



ВКЛАД М. М. СПЕРАНСКОГО В РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОЙ НАУКИ¹

Н еоценимо значение работ и государственной деятельности Михаила Михайловича Сперанского по преобразованию управления государственными финансами и государственного финансового контроля. Обоснование задач и организация государственного финансового контроля получили свое развитие в ряде его работ, специально посвященных данным вопросам². М. М. Сперанский ясно осознавал, что даже хорошо задуманная бюджетная система может функционировать нормально только при наличии четко организованного контроля: «... одна ревизия счетов может показать до какой степени финансовый закон в каждом году был сохранен или нарушен»³.

От задач охраны «государевой казны» от лихоимства и злоупотреблений в чем видели смысл существования финансового контроля деятели XVII—XVIII веков, М. М. Сперанский пришел к мысли о контроле исполнения государственного бюджета как главной функции финансового контроля. Он ставил задачу совершенствования методов контроля, в частности ревизии, и считал необходимым распространить ревизионную деятельность контроля на все виды государственных и местных доходов и расходов, на все звенья государственного аппарата и на всех должностных лиц, вплоть до министров. Естественно, что это вызвало

серьезное сопротивление со стороны заинтересованных высоких должностных лиц, в результате, эти предложения не были реализованы.

М. М. Сперанский впервые отмечал такую задачу финансового контроля, как обобщение опыта, практики управления государственными средствами, что позволяет сформулировать предложения по совершенствованию управления финансами. Несмотря на сильнейшее противодействие предлагаемым мерам, ряд предложений М. М. Сперанского были реализованы. Был учрежден Государственный совет и реорганизованы министерства. В соответствии с Манифестом 25 июля 1810 г. ревизия счетов по всем гражданским и военным департаментам была выделена в самостоятельную отрасль государственного управления.

28 января 1811 года было организовано Главное управление ревизии государственных счетов, приравненное к министерству. В его компетенцию входила ревизия доходов и расходов всех казенных средств и надзор за их движением.

Оценивая в целом вклад М. М. Сперанского в развитие финансового контроля управления финансами, можно отметить, что в его трудах впервые получили обоснование цели, задачи, функции и способы организации государственного финансового контроля в России, были намечены основные направления буржуазной реформы в сфере финансов.

Будучи сторонником теории разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, М. М. Сперанский полагал, что управление финансами должно делиться на три следующие части: 1) источники доходов, их управление и распределение по доходам; 2) дви-

¹ Печатается по: Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000. С. 38—40.

² Сперанский М. М. План финансов М. М. Сперанского. Сборник Русского исторического общества. СПб., 1885. Т. 45. С. 67; Он же. План государственного преобразования графа М. М. Сперанского. М., 1905. С. 30—31, 102.

³ Он же. План финансов М. М. Сперанского. С. 70.

жение капиталов, в казначейство входящих, их отпуск и верный счет; 3) отчеты в их употреблении⁴. Отчет должен быть, полагал М. М. Сперанский, независим от министра финансов. Вместе с тем он придавал особую значимость этому министерству, считая, что все управление финансами должно сосредоточиваться в данном министерстве, которое делится на три части: первое направление возглавляет министр финансов, второе — министр казначейства или государственный казначей и третье направление возглавляет главный директор государственных счетов или государственный контролер.

Рассматривая финансовый контроль как составную часть управления финансами, М. М. Сперанский определял его цель как соблюдение законности в сфере управлений финансами, но содержание его деятельности несколько сужал и сводил к проверке исполнения бюджета, называя это одновременно и его главной функцией.

Следствием предлагаемых преобразований стало создание 1 января 1810 года Государственного совета как единого контрольного органа. Позже, 28 января 1811 года было создано Главное управление ревизии государственных счетов, приравненное по статусу к министерству, для проведения ревизий доходов и расходов всех казенных средств и осуществления надзора за их движением. Оно состояло из двух департаментов: 1) Департамент ревизии счетов по гражданской части и 2) по военной части. Затем был образован Совет по главному управлению ревизии государственных счетов, который иначе назывался Советом государственного контролера. Данное управление в 1836 году было преобразовано в Государственный контроль.

Состояние финансов в то время образно охарактеризовал А. И. Герцен, который писал: «Финансы плохи, да ведь это обыкновенное русское хозяйство, вид пышный и ни гроша за душой»⁵.

Была завершена система ревизии генеральных отчетов, фактически действовавшая с конца XVIII века. По этой системе до поступления в Государственный контроль отчетность проходила три инстанции. В первой, низшей, учитывались обороты по приходам и расходам, велись бухгалтерские книги и по окончании года составлялись отчеты, которые вместе с книгами и документами отправлялись во вторую, среднюю инстанцию, где они ревизовались по подлинным документам. Третью инстанцию составляли министерские департаменты. Здесь отчеты проверялись еще раз, затем из них составлялись общие своды (генеральные отчеты), которые и направлялись в Государственный контроль. Таким образом, Государственный контроль не производил ревизию отчетности, так как не имел дела с подлинными книгами и документами, от ревизии он был отстранен и пользовался не своими, а чужими, зачастую ложными, противоречивыми выводами ведомств. Органы финансового контроля не могли оградить государственные ресурсы от расхищения, создавалась лишь видимость контроля, он был, по мнению многих, лишь свидетелем произвола. Например, серьезные злоупотребления в сфере финансов, хищения государственных средств во время Крымской войны 1853—1856 годов стали предметом разбирательства органов финансового контроля лишь в 1888 году, спустя 30 лет.

Дальнейшее развитие капитализма, отмена крепостного права привели к проведению Земской, Судебной, Финансовой и ряда других реформ.

Расширение, развитие денежных отношений, рост расходов государства, военных ведомств требовали приспособить бюджет и финансовый контроль к запросам развивавшегося капитализма. Нужно было навести порядок в области бюджета, установить контроль поступления и расходования государственных средств.

Е. Ю. Грачева

⁴ Сперанский М. М. План финансов М. М. Сперанского. С. 67—68.

⁵ Герцен А. И. Колокол. 1860. № 60. С. 482.