

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ – ЗВЕНЬЕВ КОЛЛЕГИАЛЬНО-ВОЕВОДСКОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ

Е.М. Максимова.

Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена.

А.Р. Романов, кандидат исторических наук, доцент.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассматриваются вопросы правового регулирования деятельности казначейских учреждений в рамках коллегиально-воеводской системы управления государственными финансами на основе содержания нормативных правовых актов в исследуемой сфере.

Ключевые слова: казначейство, финансовая коллегия, инструкция, регламент

LEGAL QUESTIONS OF THE ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF TREASURY INSTITUTIONS – LINKS OF THE JOINT AND VOYEVODSKY CONTROL SYSTEM OF FINANCE

E.M. Maksimova. Russian state pedagogical university of A.I. Herzen.

A.R. Romanov. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Questions of legal regulation of activities of treasurer organizations within a joint voyevodskoy of a management system by public finances on the basis of content of regulatory legal acts in the researched sphere are considered.

Keywords: treasury, financial board, instruction, regulations

На основе заимствования шведских образцов и адаптирования их к местным условиям в 1717–1722 гг. в Российском государстве были созданы центральные финансовые органы (финансовые коллегии): «вышнее надзирание» за сбором всех доходов в государственную казну было возложено на Камер-коллегию, управлением всеми государственными расходами и надзор за ними ведала Штатс-контор-коллегия, а общий контроль за доходами и расходами государства осуществляла Ревизион-коллегия. Наряду с общими определительными правилами Генерального регламента 1720 г. правовую основу их деятельности составили специальные (партикулярные) регламенты.

Круг ведения Штатс-контор-коллегии был определен первым из регламентов финансовых коллегий, учрежденном еще 12 февраля 1719 г. [1]. В него входили: составление проекта бюджета в части определения статей расходования, непосредственное исполнение бюджета по расходам путем их учреждения и отправления, а также осуществление финансового контроля. Функцию отправления государственных расходов по замыслу законодателя должны были выполнять центральное и местные казначейские учреждения.

Реализация функции отправления государственных расходов, осуществляемая казначейскими органами, базируется на соблюдении принципа неприкосновенности государственной казны: «никакой казначей или приемщик не должен никаких казенных денег или доходов в Штатс-контор-коллегию или к ея членом отдавать», к тому же «оние (доходы – примечание Е.М.) пребывают под охранением и отчетом учрежденного казначея», а их выдача возможна только при предъявлении письменного указа или ассигнации от Коллегии, а также «от предуставленного ему началства» (ч. 1, 2 ст. 2). «Предуставленное

началство» – это местные власти, которым предоставляется право распоряжения движением заранее установленных штатных сумм: «надлежит губернатору или воеводе с надзирателем сборов вместе каждой приход порознь порядочно казначею ассигновать»; при осуществлении расходов «определенной штат томко в том служит, чтобы губернатор или воевода ведал, насколько ему ассигновать можно ассигнации или указы» (ст. 7).

Ассигнации и указы вместе с подписанными под ними расписками являются подлинными документами, «которыми казначей свой счет и расходы освидетельствовать и оправдать могут» (ч. 2 ст. 7). Это положение ст. 7 Регламента Штатс-контор-коллегии специалисты считают подтверждением основного принципа финансового контроля, которого в данном случае придерживались должностные лица казначейских органов: подлинность документов, представляемых на ревизию [2].

Еще один принцип, определяющий порядок организации и функционирования создаваемых казначейских органов, заключается в ассигновании казенных средств по территориальному признаку: «каждому ассигновать где деньги ближе и без труда взяты могут» (ч. 1 ст. 15), такая территориальная привязка доходов к источникам производства расходов обуславливает не только деление казначейств на центральное и соответствующие провинциальные (губернские), но и устанавливает адресность выдаваемых ими средств.

Отличительной особенностью организационной политики в сфере управления доходами в рассматриваемом периоде можно назвать относительную самостоятельность центрального и местных казначейств, их должностных лиц по отношению к Штатс-контор-коллегии.

В соответствии со ст. 2 Регламента «все рентеймейстеры или казначеи сборов Штатс-контор-коллегии указы исполнять и слушать должны», однако, наличные деньги или прочие доходы находятся только под их личным «охранением и отчетом». По меткому замечанию Ю.В. Сорокиной, «ведая государственными расходами, штатс-контора не касалась наличных денег» [3].

Главный рентеймейстер назначался на должность Сенатом или даже самим государем, он не входил в штат Штатс-контор-коллегии (ст. 1) и в случае необходимости мог быть позван в Сенат (ч. 5 ст. 9). А провинциальные рентеймейстеры хотя и выбирались (учреждались) Штатс-контор-коллегией, но законодатель определил их передачу в ведение местного начальства («под ведение губернатору или воеводе отданы бывають»), которым надлежало «о их сщетах и протчих поступках в чин их ответ давать» (ч. 1 ст. 8).

В Регламенте Штатс-контор-коллегии наряду с общими принципами деятельности казначейских органов также отражены правовые основы организации и функционирования Главной казенной палаты (Большой или Главной рентереи).

В Главной казенной палате аккумулируются окладные и неокладные доходы (акцизы), которые «разумеются в ново завоеванных городах от учрежденных приемщиков», доходы от монетного дела и с рудных заводов, а также остаточные деньги, присылаемые «из провинции чрез вексель или наличными» (ч. 1 ст. 9). В ее обязанности входят прием, хранение и выдача сконцентрированных в центральной кассе государства денежных средств. При этом «из оной без писмянных указов и ассигнаций» Штатс-контор-коллегии казенные средства никому не выдаются (ч. 2 ст. 9). Следуя территориальному принципу, законодатель определил целевую направленность выдаваемых Главной рентереей денежных сумм через ассигнование придворных штатов государственных коллегий, штата двора и царской резиденции (ч. 2 ст. 15).

В штат Палаты входят главный казначей (рентенмейстер) и подчиняющиеся ему «один бухгалтер (или книгодержатель), один камерной писарь и для услуги один вахмистр» (ч. 3 ст. 9). Особые требования предъявляются к ее помещению, которое надлежит иметь главному казначею «в крепости с канторою и в опасных каменных полатах с сводами» (ч. 4 ст. 9). Регламентируется порядок работы Палаты: рабочее время – «до самого полудня», уважительная причина отсутствия главного казначея – «когда он от Сената или от Штатс-Контор-Коллегии позван будет» (ч. 5 ст. 9).

В ведении Главной казенной палаты также находится формирование финансовой отчетности, подлежащей ревизии. Законодатель раскрывает эту сторону деятельности Палаты через обязанность главного казначея по составлению документации, фиксирующей поступления и выдачи рассматриваемого учреждения (ст. 16). В ее состав входят счетная и расходная книга, «Свидетельствованная книга Большой Казенной палаты», приходная книга.

В начале 1719 г., на первом этапе Второй губернской реформы (1719–1720 гг.) была создана нормативно-правовая база функционирования губернского-воеводского финансового аппарата, в результате чего камерирская контора во главе с земским камериром и земская рентерея во главе с земским рентмейстером (казначеем) стали первыми за всю историю Российского государства специальными органами местного финансового управления.

Перечень правовых актов, в строгом соответствии с которыми земскому казначею надлежит «с покорностью поступать» в своей деятельности, установлен в п. 20 Инструкции земским рентмейстерам [4]. Кроме собственной инструкции в него входят и иные нормативные правовые акты («в чем оные ему, или его чину и... службе интересу касаться будут»), а именно: инструкции воеводам (губернаторам), земским комиссарам и земским камерирам, указы Его Величества и регламенты Штатс-контор-коллегии, которые «уже учинены или впредь изданы будут».

На основании положений Инструкции воеводам [5] глава провинции осуществляет контроль за правильностью и своевременностью взимания податей и сборов, «за исправностью» хранения собранных сумм в рентерее и хлебных запасов в провиантских магазинах, за исполнением всех провинциальных расходов, за своевременностью и точностью составления финансовой отчетности; в связи с чем ему вменяется в обязанность «смотреть накрепко» за деятельностью всех местных финансовых чиновников (включая земского рентмейстера), «дабы оные каждой свое управление по данному им инструкциону исполняли».

По инструкции земским камерирам [6] главная обязанность земского надзирателя сборов состоит в «прилежном и крепком надзирании» над всеми доходами губернии (провинции) «купно с Губернатором или Воеводою». Роль этого «знатнейшего Камернаго служителя в Губернии» в управлении местными финансовыми расходами не ограничивается ассигнованием (совместно с губернатором (воеводой) денежных сумм из местной рентереи и решением дел о высылке остаточных сумм в Главную рентерею. Он также является непосредственным начальником земского казначея, обеспечивая и контролируя его деятельность. В частности, следит за тем, чтобы земские комиссары и другие приемщики сборов деньги у себя не держали и немедленно отдавали их в земскую рентерею (п. 15), сличает ежемесячные ведомости земских комиссаров с ежемесячными приходными ведомостями земского рентмейстера с целью выявления остаточной части доходов, которая «от Штатс-Контор-Коллегии никуда еще не определена», «накрепко» пересматривает расходные казначейские ведомости («чтоб расходы прошедшаго месяца с росписками и указами исправно все освидетельствованы были») (п. 5), в конце года вместе с губернатором (воеводой) проводит ревизию казначейства и провиантских магазинов (п. 9).

Инструкция земским комиссарам [7] выделяет главную цель чиновника, занимающего низшую ступень в местной финансовой администрации, – сбор и перепись доходов (кроме пошлин) «в поверенном ему уезде» (п. 1), а также в малых городах, селах и слободах, где нет городского управления (п. 21). Отношения земского комиссара с земским рентмейстером основаны на обязанности комиссара немедленно отдавать все собранные доходы в «Земскую Казенную» (п. 9).

Инструкция земским рентмейстерам определяет основные обязанности местных казначеев, а именно:

– прием денежных средств на хранение на основании сметных и окладных книг, а также ведомостей окладных сборов и других денежных доходов, составленных и передаваемых губернатором (воеводою) и надзирателем сборов «того места» (п. 2);

– хранение денег в «крепком от всех опасных случаев месте», «в крепких сундуках с замками и печатями и за добрым караулом», при этом ключи от замков должны одновременно находиться у трех лиц: у губернатора (воеводы), у камерира и у самого рентеймейстера, последний может держать в «собственном сохранении» остаточную сумму на текущие расходы, не превышающие 1 000 руб. (п. 5);

– выдача казенных денег по «порядочным» ассигнациям или указам от губернатора (воеводы) и надзирателя сборов при соблюдении следующих условий: указы должны быть составлены «на целом листе» и объявлены «за подписанием собственной их руки», получатель денег должен расписаться «надлежащим образом» в предоставленных документах (п. 11), в свою очередь, казначей обязан выдать получателю «порядочную отпись собственной руки» – расписку о произведенной выдаче (п. 10);

– ведение строгой финансовой отчетности (казначее надлежит «приход и расход самому записывать и в том отчет отдавать»), базирующейся на сложном делопроизводстве.

Рентеймейстер также занимается учетом и хранением в небольших провинциальных «магазейнах» съестных припасов – натуральных сборов, производимых с населения в первой четверти XVIII в., если в провинции магазины достигают больших размеров, то для их хранения назначаются «особливые провиантмейстеры» (п. 8).

Инструкция земским рентеймейстерам также довольно подробно описывает порядок работы местного казначейства, процедуру оформления финансовой документации при отправлении земским казначеем своих обязанностей, в ней также отражены санкции за нарушение земским рентеймейстером своих должностных обязанностей.

Ни для каких сборов сам казначей в губернию не ездит, «о том должен каждый Земский Комиссар стараться» (п. 3). Местное казначейство («Земская Казенная») должно располагаться в одном доме с земской конторой надзирателя сборов, который полностью контролирует порядок его работы, продолжительность рабочего дня земского казначея составляет шесть дней (по воскресным и праздничным дням он не работает), при необходимости «надлежит ему и после полудни в Земской Казенной быть» (п. 4).

Кроме рентеймейстера в земскую рентерею входит «один собственной писарь и один доброй казенной служитель». В случае болезни земского казначея по распоряжению губернатора (воеводы), данному «с совету надзирателя сборов», его обязанности исполняет «другой добрый и верной служитель (как правило, писарь из земской конторы)» (п. 7). Казначее следует определить в оклад расходы «на нужные к письму надлежащие вещи, також на дрова и свечи», то есть на хозяйственные нужды (п. 19).

В Инструкции земским рентеймейстерам приводится список документации, фиксирующей поступления и выдачи местной рентереи, в состав которого входят книга прихода, книга расхода, «главная книга всей Губернии или провинции», книга для месячных и годовых ведомостей о приходе и расходе.

Земский камерир направляет в Штатс-контор-коллегию и Камер-коллегию приходные месячные ведомости земских комиссаров и рентеймейстеров (чтобы их «прилежно сличать»), а также к 1 июня предоставляет в Штатс-контор-коллегию «валовой счет... всякому доходу порознь». Наряду с Камер-коллегией Штатс-контор-коллегия ежегодно получает от камерира для ознакомления «главную книгу всей Губернии или провинции». Финансовые отчеты местных властей, предоставляемые земским камериром Камер-коллегии и Штатс-контор-коллегии, в свою очередь, поступают в Ревизион-контору. Иначе говоря, финансовая отчетность земского рентеймейстера как составная часть финансовой отчетности губернии (провинции) впоследствии используется для осуществления финансового контроля всеми центральными финансовыми органами.

Находясь под двойным контролем (губернатора (воеводы) и земского надзирателя), земский казначей, назначаемый Штатс-контор-коллегией, не перестает быть ее местным агентом. Находясь в тесной переписке с указанной коллегией, он информирует ее о всех особенностях деятельности местного финансового аппарата. Он обязан исполнять указы данного центрального финансового органа, посылаемые на имя воеводы и рентеймейстера,

которые, как правило, касаются выделения из местной рентереи неокладных денежных средств, предназначенных для нужд центральной власти или для покрытия непредвиденных местных расходов. Выполняя контрольную функцию, данная коллегия (так же, как и местное начальство) обладает полномочием фискалу «на него подавать порядочно перед судом доношение», касающееся служебных нарушений со стороны рентеймейстера (ст. 15).

В Инструкции земским рентеймейстерам процесс функционирования земской рентереи представлен не только путем закрепления ряда обязанностей земского рентеймейстера, но и предоставлением ему некоторых прав. Так, земский рентеймейстер может отсылать в Штатс-контор-коллегию или в Камер-коллегию основательные предложения по совершенствованию порядка своей работы, а также не принимаемые во внимание местным начальством «доношения» о противоправных действиях местных чинов, включая земских фискалов (п. 14). Он может информировать Штатс-контор-коллегию или местного фискала о незаконных требованиях со стороны губернатора (воеводы) или земского камерира (п. 15).

Реестр Штатс-контор-коллегии предусматривает целый ряд санкций за нарушение земским рентеймейстером своих должностных обязанностей. Если казначей (другой «расходчик») представил отчет о принятых доходах, не соответствующий фактическим поступлениям или потратил поступившие казенные суммы «на свои или прочих людей собственные потребности», то ему придется «издержанныя вдвое возвратить» и «фискальное взыскание на него учинено будет»; за хищение казны или провианта он должен быть лишен «чести, живота и имения своего» (п. 6). За выдачу ложных отписей («не приняв совершенно того, что по той отписи надлежит ходячими деньгами или надлежащими в платеж вещьми») он обязан «своим собственным именем заплатить» и понести наказание «как неверный слуга» (п. 10). В отношении камерира также применяются штрафные санкции за пропуск рабочего времени без уважительных причин (п. 4), за несвоевременную подачу в земскую контору ежемесячных приходно-расходных ведомостей и «генерального или валового счета прошедшего года» (п. 17).

Таким образом, основная задача казначейских учреждений, созданных на основании учредительного законодательства Петра I, состоит в отправлении государственных расходов под контролем определенных центральных и местных органов финансового управления. Отсюда вытекают опосредованные юридическими нормами основные инструменты правовой регуляции центрального и местных казначейств: общие принципы деятельности, основания возникновения правоотношений (ассигнация, указ Штатс-контор-коллегии или совместный указ губернатора (воеводы) и земского камерира); особые свойства (состав штата, требования к помещению, определенный распорядок дня и др.), правовой статус указанных учреждений и их должностных лиц, а также их взаимосвязь с центральными и местными финансовыми органами, наделенными соответствующими правами и обязанностями.

Литература

1. Воскресенский Н.А. Регламент Штатс-контор-коллегии от 12 февр. 1719 г. // Законодательные акты Петра I: в 2 т. / под ред. Б.И. Сыромятникова. М.-Л.: Изд. Академии наук СССР, 1945. Т. 1. С. 589–601.
2. Балакин Д.В. Финансовый аппарат России в конце XVII – первой половине XVIII вв.: Организационно-правовое устройство: дис. ... канд. юрид. наук. М.: РГБ, 2003. С. 128.
3. Сорокина Ю.В. Система правового регулирования финансовых отношений в России в XVIII-XX вв.: дис. ... д-ра. юрид. наук. М.: РГБ, 2003. С. 48.
4. Инструкция Земским Рентмейстерам или Казначейм в Губерниях и Провинциях от 12 февр. 1719 г. // ПСЗ-1. Т. 5. № 3304. СПб., 1830.
5. Инструкция или Наказ Воеводам от янв. 1719 г. // ПСЗ-1. Т. 5. № 3 294. СПб., 1830.
6. Инструкция или Наказ Земским Камерирам в Губерниях и Провинциях от 7 янв. 1719 г. // ПСЗ-1. Т. 5. № 3 296. СПб., 1830.

7. Инструкция или Наказ Земским Комиссарам в Губерниях и Провинциях от янв. 1719 г. // ПСЗ-1. Т. 5. № 3 295. СПб., 1830.