

***Юридические начала казначейского исполнения бюджета по «плану финансов»
М.М. Сперанского***

Поиск новых путей преобразования финансового управления в ходе министерской реформы Александра I тесно связан с реформаторской деятельностью видного общественного и государственного деятеля, законодателя М.М. Сперанского (1772-1839 гг.).

Воззрения М.М. Сперанского, касающиеся финансового администрирования Российской империи, нашли свое отражение в так называемом «Плане финансов»², неукоснительное рассмотрение которого 1 января 1810 г. в Государственном совете Александр I обосновал существующим положением государственных доходов и расходов³.

Указанный документ содержал программу фундаментальной реорганизации финансовой системы государства. Его вторая часть «Постоянное устройство финансов на будущее время с 1810 года» состояла из нескольких отделений («О расходах», «О доходах», «Теория монетной и кредитной системы», «Устройство постоянной монетной и кредитной системы», «Об управлении финансов») и была посвящена стратегическим вопросам развития финансового управления в целом.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения – 1.03.2017).

² «План финансов» М.М. Сперанского (1810 г.) был впервые опубликован в 1885 г. в Сборнике Императорского русского исторического общества (Т. 45 «Финансовые документы царствования императора Александра I». - С. 1-72). Готовя данные материалы к публикации, историк А.Н. Куломзин озаглавил их «План финансов», используя термин, впервые упомянутый в манифесте Александра I от 2 февраля 1810 г., обнародовавшем финансовые идеи М.М. Сперанского. В постсоветский период текст «Плана финансов» переиздавался в сборнике «У истоков финансового права» под ред. проф. А.Н. Козырина (М.: Статут. – 1998. - С. 35-98).

³ Федоров В.А. М.М. Сперанский и А.А. Аракчеев. М.: Изд. МГУ. - 199. - С. 73.

Бюджетная составляющая «Постоянного устройства финансов», многие положения которой можно обнаружить в современном бюджетном законодательстве Российской Федерации¹, наряду с принципами построения бюджетной системы (законодательное оформление бюджета, соответствие доходов и расходов и их обязательная классификация, использование инструмента внутренних и внешних заимствований и др.) содержит в себе принципы организации бюджетного процесса. К ним относятся: единство управления всеми источниками государственных доходов и всеми расходами (§ 199); утверждение в особо установленном порядке ежегодной сметы (бюджета) всех доходов и расходов (§ 200); учреждение непредвиденных и чрезвычайных расходов по единообразным правилам, установленном в специальном порядке (§ 202).

Таким образом, главная задача бюджетной политики по «Плану финансов» состояла в наиболее полном и неукоснительном подчинении управления бюджетом общему законодательному порядку. Состояние дел, «где нет сметы или годового финансового закона или где закон сей не исполняется, там может быть казначейский счет (касса) доходов и расходов», не может быть, по мнению М.М. Сперанского, «истинным управлением финансами» (§ 201). Решение данной задачи заключалась не только в отказе от архаичных приемов распределения расходных сумм и возведении ежегодной сметы (до недавнего времени - «пустого канцелярского обряда») в ранг закона о бюджете, но и в унификации и законодательном закреплении процедуры назначения внебюджетных сумм (сверхсметных расходов и кредитов) и распоряжения бюджетными остатками.

По нашему мнению, еще одним принципом бюджетного процесса, сформулированным в «Плане финансов», является создание условий, в которых бюджетная роспись и бюджетный отчет, без которых «не должен существовать никакой сбор» (§ 63), давали бы полное представление о положении государственных финансов. Обеспечение соблюдения указанного принципа М.М. Сперанский связывал с выполнением ряда требований (§ 64):

- недопущение ситуации, когда только часть расходов централизованно рассчитана и учтена, а все прочие распределены «по произволу» и нецелевым образом;
- наличие информации не только о том, что «выходит из одного какого-либо казначейства», но и том, сколько и каких ресурсов собирается в государстве в виде налогов и сборов и используется в качестве государственных расходов.

Выдвижение указанных требований, с нашей точки зрения, было первым шагом в направлении узаконения принципа единства кассы как еще одного обязательного условия «истинного управления финансами». И хотя до создания единой государственной кассы оставалось целых пятьдесят лет (именно столько понадобится правительству, чтобы решить задачу обеспечения единства учета, рационализации и всеобъемлющего контроля государственных финансовых потоков), единый порядок казначейского исполнения бюджета («порядок назначения ежегодных расходов») уже нашел свое отражение в «Плане финансов» 1810 г. (§ 79-89).

В соответствии с указанным планом, после рассмотрения в Совете финансов министерских смет Министерство финансов должно было в октябре месяце представлять сформированную окончательную смету расходов вместе с генеральной ведомостью начисленных доходов в Государственный совет. После рассмотрения и высочайшего утверждения в форме закона бюджетную роспись необходимо было использовать для составления всех доходов и расходов будущего года, причем их исчисление в счетах Казначейства (под таким названием значилось Государственное казначейство в «Плане

¹ См. подробнее: Афанасьев М.П. Основы бюджетной системы России. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. - 2009. - С. 28; Истомина Н.А. План финансов М.М. Сперанского и современное бюджетное право Российской Федерации: исторические параллели // История государства и права. - 2012. - № 7. - С. 21-23.

финансов») намечалось производить «на серебро», обращение ассигнаций для бюджетных целей предполагалось возможным по среднему курсу минувшего года.

Все постоянные расходы должны были назначаться Казначейством на основании утвержденной бюджетной росписи и по согласованному с министерствами расписанию. Все «переменяющиеся» расходы следовало производить из Казначейства не иначе как по обращениям министров и за их подписью. Никакое бюджетное назначение не должно было превышать сумму кредита¹, открытого в Казначействе тому или иному министерству, и преступать сроки его предоставления. Для этого всем министрам предлагалось ежемесячно вносить в Комитет министров отчет об использовании кредитов и предварительную смету сумм кредита ближайшего месяца, по которым Министерству финансов необходимо было давать свои заключения. Дела о предварительной выдаче расходных сумм, о назначении новых (непредвиденных и необходимых) расходах планировалось рассматривать в Государственном совете с использованием заключения Министерства финансов.

Следовательно, в «Плане финансов» Казначейство пока еще не рассматривалось как единый кассир всех участников бюджетного процесса, однако в нем уже было заложено осознание невозможности жестко и четко исполнять положения, установленные «финансовым законом» (законом о бюджете), без непосредственного участия единого государственного органа - казначейства, осуществляющего платежи от имени и по поручению министерств (бюджетных учреждений).

В сфере управления финансами М.М. Сперанский различал три главных направления: заведование источниками доходов передавалось министру финансов; осуществление движения капиталов - министру казначейства или государственному казначею; общая их проверка или ревизия счетов поручалась главному директору государственных счетов или государственному контролеру. (§ 204). В качестве подтверждения необходимости единства финансового администрирования «все сии части» рассматривались реформатором как составляющие элементы Министерства финансов.

Скрепляющим звеном системы финансового администрирования должен был стать Совет финансов, возглавляемый Министром финансов и предназначенный для решения вопросов, требующих совокупного рассмотрения (§ 215, 218). Результаты деятельности комиссий Совета финансов («финансовых законов и учреждений» и «тяжебных казенных дел») предполагалось представлять министром финансов соответственно в Государственный совет или Сенат.

Ниже перечислены «главные предметы» Государственного казначейства, выделенные М.М. Сперанским (§ 206):

- прием и движение казенных сумм из разных источников: их ежегодное распределение по министерствам согласно утвержденным сметам и соотнесение сроков и мест поступления со сроками и местами их выдачи; состав и движение сумм, предназначенных для погашения долгов, их выдача с учетом интересов торговли и внешнего частного кредита; состав и движение сумм, определенных на чрезвычайные расходы;

- монетное управление: установление монетной системы, распределение монеты по местам и предохранение ее от «всякого корыстолюбивого роста» и т.д.;

- надзор за «исправным» поступлением доходов в места получения; введение наиболее эффективных методов счетоводства и обеспечение подлинности счетов.

Выходит, что с учетом предполагаемых предметов ведения Министерства финансов (§ 206) и ведомства Главного директора государственных счетов (§ 207) степень новизны правового статуса Государственного казначейства с момента начала второго десятилетия XIX в. должна была включать в себя следующие компоненты:

¹ Здесь и далее термин «кредит» обозначает лимиты бюджетных обязательств, выделяемых на покрытие расходов министерств и иных ведомств.

- Государственного казначейство – это составная часть Министерства финансов, которую должен возглавить «министр Казначейства»;
- ему следует передать контрольно-ревизионные функции ведомству Главного директора государственных счетов;
- ему необходимо поручить управление монетным делом.