnością odnosił się do niuansów biurowej twórczości⁵⁴. Nie wygłaszał kolosalnych referatów i wymagał od współpracowników możliwej zwięzłości. Jednakże władczość łączyła on z szacunkiem dla podkomendnych. W l. 60-ch w Ministerstwie Finansów, jak i w innych resortach zachodziły przemiany w stosunkach między zwierzchnością a szeregowymi urzędnikami. W miejsce arogancji i despotyzmu wprowadzono nowy styl kierowania ludźmi. Jego zasadniczymi cechami była demokratyczność, zaufanie do stojących niżej w hierarchii, wspieranie ich inicjatyw. Pozwalano im swobodnie wygłaszać opinie i nawet wskazywać upuszczenia kierownictwa. Kierownictwo ministerstwa starało się stymulować zaangażowanie podwładnych powierzoną sprawą. Wedle słów F.G. Ternera, Rejtern «był bardzo delikatny: dając służącym u niego ludziom jakieś polecenie przedtem zawsze pytał ich o zgodę»⁵⁵.

Przemiany w etyce służbowej były związane nie tylko z liberalnymi tendencjami. Wzrost objętości produkcji kancelaryjnej w resorcie finansowym i komplikacja jego funkcji zwiększały obciążenie pracą ministra i jego zależność o własnych podwładnych. Skuteczność w przeprowadzeniu przez niego takich czy innych reform zależała od stopnia zorganizowania i przygotowania kadr/aparatu. Bez jego wsparcia działalność ministra była niemożliwa. Szczególnie wyraźnie wymagał on współpracy najbliższego otoczenia, przede wszystkim wszystkich dyrektorów departamentów, mianowanie i zwalnianie których zatwierdzał sam imperator, nie rzadko znajdując ich osobiście. Dyrektorowie posiadali specjalne kompetencje w konkretnej dziedzinie i dostatecznie dużymi wpływami. Ogromną rolę także odgrywali urzędnicy średniego szczebla – naczelnicy stołów (referatów) wykonywali zasadniczą część codziennej pracy. Od ich kwalifikacji zależało powodzenie dowolnej sprawy⁵⁶.

Rejtern był jednym z niewielu przedstawicieli wyższej biurokracji, którzy nie bali się jawności w własnym resorcie. Nigdy nie wszczynał nagonki na prasę, niezależnie od tego jak bardzo krytyczne publikacje pod adresem ministerstwa by się nie ukazywały. Pewnego razu, gdy na jego ręce wpłynął długi donos na zarząd Petersburskiej mennicy, polecił wydrukowanie go do wiadomości wszystkich. Uniżenie zwrócono mu uwagę, że to może obrazić znanych urzędników.

⁵³ Я.В. Соловьев, *Бюрократический аппарат Министерства финансов в пореформенную эпоху*, „Вопросы истории” 2006, № 7, s. 16, 17, 18.

⁵⁴ К.А. Скальковский, *Наши государственные и общественные деятели...*, s. 490.

⁵⁵ *Воспоминания жизни Ф.Г. Тернера*, cz. 2, Sankt Petersburg 1911, s. 39.

⁵⁶ Я.В. Соловьев, *Бюрократический аппарат Министерства финансов...*, s. 10-14.

„Przeciwnie – odpowiedział minister – daję tym panom dobry powód do oczyszczenia się i obrony drukiem”⁵⁷. Od 1865 r. zaczęto wydawać tygodnik «Указатель правительственных распоряжений по Министерству финансов» oraz miesięcznik «Сборник сведений и материалов по ведомству Министерства финансов». W «Указателе...» publikowano akty prawne, cyrkularze, rozporządzenia, ogłoszenia departamentów, krótkie sprawozdania, informacje o stanie różnych działów resortu itp.; w «Сборнике...» – roczny wykaz dochodów i wydatków skarbu, sprawozdania o działalności komisji przy ministerstwie, informacje o stanie długu publicznego, rachunków Banku Państwowego i innych instytucji kredytowych, przemysłu, zagranicznego i krajowego handlu, postępach operacji wykupowej, cenach na towary i akcje, informacje o książkach i artykułach o tematyce ekonomicznej i in. Od 1869 r. zamiast «Сборника...» ukazywał się «Ежегодник Министерства финансов» a jednocześnie – identycznych w treści «Annuaire des finances Russes», przeznaczony do szerzenia w zachodnich kręgach biznesowych informacji o finansowo-ekonomicznym stanie Rosji⁵⁸. Wydawnictwa te sprzyjały umocnieniu związków resortu ze społeczeństwem i opinią publiczną.

Pozytywne zmiany w ministerstwie towarzyszyły zjawiskom negatywnym. Po dawnemu kwitł klientelizm, dla rozwoju kariery największe znaczenie miały związki pokrewieństwa i znajomości. W niektórych departamentach urządziły się całe klany rodzinne. Pod rządami, byłego absolwenta Liceum Aleksandryjskiego, Rejterna służyło wielu „licealistów”: W.P. Bezobrazow, D.F. Kobeko, Je.I. Łamanskij, N.N. Nikołajew i in. Co prawda większość z nich osiągnęła wysokie stanowiska jeszcze do jego nominacji na ministra. Tym niemniej funkcjonowanie z składzie takiej formacji ułatwiała młodym urzędnikom-licealistom awanse służbowe. W konsekwencji w ministerstwie ukształtowała się druga konkurencyjna formacja – „uniwersyteckich”⁵⁹.

Ministerstwo Finansów uważano za jedno z najbardziej skorumpowanych resortów w kraju. W pierwszym dziesięcioleciu po reformach można było tam zaobserwować znaczący wzrost łapówkarstwa i wykroczeń służbowych wśród urzędników wyższych, średnich i niższych szczebli. Sam Rejtern nigdy nie wziął osobistego udziału w jakichkolwiek przedsięwzięciach biznesowych i jako działacz państwowy cieszył się reputacją „człowieka w najwyższym stopniu uczciwego i bezinteresownego”. On w ogóle prowadził życie jednostajne i wręcz ascetyczne, zadowolając się jedynie tym co niezbędne. Jak pisał znany publicysta K.A. Skalkowskij, minister finansów „jawił się wielce pouczającym dla naszej epoki przykładem człowieka, żyjącego ze spartańską prostotą wśród otaczającego go przepychu”⁶⁰. Jednak tego w żaden sposób nie można było powiedzieć o jego podwładnych. Łapówki miały charakter powszechny i były normą w życiu instytucji finansowych. W Banku Państwowym miały miejsce zawłaszczenia,

⁵⁷ К.А. Скальковский, *Наши государственные и общественные деятели...*, s. 491, 492.

⁵⁸ *Периодические издания Министерства финансов. 1865–1915, Петроград 1915*, s. 12–24.

⁵⁹ Я.В. Соловьев, *Бюрократический аппарат Министерства финансов...*, s. 19, 20.

⁶⁰ К.А. Скальковский, *Наши государственные и общественные деятели...*, s. 489.

okradanie kont klientów, fałszowanie weksli, nieuczciwa wymiana papierowych pieniędzy na srebro i złoto - „na papierze”, itp.; w kasach - kradzieże środków państwowych, podrabianie dokumentów, odbieranie emerytury za zmarłych, zatajanie papieru stempowego, monety miedzianej, zużytych bonów skarbowych itp.; w urzędach celnych - za określoną „daninę” wspomagano kontrabandę, przepuszczano towary bez opłaty cła lub bezprawnie je obniżano, przenoszono towar z jednej do drugiej kategorii zaszeregowania celnego itd.

Rozwojowi korupcji sprzyjał burzliwy rozwój spółek giełdowych i spekulacji akcjami. Wśród założycieli i aukcjonerów było wielu przedstawicieli wyższej biurokracji, którzy dążyli do nowych źródeł dochodu. Kierownictwo kompanii ze swej strony była zainteresowane we współdziałaniu dygnitarzy celem uzyskania przywilejów od państwa. Tak oto urzędnicy Banku Państwowego wchodzili do zarządów szeregu prywatnych instytucji kredytowych. Szczególnego rozmachu nabrała korupcja i nadużycia nabrały przy budowie kolei. Wielu przedsiębiorczych urzędników umiało wykorzystać dogodne warunki uzyskania koncesji - z gwarantowanym dochodem, ulgowymi pożyczkami i subsydiami. Szeroko rozprzestrzeniły się formy „zawołowanej” korupcji, na przykład, łapówki w postaci akcji. Ponadto, uczestnicząc w działalności gospodarczej, urzędnicy ministerstwa zabezpieczali sobie pewne drogi ewakuacji. Porzuciwszy służbę państwową, zachowywali poprzednie kontakty dzięki czemu w pełni mogli liczyć na „ciepłą” posadę w prywatnych instytucjach handlowych⁶¹.

Bez względu jednak na pewne „koszty”, przeprowadzona reorganizacja struktury i działalności resortu finansów, nosiła racjonalny charakter, odpowiadała duchowi Wielkich Reform i szerokim planom reformowania ekonomii kraju. Za rządów Rejterna w ministerstwie finansów zwiększyła się władza ministra nad aparatem, nastąpił postęp „demokratyzacji” stylu kierowania, znacznie odnowiono kadry, wzrósł poziom wykształcenia i profesjonalny poziom urzędników, wzmocniły się kontakty biurokracji ze społeczeństwem i kręgami przemysłowymi. W tym okresie wyraźnie zaznaczyła się tendencja do poszerzania sfery kompetencji resortu finansów i wzrostu jego roli w opracowywaniu i realizacji polityki finansowej państwa.

⁶¹ Я.В. Соловьев, *Злоупотребления в финансовом ведомстве во второй половине XIX века*, „Вестник МГОУ” seria: «История и политические науки» 2006, № 1, s. 90-104.

Резюме

Валерий Леонидович Степанов

Министерство финансов Российской империи в эпоху Михаила Христофоровича Рейтерна (1862–1878 гг.)

Анализируя деятельность Рейтерна во главе министерства финансов Автор констатирует, что при нем усилилась власть министра над аппаратом, произошла «демократизация» стиля руководства, значительно обновился кадровый состав, повысился образовательный и профессиональный уровень чиновников, укрепились контакты бюрократии с общественностью и предпринимательскими кругами. В этот период ясно обозначилась тенденция к расширению сферы компетенции финансового ведомства и возрастанию его роли в разработке и проведении экономической политики. Но, несмотря на все «издержки», проведенная перестройка структуры и деятельности финансового ведомства носила рациональный характер, соответствовала духу Великих реформ и масштабным задачам реформирования экономики.

Summary

Valeriy Leonidovich Stepanov

The Ministry of Finance of the Russian Empire in the era of Michael Khristoforovich Reiter (1862-1878)

During the rule Reiter in the Ministry of Finance has increased the power of the Minister of Finance on apparatus, there was a "democratization" of leadership style, considerably updated staffing, increased educational and professional level officials, entrenched bureaucracy contacts with the public and the business community. During this period, clearly a trend to expand the scope of competence of the finance department and expand its role in the development and implementation of economic policy. Despite all the "costs" held alteration of the structure and activities of the finance department was of a rational nature, consistent with the spirit of the Great Reforms and ambitious goals of economic reform.