

ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В XIX СТОЛЕТИИ

ФИНАНСОВЫЕ РЕФОРМЫ АЛЕКСАНДРА I И «ПЛАН ФИНАНСОВ» М.М. СПЕРАНСКОГО

© 2020 г. К. С. Бельский

Российский государственный университет правосудия, Москва

E-mail: finpravo@rsuj.ru

Поступила в редакцию 24.09.2020 г.

Аннотация. В статье характеризуются финансовые реформы, проведенные императором Александром I в первое десятилетие XIX в. в сотрудничестве со своим советником М.М. Сперанским; были образованы Министерство финансов, Государственный (финансовый) контроль, Государственный Совет, в компетенцию которого входили разработка и обсуждение финансового законодательства.

Ключевые слова: Александр I, М.М. Сперанский, Министерство финансов, Государственный (финансовый) контроль, Государственный Совет, бюджет, налоги, военные расходы.

Цитирование: Бельский К.С. Финансово-правовые преобразования в XIX столетии. Финансовые реформы Александра I и «План финансов» М.М. Сперанского // Государство и право. 2020. № 12. С. 146–155.

DOI: 10.31857/S102694520012741-6

FINANCIAL AND LEGAL TRANSFORMATIONS IN THE XIX CENTURY

ALEXANDER I's FINANCIAL REFORMS AND M.M. SPERANSKY'S "PLAN OF FINANCE"

© 2020 K. S. Belsky

Russian state University of justice, Moscow

E-mail: finpravo@rsuj.ru

Received 24.09.2020

Abstract. The article describes the financial reforms carried out by Emperor Alexander I in the first decade of the XIX century in cooperation with his adviser M.M. Speransky; the Ministry of Finance, the State (financial) control and the State Council were formed, whose competence included the development and discussion of financial legislation.

Key words: Alexander I, M.M. Speransky, Ministry of Finance, State (financial) control, State Council, budget, taxes, military expenditures.

For citation: Belsky, K.S. (2020). Financial and legal transformations in the XIX century. Alexander I's financial reforms and M.M. Speransky's "Plan of Finance" // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 12, pp. 146–155.

Вопрос о финансах государства занимал императора Александра I в первую очередь. Французская революция, длившаяся почти 10 лет (1789–1799) и закончившаяся с приходом к власти Наполеона Бонапарта, внесла в устройство, быт, идеологию других европейских стран либеральные изменения, с которыми приходилось считаться русскому императору Александру I, вступившему на престол в марте 1801 г. Впрочем, сам император родился, воспитывался и рос в атмосфере либеральных настроений русского дворянства¹. Естественно, эти настроения повлияли на программу реформ и действий, с которыми выступил молодой монарх. Программа включала:

1) мероприятия по уравниванию сословий и более активному включению крестьянства в финансово-экономическую деятельность государства;

2) преобразования в сфере государственного устройства, с учетом прежде всего финансового опыта западноевропейских государств;

3) совершенствование финансовой системы государства и такого ее элемента, как роспись доходов и расходов (бюджета);

4) в области внешней политики – закрепление за империей присоединенных к ней русских земель и решение восточного вопроса, а именно раздела Турции и установления контроля над Босфором и Дарданеллами.

В известной степени это была программа отца – Павла I, но, как заметил В.О. Ключевский, претворялась в жизнь более обдуманно и уравновешенно².

Решение первой задачи было направлено на ограничение крепостного права. В 1801–1811 гг. были изданы законы, которые запрещали продавать крепостных крестьян «в розницу», т.е. разбивать крестьянские семьи, продавать крестьян без земли; отменялось право помещиков ссылать крестьян в Сибирь за проступки незначительные. В 1803 г. был издан закон о вольных хлебопашцах, по которому крепостной крестьянин мог выкупиться с землей по договору с помещиком. Более широкие меры по освобождению крестьян от крепостного права требовали кардинального пересмотра законов и их генеральной кодификации. Хаотическое состояние законодательства в Российской Империи укоризненно смотрело на каждого из его правителей.

Александр I принимает энергичные меры к тому, чтобы наиболее трудолюбивые и сметливые крестьяне принимали активное участие

в финансово-экономической деятельности государства, т.е. в том, что сегодня называют бизнесом или предпринимательской деятельностью. В 1801 г. купцам, мещанам (городским жителям), государственным крестьянам предоставлено право покупать свободные земли, признано право на владение землей. Крестьяне получили право с разрешения помещика торговать, заниматься подрядами, иметь финансовые документы, в частности векселя, используемые как орудия кредита и платежа. Появились разбогатевшие крестьяне, выкупившиеся на свободу и ставшие крупными фабрикантами. Естественно, такого рода явления имели место в Московском государстве XVI–XVII вв., а также в Российской Империи в правление Петра I и Екатерины II, но в эпоху Александра I они приняли масштабные размеры. Заметим, что предки воротил капиталистического мира, которых знают в Российской Империи первых двух десятилетий XX в.: Рябушинские, Морозовы, Третьяковы, Бахрушины, – это трудолюбивые, зажиточные, умные и ловкие крестьяне, начинавшие предпринимательскую деятельность чаще всего в правление Александра I.

Александр I в сотрудничестве со своим даровитым помощником М.М. Сперанским провел реформы в области государственного устройства, обратив внимание на построение органов, осуществлявших финансовую деятельность: Министерство финансов, Комитет финансов и ведомство финансового контроля. Финансовые вопросы были в числе важных проблем, стоявших перед Александром I, т.к. Россия постоянно воевала с Турцией, Швецией, Францией, перенесла тяжелое нашествие армии Наполеона, что требовало огромных денежных расходов, и дефицит ежегодно составлял более половины всей суммы государственных доходов. В самом теоретическом понимании финансов царя неразбериха. Отсюда просьба Александра I к Сперанскому написать записку-доклад, где нужно было с предельной ясностью изложить понимание финансов и их роль в функционировании государственной машины. С этим заданием Сперанский отлично справился – и как чиновник, который, по словам Ключевского, «был настоящей находкой для канцелярского мира»³, и как настоящий ученый, используя метод системного анализа. М.М. Сперанский являлся находкой для всей первой половины XIX в.: в правление Александра I с 1802 г. редактировал все изданные законы и помогал императору советами; в правление Николая I осуществил колоссальную работу – провел кодификацию российского законодательства.

Финансовые преобразования в области государственного устройства, проведенные Александром I

¹ См.: Жуков В.Н. Государство. Право. Власть. Философия и социология. М., 2015. С. 36, 37.

² См.: Ключевский В.О. Соч. Т. 5. М., 1958. С. 212.

³ Ключевский В.О. Указ. соч. С. 216.

в первые годы его правления. М. М. Сперанский. Анализируя деятельность Александра I, следует сказать, что в 1801 г., когда он стал монархом, должность статс-секретаря занял близкий ему по возрасту М. М. Сперанский, человек исключительных способностей, причастный ко всем реформам до своей отставки в 1812 г.; тень от удивительной деятельности которого легла на всю первую половину XIX в., на оба правления, как Александра I, так и его младшего брата Николая I.

Михаил Михайлович Сперанский родился в 1772 г. во Владимирской губернии и был выходцем из сословия провинциального духовенства. Обучаясь в Петербургской духовной семинарии, выделялся способностями, трудолюбием, и после окончания остался в семинарии, читал лекции по математике и философии. В поисках дополнительного заработка по рекомендации Сперанский устроился секретарем у генерал-прокурора князя Куракина. Удивленный его способностями, трудолюбием и кругозором, он рекомендовал его на службу в Министерство внутренних дел, где Сперанский был замечен Александром I и приглашен на службу в качестве статс-секретаря. Существует рассказ о том, что Александр I, готовясь к встрече с Наполеоном в Эрфурте в 1808 г., взял с собой Сперанского. После нескольких разговоров с последним Наполеон сказал царю: «Не угодно ли Вам будет, государь, променять этого человека на какое-нибудь королевство?»⁴

Осуществляя реформу государственных органов и опираясь на людей из ближайшего круга, получивших отличное западноевропейское образование, — Мордвинова, Кочубея, Строганова, Новосильцева, — Александр I всегда советовался со Сперанским, уму, знаниям и кругозору которого доверял.

Реформа началась с органов исполнительной власти, которые для того времени представляли основу «безобразного здания Российской империи», как выражался сам император. Указом от 8 сентября 1802 г. устанавливался министерский порядок в сфере исполнительной власти⁵. В России учреждались восемь министерств, большинство которых дожило до настоящего времени. В числе министерств было образовано Министерство финансов.

Министерство финансов создавалось с подчиненными ему другими учреждениями: Берг-коллегией, Монетным двором и Лесным департаментом. На Министерство финансов прежде всего возлагалась бюджетная обязанность — ежегодно составлять на основании смет министерств подробную роспись доходов и расходов.

Законы от 25 июля и 17 августа 1810 г. уточнили функции Министерства финансов. К основным функциям относились: 1) управление налогами и сборами, их распределение по расходным статьям; 2) эмиссионная функция — выпуск денег и организация денежного обращения; 3) управление государственным имуществом. Функции Министерства финансов расширились с ликвидацией Министерства коммерции в 1810 г. Образование Министерства финансов завершилось изданием Манифеста от 25 июня 1811 г. «Общее учреждение министерств», разработанного Сперанским. В соответствии с этим Законом для Министерства финансов были сформулированы права и обязанности (т.е. в перспективе бюджета) доходов и расходов на предстоящий календарный год. Это были правовые нормы, регулировавшие стадии бюджетного процесса.

В 1811 г. Государственное казначейство вошло в состав Министерства финансов, что было законодательно закреплено в 1821 г. Нужно признать, что Министерство финансов, образованное в 1802 г. в правление императора Александра I, обладало большими контрольными полномочиями и контролировало все финансовые органы и учреждения, как государственные, так и частные. На протяжении всей истории Министерство финансов Российской Империи контролировало банковскую систему, хотя до отмены крепостного права данная система работала слабо. Исключение составлял Государственный ассигнационный банк, который обслуживал все классы городского населения. Заемный банк и сохранные казны занимались выдачей ссуд помещикам под залог их имений вместе с крепостными крестьянами. В 1817 г. для оживления оборотов промышленности и содействия в кредите торговому сословию был создан Государственный коммерческий банк.

В Министерстве финансов банками управляла созданная в 1814 г. Особенная канцелярия по кредитной части. В 1818 г. для высшего надзора и контроля за кредитными оборотами и операциями был учрежден межведомственный Совет государственных кредитных установлений, существовавший до 1895 г.

В ведении Министерства финансов также находились монетные дворы, предприятия по изготовлению ассигнаций и всех бумаг с государственным гербом, сберегательные кассы, открытые в 1842 г. В его подчинении был эмиссионный Государственный банк, созданный в 1860 г., контроль распространялся также на частные банки, которые росли как грибы после отмены крепостного права в 1861 г.

Комитет финансов. В 1806 г. в дополнение к Министерству финансов создается совещательное учреждение — Комитет финансов, один из высших органов управления царской России,

⁴ История СССР. Т. 4 / отв. ред. А. В. Фадеев. М., 1967. С. 70.

⁵ См.: ПСЗРИ. Т. 17. № 20406. СПб., 1830.

существовавший до 1917 г. Комитет являлся негласным учреждением до 1862 г. Его члены назначались императором, в т.ч. председатель. В состав Комитета входили: император, Министр финансов, Государственный контролер, могли быть приглашены другие видные чиновники.

До бюджетной реформы 1862 г. Комитет финансов занимался рассмотрением Росписи государственных доходов и расходов (бюджета) до представления данного документа в Государственный Совет, а также общими вопросами финансовой политики.

С разрешения императора Комитет предварительно до внесения в Государственный Совет рассматривал проекты реформ денежного обращения, проекты новых налогов и сборов, разрабатывал меры для покрытия чрезвычайных сверхсметных расходов. Кроме того, обсуждал дела, касавшиеся общих вопросов экономического и финансового положения России и ее отдельных регионов. Однако Комитет финансов не вмешивался в текущие вопросы финансового управления и не имел для этого аппарата. Эти вопросы относились к компетенции Министерства финансов.

Образование ведомства финансового контроля. Наряду с Министерством финансов в правление Александра I было образовано по инициативе М.М. Сперанского ведомство финансового контроля, которое под названием «ревизия государственных счетов» наряду с Казначейством в качестве третьей части входило бы в состав Министерства финансов. Против такого подхода раздалась возражения, также со стороны Сперанского.

Созданный по Указу императора Особенный комитет, обсуждая проект устройства министерства финансов, высказался против того, чтобы оно состояло из трех управлений: управления по доходам, поступающим в бюджет; казначейства, которое ведало движением денежных сумм, поступающих от доходов; управления ревизии счетов (контрольного). Комитет высказался в том духе, что эти три части, особенно контрольная, не могут «быть вмещены» в одно министерство финансов; ревизия счетов или государственный контроль должен быть выделен в самостоятельное независимое ведомство. Комитет полагал, что государственный контроль должен посредством вверенных ему полномочий осуществлять «ревизию счетов и проверять» не только министерства вообще, но в особенности Министерство финансов и Государственного казначея⁶.

Такой подход Особенного комитета, направленного на образование самостоятельного контрольного ведомства, исходил от его члена

М.М. Сперанского, убежденного в том, что контрольное ведомство «по существу своему должно быть независимо»⁷. Мнение Особенного комитета по государственному контролю было утверждено Манифестом от 25 июля 1810 г.⁸ Образование контрольного ведомства, по существу, финансового (ревизии счетов), под управлением Государственного контролера последовало полгода спустя по Манифесту от 28 января 1811 г. Этим Манифестом учреждалось «устройство главного управления ревизии государственных счетов, предметом деятельности которого являлся контроль (ревизия) за поступающими доходами и произведенными расходами государственных и общественных учреждений». В Манифесте указывалось, что во главе ведомства находится Государственный контролер, имеющий «права и обязанности, равные прочим министрам».

В правление императора Николая I Законом от 30 декабря 1836 г. ведомство было переименовано в Государственный контроль. В Законе говорилось, что данное контрольное ведомство является «частью государственного управления». Ведомство состояло из трех департаментов: 1) гражданского; 2) военного; 3) морского. На данные департаменты было возложено проведение ревизий, а их утверждение — на тогда же созданный Совет государственного контроля.

В первой половине XIX в., вплоть до 60-х годов, деятельность Государственного контроля имела крупные недостатки, которые осознавали лица, управлявшие государством и, естественно, искавшие способы их исправления. Их осознавали Николай I и его сын, будущий император Александр II.

Основной недостаток созданного и работавшего контрольного ведомства заключался в том, что осуществляемый контроль являлся поверхностным, чисто внешним. Вот как оценивалась деятельность Государственного контроля в первой половине XIX в. одним из авторов в Энциклопедическом словаре Ефрона и Брокгауза: «Ревизия Государственного контроля была чисто внешняя, заключающаяся в подсчитывании и сличении цифровых данных. Понятно, что и замечания его не могли иметь большого значения»⁹. До 1862—1863 гг. органы исполнительной власти — министерства и управления — контролировали как бы себя. Такой финансовый контроль был равен отсутствию всякого контроля.

⁷ Сперанский М.М. Проекты и записки / под ред. С.Н. Валка. М.—Л., 1961.

⁸ См.: ПСЗРИ. Т. 31. № 24307. СПб., 1830.

⁹ Вальтер Н. Государственный контроль // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1887. С. 408.

⁶ См.: Государственный контроль. 1811—1911. СПб., 1911. С. 1, 2.

Подобное положение Государственного контроля превращало его в слабое ведомство. Были также другие причины, затруднявшие работу ведомства, в первую очередь отсутствие бюджетного законодательства, декларирующего прозрачность бюджета и бюджетного процесса. Отсутствие принципа гласности чрезвычайно затрудняло работу Государственного контроля: бюджет (роспись) и сметы министерств не были для него доступны, а потому не подлежали контролю.

Трудности в работе Государственного контроля в первой половине XIX в. порождало отсутствие единства кассы в денежной системе России¹⁰. По закону хранилищем денежных средств обязано было быть Министерство финансов, но оно хранило в своей казне четверть всех поступавших государственных доходов. Остальные денежные средства хранились в сундуках каждого из министерств. Кроме того, Государственный контроль, обязанный наблюдать за правильным и законным движением денежных средств, для этого не имел достаточных прав.

Отмеченные недостатки, мешавшие Государственному контролю эффективно работать, были исправлены во второй половине XIX в. в правление Александра II, когда руководителем Государственного контроля был поставлен В.А. Татаринов, человек талантливый, энергичный, хорошо изучивший финансовый контроль в государствах Западной Европы.

Государственный Совет. Деятельность и помощь М.М. Сперанского императору Александру I в преобразовании государственного устройства затронули исключительно центральное управление. Продумать и высказать свое мнение о местном управлении он не смог из-за недостатка времени, а также после изменения к нему отношения императора. Его реформаторское мышление было направлено главным образом на центральное управление. В этом духе по плану Сперанского, выраженному в Манифесте от 1 января 1810 г., был открыт Государственный Совет, на котором первым выступил император. В Манифесте говорилось, что в Государственном Совете «все части управления в их главном отношении к законодательству сообразуются и через него восходят к верховной власти». По факту деятельности Государственный Совет являлся законодательным органом, т.к. только данный орган обсуждал законы, в первую очередь финансовые, но юридически он был органом законсовещательным, поскольку последнее слово в принятии закона оставалось за императором.

¹⁰ См.: *Альшевский Н.* В память В.А. Татаринова. О прошлом и нынешнем устройстве Государственного контроля в России. СПб., 1881. С. 58.

По словам М.М. Сперанского, Государственный Совет «учрежден для того, чтобы власти законодательной, дотоле рассеянной и разбросанной, дать новое очертание постоянства и единообразия». При этом реформатор достаточно ясно и точно установил главные функции Государственного Совета: 1) только Государственный Совет рассматривает новые законы по всем отраслям управления; 2) он один их рассматривает; и 3) ни один закон, рассмотренный Государственным Советом, не передается к исполнению без утверждения верховной власти.

Члены Государственного Совета назначались императором из числа наиболее опытных и образованных государственных и военных деятелей. Министры входили в состав Государственного Совета по своей должности. Членство в Государственном Совете было фактически пожизненным. Эта черта отмечена на картине И.Е. Репина «Торжественное заседание Государственного Совета 7 мая 1901 года», в день столетнего юбилея со дня его учреждения. В 1810 г. в Государственном Совете насчитывалось 35 членов, в 1890 г. — 60 человек¹¹.

Государственный Совет состоял из Общего собрания и департаментов: законодательного, финансово-экономического, гражданского и духовного. Дела сначала рассматривались в одном из департаментов по принадлежности, затем поступали на обсуждение в Общее собрание. Наиболее внимательно и тщательно обсуждались финансовые законопроекты, особенно налоговые, поскольку такие проекты могли затрагивать материальные интересы людей. До 1862 г. в Государственном Совете не обсуждались проекты росписей государственных доходов и расходов (бюджеты), т.к. данные правовые документы являлись секретными, о них знали Министр финансов и ближайшее окружение императора. Государственный Совет рассматривал сметы отдельных ведомств, требования о необходимости выделения сверхсметных кредитов, отчеты государственных кредитных учреждений и другие финансовые вопросы.

Бюджет и налоги в правление Александра I. Понятия «роспись доходов и расходов» и «бюджет», будучи синонимами, тесно связаны с идеей планирования доходов и расходов. Недаром М.М. Сперанский назвал записку-доклад по проблемам финансов, подготовленную по заказу Александра I, «План финансов»¹². На основе планирования финансов или денежных средств зародилось и сформировалось в странах Западной Европы, а затем в России бюджетное планирование. Деньги любят

¹¹ См.: *Раскин Д.И., Чиркин В.Е.* Государственный Совет // БРЭ: в 30 т. Т. 7. М., 2007. С. 539; см. также: *Ключевский В.О.* Указ. соч. С. 221–223.

¹² *Сперанский М.М.* План финансов // У истоков финансового права / под ред. А.Н. Козырина. М., 1998. С. 45.

счет, но они также любят планирование как доходов, так и расходов. Понятие «план» рифмовано привязано к понятию «финансы». Государственные финансы, как и любые другие, обязательно требуют их планирования как при поступлении налогов в бюджет или какой-либо другой фонд, так и при их расходах. Такое планирование – особое, основанное на законе.

Первые опыты планирования доходов и расходов имеют место в Московском государстве во второй половине XVII в., а позже в более цивилизованной форме в эпоху Петра I и в течение всего XVIII столетия. Только в XVIII в. идея планирования системы государственных доходов и расходов, а вместе с нею упорядочение доходов и расходов становится прочной и пускает корни в систему управления финансами, а если говорить шире – в систему управления Российским государством.

В последние годы XVIII столетия, в правление Павла I, Роспись доходов и расходов получает более четкие очертания, и этот документ подписывается императором. Первая упорядоченная роспись «Генеральный годовой отчет о государственных доходах и расходах на 1797 год» была подписана Павлом I 20 декабря 1796 г.¹³

При Александре I продолжают начатые при его отце Павле I периодические, ежегодные сметные исчисления, а также первые опыты составления, утверждения и исполнения Росписи доходов и расходов. Ясность и точность в бюджетное дело внес Закон от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств», по которому на министров возложена была обязанность ежегодно в начале октября доставлять Министру финансов «ясный и подробный» отчет об израсходованных за год денежных средствах¹⁴.

Манифестом от 25 июня 1811 г. «Об общем учреждении министерств» были установлены правила, регулировавшие процесс составления Росписи доходов и расходов. В Наказе данного Манифеста Министерству финансов читаем: «При исполнении годовой финансовой сметы первая и самая существенная обязанность Министра финансов есть не только самому держаться в ее пределах со всею возможностью, но и наблюдать, чтобы другие Министерства оную сохранили»¹⁵.

С 1811 г. по «Общему учреждению министерств» устанавливался порядок составления бюджетов на основе, характерной для передовых европейских государств – Англии, Франции, Пруссии и т.д.

¹³ См.: Казанцев С.М. Манифест 8 сентября 1802 г. об учреждении министерств в России // Вестник ЛГУ. 1985. № 19.

¹⁴ См.: Иловайский С.И. Учебник финансового права. Одесса, 1912. С. 245.

¹⁵ См.: ПСЗРИ. Т. 31. № 24686. СПб., 1830.

Этот порядок предполагал составление бюджета на следующий год с обязательной ответственностью министерств за исполнение по расходам бюджетных средств. Ежегодно к 1 октября министры должны были представлять свои финансовые отчеты в Министерство финансов и Главное управление ревизии государственных актов. Не позднее 15 ноября министерства и ведомства подавали в Министерство финансов сметы расходов, которые сводились затем в единую Государственную роспись доходов и расходов. После ее рассмотрения в Государственном Совете Роспись поступала на утверждение императора. Сведения о бюджете были секретными и обнародованию не подлежали. Бюджеты ряда неподведомственных финансовому государственному контролю органов Государственной росписью не учитывались¹⁶. К ним относились Министерство Императорского двора, Хозяйственное управление при Св. Синоде; Министерство иностранных дел в области секретных расходов и ряд других учреждений.

Бюджетная система, функционировавшая в XVIII – начале XIX в., имела два существенных недостатка, если сравнивать ее с западноевропейской, в частности с английской: 1) бюджетное управление характеризовалось отсутствием единства кассы. Каждое министерство само получало свои доходы, производило расходы, имело свою кассу. Это исключало контроль в бюджетной сфере, особенно в области расходов; 2) бюджет Российской Империи не был публичным, гласным. Министр финансов составлял отчеты об исполнении бюджета, представляя их императору или Государственному Совету¹⁷.

В 1852 г. по инициативе Николая I началась подготовка к бюджетной реформе, но завершилась она уже в другое царствование в 1862 г.

Излагая вопрос о формировании бюджета (росписи доходов и расходов) как особого финансового построения, как плана финансов на законное определенное время, следует сказать о нем как о живом органе в теле государства в правление Александра I.

Для российской бюджетной системы начала XIX в. характерной чертой было существование хронического дефицита. При годовом доходе в 1803 г. в 111 млн руб. государственный долг России (внутренний и внешний) составлял 133 млн руб. В 1805 г. подушная подать и оброчные сборы давали 32% государственных доходов, питейные и соляные – 24%, таможенный сбор – 8.8%.

¹⁶ См.: Советская историческая энциклопедия: в 16 т. / гл. ред. Е.М. Жуков. Т. 15. М., 1974. С. 134.

¹⁷ См.: Большая энциклопедия / под ред. С.Н. Южакова. Т. 4. М., 1903. С. 255.

Общий доход государства составлял 107 180 тыс. руб. Дефицит бюджета покрывался ежегодным выпуском ассигнаций на сумму более 28 млн руб. В течение первых 15 лет правления Александра I основными расходами были военные, составлявшие 40–50% бюджета. Россия воевала с Францией, Швецией, Турцией. Военные расходы удавалось покрывать не только выпуском ассигнаций, но также внутренними займами и английскими субсидиями. Помощь Англии, которая боялась высадки французских войск на британские острова, была особенно существенной.

В 1810 г. правительство, в котором М. М. Сперанский занимал ведущее место, понимая неизбежность войны с наполеоновской Францией, обратилось с Манифестом к обществу, точнее к народу: в нем оно объясняло, почему увеличивает налоговое обложение в стране. Законами от 2 февраля и 11 февраля 1810 г. увеличены были все налоги — «иные удвоены, другие более чем удвоены». Подобное обложение касалось как прямых, так и косвенных налогов. Так, цена пуда соли с 40 коп. поднялась до 1 руб. Подушная подать с 1 руб. увеличена была до 3 руб. Верхом такого обложения стало избрание, по словам В. О. Ключевского, нового, небывалого прежде налога — «подходящего прогрессивного», которым был обложен доход помещиков с их земель. Низший налог взимался с 500 руб. дохода и составлял 1% с этой суммы; высший налог падал на имения, имевшие более 18 тыс. руб. дохода, и составлял 10% с данной суммы.

Не были тронуты винные откупа, т.к. являлись наиболее устойчивой частью дохода, давая в среднем ежегодно более 25% бюджета. Однако увеличение размера подушной подати вело к росту недоимок и составляло до 40% оклада.

Увеличение налогов, взимаемых с крестьян, а также обложение налогами дворян-землевладельцев вызвали брань со стороны высшего общества и «ожесточенную озлобленность со стороны народа»¹⁸. М. М. Сперанский получил отставку в марте 1812 г. и был сослан в Нижний Новгород.

«План финансов» Сперанского и пунктирные очертания системы финансового права. Как было указано ранее, литература о М. М. Сперанском обширна, немало написано о «Плане финансов». Но в отдельных, даже обстоятельных работах о Сперанском как теоретике государственного управления в России авторы проходят мимо «Плана финансов». Недостатком замечательно написанной проф. И. Л. Бачило монографии «М. М. Сперанский — патриарх науки управления России» являлось отсутствие главы о «Плане финансов», где

управление финансами могло бы рассматриваться как особый вид государственного управления¹⁹.

Учитывая сказанное выше, правильнее говорить, что «План финансов» представляет собою часть «Плана государственного преобразования М. М. Сперанского» (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.).

Какие мысли приходят при чтении «Плана финансов»? Автор системно рассматривает финансы, выделяя основные элементы этого понятия. Иными словами, Сперанский пунктирно показывает систему финансового права, которая сложилась в начале XIX в. Ознакомим читателя с каждым элементом, охарактеризованном в «Плане финансов»²⁰.

Монетная (денежная) система или эмиссионная, как говорят в настоящее время (*emission* — выпуск денег). Монетная потому, что для Сперанского металлические деньги характеризуются свойствами достоверности, удобства и общирности. По его мнению, в благоустроенной монетной системе устанавливались два вида монет: серебряная банковская и разменная (серебряная и медная). Что касается бумажных денег, то к ним он обнаруживает некоторое недоверие, полагая, что эти деньги — нечто временное, но вместе с тем утверждает, что это «та же самая монета металлическая, но усовершенствованная в степени и пространстве обращения»²¹.

Налоговая система. В «Плане финансов» главным рычагом сокращения дефицита бюджета рассматривались налоги, их повышение, как прямых (общих), так и косвенных. Сперанский отрицательно относился к подушному налогу теоретически, хотя практически он его устраивал, поскольку приносил бюджету максимум доходов: его платили как государственные, так и помещичьи крестьяне. В «Плане финансов» проводилась идея, что все подати необходимо «учреждать согласно оценке недвижимого имущества», и для Сперанского в идеале таким налогом являлся поземельный налог. Для него образцовым правителем был австрийский император Иосиф II (1741–1790), который, уничтожив остатки крепостного права в империи, заставил все классы общества, в т.ч. дворян, платить поземельный налог.

¹⁹ См.: Бачило И. Л. М. М. Сперанский — патриарх науки управления России. М., 2014.

²⁰ Сперанский М. М. План финансов // У истоков финансового права / под ред. А. Н. Козырина. С. 35.

²¹ Лушикова М. В., Лушиков А. М. Наука финансового права на службе государству: российские государственные деятели и развитие науки финансового права (историко-правовой очерк). Ярославль, 2010. С. 69–71.

¹⁸ Ключевский В. О. Указ. соч. С. 225.

В «Плане финансов» заслуживает внимания классификация Сперанским государственных доходов по разным основаниям. Интерес представляет классификация доходов на общие доходы (поземельный, подворовой, подушный); частные доходы (например, сбор с частного судоходства на содержание каналов); чрезвычайные доходы, взимаемые в случае крайней необходимости (в период ведения войны)²².

Бюджетная система. В «Плане финансов» Сперанский основательно обсуждает бюджетный вопрос, особенно тему, связанную с бюджетным процессом. Правда, нужно иметь в виду, что Сперанский жил и работал в период, когда бюджет не был гласным, смета доходов и расходов была засекречена, о ней знала узкая группа лиц, близких к особе императора. Нормы бюджетного права, регулировавшие стадии бюджетного процесса, отсутствовали. Однако теоретически проблема бюджетного процесса в «Плане финансов» прорабатывалась.

Сперанский, характеризуя стадии бюджетного процесса, показывает: 1) порядок разработки Рospиси доходов и расходов специальным департаментом Министерства финансов; 2) порядок внесения и рассмотрения Рospиси доходов и расходов в Государственный Совет; 3) Высочайшее утверждение Рospиси доходов и расходов; 4) порядок исполнения сметы доходов и расходов, а также смет всех министерств через Казначейство под контролем Министерства финансов. Обсуждение Рospиси доходов и расходов в Государственном Совете и утверждение финансового акта императором означало, по Сперанскому, придание Рospиси силы закона.

Государственное казначейство для обслуживания всех участников бюджетного процесса удовлетворяет их запросы в государственных коммерческих банках. Таким образом, всю практическую работу по осуществлению бюджетно-процессуальных норм выполняют финансовые органы и представляют отчет по реализации денежных средств Министерству финансов.

М. М. Сперанский был одним из тех, кто первым обозначил стадии бюджетного процесса и таким образом обосновал принцип публичности и доступности бюджета. В «Плане финансов» Сперанским были сформулированы другие принципы бюджетной деятельности: предоставление бюджету силы закона; учреждения расходов по «приходам»; согласия на доходы в бюджет, если они не уничтожают источников внутреннего богатства (например, лесов, рыбных богатств в реках и озерах).

В «Плане финансов», анализируя финансовую деятельность, Сперанский часто использует метод

классификации. Он интересно классифицирует бюджетные расходы, подразделяя их на три вида: необходимые расходы, направляемые на обеспечение внутренней и внешней безопасности; полезные — установленные для минимально необходимых государственных нужд; и збыточные — «те, которые принадлежат к некоторой роскоши и великолепию государства»²³.

Финансовый контроль, называемый «ревизией счетов», — ведомство, в образовании которого Сперанский принял активное участие. Как и другие органы исполнительной власти, образованные в правление Александра I, оно доживет до 1917 г., а в СССР будет функционировать под названиями «Наркомат государственного контроля», «Министерство государственного контроля».

«Управление финансами» — важное и завершающее понятие в «Плане финансов», объединяющее обозначенные Сперанским элементы в единое целое, в систему, причем каждый элемент можно рассматривать в динамике как один из видов финансовой деятельности: эмиссионной, налоговой, бюджетной и т. д.

О записке-докладе М. М. Сперанского «План финансов» в историографии имеется мнение, что данная работа написана в соавторстве с другим видным специалистом в области финансов и права М. А. Балугьянским, государственным деятелем, правоведом и финансистом.

Действительно, М. А. Балугьянский — заметная фигура в правление Александра I и Николая I, приглашенный на преподавательскую работу в Россию из Венгрии в 1804 г. Первоначально преподавал в Санкт-Петербургском педагогическом институте, в 1813—1817 гг. преподавал «Право финансовое» великим князьям Николаю Павловичу и Михаилу Павловичу, причем первый в будущем — император Николай I. Ректор Санкт-Петербургского университета. Совместно с М. М. Сперанским подготовил ряд предложений по улучшению правового статуса министерств. В 1826—1847 гг. — начальник Второго отделения Собственного Его Императорского Величества канцелярии, где сотрудничал с М. М. Сперанским в подготовке Полного собрания законов Российской империи²⁴.

Что касается соавторства, то оно являлось возможным, хотя, можно полагать, ведущая роль оставалась за М. М. Сперанским как автором. Правда, историки называют в качестве соавторов Н. С. Мордвинова, а также императора Александра I, хорошо разбиравшегося в юриспруденции

²³ Там же.

²⁴ См.: Кодан С. В. Балугьянский М. А. // БРЭ: в 30 т. Т. 2. М., 2005. С. 720; см. также: Томсинов В. А. М. А. Балугьянский // Законодательство. 1998. № 1.

²² См.: Сперанский М. М. План финансов // У истоков финансового права / под ред. А. Н. Козырина. С. 45.

и даже находившегося в переписке с выдающимся английским правоведом И. Бентамом.

Читая «План финансов», убеждаешься в том, что М. М. Сперанский мастерски использует при изложении материала два метода исследования: метод классификации и метод системного анализа. Отсюда — ясность, отчетливость и простота в изложении материала. Читатель не только получает знания, но и глубокое понимание финансов, их роль и значение в жизни государства.

Эпилог. В советской историографии о деятельности Александра I сложилось ироническое и в некотором смысле негативное мнение как о правителе, который, с одной стороны, не прочь был «покрасоваться либеральной фразой», с другой — добивался «упрочения самодержавия»²⁵ и чего-либо выдающегося для России не сделал. Однако реформы Александра I в области государственного строительства, особенно в сфере управления финансами, были успешными. Органы управления финансами, созданные в правление Александра I: Министерство финансов, Комитет финансов, ведомство «ревизии счетов» (финансовый контроль), — совершенствуясь, функционировали успешно и дожили до 1917 г., а некоторые из них, не меняя названий, работали в СССР.

Как правителя Александра I положительно характеризовала способность разбираться в людях и иметь рядом вполне достойных советников. Можно думать, что он в известной степени оправдал слова итальянского мыслителя Н. Макиавелли: судить об уме правителя надо прежде всего по его советникам²⁶. Рядом с императором можно видеть таких людей, как М. М. Сперанский и М. А. Балугьянский, людей, по словам Ключевского, «с необыкновенно выправленным умом, способным бесконечно работать»²⁷, крупных специалистов в области управления финансами, умевших говорить, писать. Но названные государственные деятели умели также научно мыслить. Научно мыслить — это мыслить системно. Не нужно забывать, что оба начинали карьеру как преподаватели учебных заведений.

В 1809–1810 гг. М. М. Сперанским была подготовлена для Александра I записка-доклад, где четко освещались главные финансовые проблемы, имевшие важное значение для государства и требовавшие своего решения на базе законодательства. Но «План финансов» по своему изложению являлся не только деловым документом, но вместе с тем глубоко научной работой и учебным пособием для

студентов, изучавших финансы на юридическом факультете. В «Плане финансов» нашла отражение складывавшаяся в первой четверти XIX в. система финансового права, точнее ее контур. Осмелимся сказать, что «План финансов» М. М. Сперанского засвидетельствовал науку финансового права в ее подростковом возрасте.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Альшеевский Н.* В память В. А. Татаринова. О прошлом и нынешнем устройстве Государственного контроля в России. СПб., 1881. С. 58.
2. *Бачило И. Л.* М. М. Сперанский — патриарх науки управления России. М., 2014.
3. Большая энциклопедия / под ред. С. Н. Южакова. Т. 4. М., 1903. С. 255.
4. *Вальтер Н.* Государственный контроль // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1887. С. 408.
5. Государственный контроль. 1811–1911. СПб., 1911. С. 1, 2.
6. *Жуков В. Н.* Государство. Право. Власть. Философия и социология. М., 2015. С. 36, 37.
7. *Иловыйский С. И.* Учебник финансового права. Одесса, 1912. С. 245.
8. История СССР. Т. 4 / отв. ред. А. В. Фадеев. М., 1967. С. 70; Т. 6 / отв. ред. А. Л. Сидоров. М., 1968. С. 67.
9. *Казанцев С. М.* Манифест 8 сентября 1802 г. об учреждении министерств в России // Вестник ЛГУ. 1985. № 19.
10. *Ключевский В. О.* Соч. Т. 5. М., 1958. С. 212, 216, 221–223, 225.
11. *Кодан С. В.* Балугьянский М. А. // БРЭ: в 30 т. Т. 2. М., 2005. С. 720.
12. *Лушикова М. В., Лушиков А. М.* Наука финансового права на службе государству: российские государственные деятели и развитие науки финансового права (историко-правовой очерк). Ярославль, 2010. С. 69–71.
13. *Макиавелли Н.* Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. О военном искусстве. М., 1996. С. 99.
14. *Раскин Д. И., Чиркин В. Е.* Государственный Совет // БРЭ: в 30 т. Т. 7. М., 2007. С. 539.
15. Советская историческая энциклопедия: в 16 т. / гл. ред. Е. М. Жуков. Т. 15. М., 1974. С. 134.
16. *Сперанский М. М.* План финансов // У истоков финансового права / под ред. А. Н. Козырина. М., 1998. С. 35, 45.

²⁵ История СССР. Т. 6 / отв. ред. А. Л. Сидоров. М., 1968. С. 67.

²⁶ См.: *Макиавелли Н.* Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. О военном искусстве. М., 1996. С. 99.

²⁷ *Ключевский В. О.* Указ. соч. С. 216.

17. *Сперанский М.М.* Проекты и записки / под ред. С.Н. Валка. М.–Л., 1961.
18. *Томсинов В.А.* М.А. Балугьянский // Законодательство. 1998. № 1.
9. *Kazantsev S.M.* The Manifest of 8 September 1802 on the establishment of ministries in Russia // Herald of LSU. 1985. No. 19 (in Russ.).
10. *Klyuchevsky V.O.* Essays. Vol. 5. М., 1958. P. 212, 216, 221–223, 225 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Alyshevsky N.* In memory of V.A. Tatarinov. On the past and present structure of State control in Russia. SPb., 1881. P. 58 (in Russ.).
2. *Bachilo I.L.* М.М. Speransky – Patriarch of management science in Russia. М., 2014 (in Russ.).
3. Big encyclopedia / ed. by S.N. Yuzhakov. Vol. 4. М., 1903. P. 255 (in Russ.).
4. *Walter N.* State control // Brockhaus and Efron encyclopedic dictionary. SPb., 1887. P. 408 (in Russ.).
5. State control. 1811–1911. SPb., 1911. P. 1, 2 (in Russ.).
6. *Zhukov V.N.* State. Law. Power. Philosophy and sociology. М., 2015. P. 36, 37 (in Russ.).
7. *Поваиский С.И.* Textbook of Financial Law. Odessa, 1912. P. 245 (in Russ.).
8. History of the USSR. Vol. 4 / ed. by A.V. Fadeev. М., 1967. P. 70; vol. 6 / ed. by A.L. Sidorov. М., 1968. P. 67 (in Russ.).
11. *Kodan S.V.* Balugyansky M.A. // BRE: in 30 vols. Vol. 2. М., 2005. P. 720 (in Russ.).
12. *Lushnikova M.V., Lushnikov A.M.* The Science of Financial Law in the service of the state: Russian statesmen and the development of the science of financial law (historical and legal essay). Yaroslavl, 2010. P. 69–71 (in Russ.).
13. *Machiavelli N.* Sovereign. Discourses on the first decade of Titus Livy. On the art of war. М., 1996. P. 99 (in Russ.).
14. *Raskin D.I., Chirkin V.E.* The Council of State // BRE: in 30 vols. Vol. 7. М., 2007. P. 539 (in Russ.).
15. Soviet historical encyclopedia: in 16 vols. / chief editor E.M. Zhukov. Vol. 15. М., 1974. P. 134 (in Russ.).
16. *Speransky M.M.* Plan of Finance // The origins of Financial Law / ed. by A.N. Kozyrin. М., 1998. P. 35, 45 (in Russ.).
17. *Speransky M.M.* Projects and notes / ed. by S.N. Valka. М.–Л., 1961 (in Russ.).
18. *Tomsinov V.A.* М.А. Balugyansky // The legislation. 1998. No. 1 (in Russ.).

Сведения об авторе

БЕЛЬСКИЙ Константин Степанович – доктор юридических наук, профессор, профессор Российского государственного университета правосудия; 117418 г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69

Authors' information

BELSKY Konstantin S. – Doctor of Law, Professor, Professor of the Russian state University of justice; 69 Novocheremushkinskaya str., 117418 Moscow, Russia