

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ В XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

В статье большое внимание уделяется основным этапам реформирования бюджетной сферы, при этом отмечается преемственность правительственного курса в области государственных финансов, направленного на создание сбалансированного бюджета страны и эффективного контроля, призванного обеспечить прозрачность механизма его исполнения. Бюджетная система России в процессе становления и совершенствования отражала процесс эволюции механизма государственного регулирования экономики.

М. Melnikov

BUDGET SYSTEM OF RUSSIA IN THE 19th AND THE BEGINNING OF THE 20th CENTURIES

Special attention in the article is paid to the basic stages of reforming of the budget sphere. In this regard the author notes the continuity of the governmental policy in the field of public finances directed at creation of the balanced budget of the country and effective control, which is aimed to provide transparency of the mechanism of its execution. The budgetary system of Russia reflected the process of evolution of the government economy regulation mechanism during its establishing and perfection.

Бюджетная система Российской империи представляла собой довольно сложный механизм, отражающий особенности политического и социально-экономического развития страны.

Методологические принципы построения бюджета России были разработаны М. Сперанским в начале XIX в. Им впервые в российской финансовой практике были предложены новые положения, обес-

печивающие укрепление его устойчивости и сбалансированности:

- расходы допустимы только в том случае, если обеспечены соответствующими доходами (ранее расходы по запросам военного и некоторых других ведомств сначала осуществлялись, а потом правительство уже искало, где бы найти деньги);
- все государственные расходы объединялись в три группы: необходимые, от которых нельзя было отказаться; полезные (их можно временно отложить до лучших времен); излишние, которые необходимо вычеркнуть;
- сам бюджет делился на две части: первая – обыкновенный бюджет, это необходимые и некоторые полезные расходы, обеспеченные надежными доходами; вторая часть – чрезвычайный бюджет, это оставшиеся полезные расходы, которые финансировались за счет нетрадиционных доходов, чаще всего путем выпуска внутренних или внешних займов.

Заложенные М. Сперанским методологические принципы позволили впоследствии Министерству финансов поэтапно подойти к сбалансированию государственного бюджета, а от него к введению золотого монометаллизма.

Однако одно прогрессивное построение бюджета не могло положительно влиять на эффективное функционирование финансовой системы.

Две основные черты российских финансов в середине XIX в. – бесконтрольность и секретность – порождали произвол и невероятную расточительность в расходовании государственных средств, казнокрадство и всевозможные должностные преступления. Все это приводило к перерасходу установленных смет, усиливало потребность во внесметных расходах, подрывало доверие иностранных инвесторов к финансовому рынку и экономике России в целом¹.

В 1862 г. были выработаны сметные правила, основанные на предложениях генерал-контролера В. А. Татаринова, ставшего главным реформатором бюджетной системы.

Суть его проекта состояла в том, что бюджет государства должен быть сбалансирован, а единая государственная роспись должна охватить все без исключения доходы и расходы страны. Все ведомства и министерства должны были одновременно с отчетом за истекший год предоставлять для анализа в Министерство финансов развернутые сметы на предстоящий бюджетный год. Устанавливалась строгая сметная дисциплина и обязательное целевое расходование всех выделенных средств в конце бюджетного года².

Для обеспечения эффективного государственного контроля в бюджетной сфере В. А. Татаринов предлагал создание единственной ревизионной инстанции, имеющей право по подлинным документам производить наблюдение за движением финансовых потоков государственных учреждений и вмешиваться в их финансовую деятельность, запрещая незаконные расходы.

Новые «Правила составления, исполнения и заключения финансовых смет министерств и главных управлений», разработанные В. А. Татариновым, вступили в силу в 1862 г. Впервые было дано определение росписи, порядок ее составления, рассмотрения, утверждения и исполнения, принята новая классификация смет доходов и расходов. Важнейшим нововведением явилось то, что новая классификация имела экономическую основу планирования расходов государства, тогда как старая система в силу своей эволюции отражала законодательную структуру, регулировавшую деятельность министерств и ведомств. В новой классификации была унифицирована кодировка статей, что позволило обеспечить прозрачность как общей росписи, так и ведомственных смет. Кроме того, новая классификация позволяла реализовывать проверку соответствия росписи и смет не только в части общих сумм, но и в части структуры. Такой подход облегчал согласование различных смет между ведомствами и Министерством финансов³.

Важнейшим принципом, которым руководствовалось финансовое ведомство при составлении государственной росписи, являлось стремление к бюджетному равновесию. Расходы не должны были превышать доходов страны, бюджет должен был быть бездефицитным. Именно с соблюдением этого правила связывались такие важнейшие устои государственных финансов России, как нормальная денежная система и возможность получения займов за границей. Борьба за сбалансированный бюджет явилась краеугольным камнем финансовой политики правительства в конце XIX – начале XX в. «Бюджетное равновесие, – по словам С. Ю. Витте, – представляет основную цель при составлении государственной росписи»⁴. Той же линии придерживался и наиболее профессиональный после Витте руководитель финансового ведомства В. Н. Коковцов, который ликвидацию бюджетного дефицита считал «основой не только финансового, но и общеэкономического благополучия государства»⁵.

Стремясь упорядочить структуру бюджета, его доходные и расходные статьи, Витте добился более четкого разграничения чрезвычайного и обыкновенного бюджетов, до того носившего случайный характер. Чрезвычайный бюджет, обычно державшийся в секрете и фактически являвшийся бесконтрольным, в своей доходной части состоял в основном из внешних и внутренних займов. Его расходные статьи предусматривали ассигнования на военные нужды, железнодорожное строительство и ликвидацию последствий стихийных бедствий (неурожаи, голод, эпидемии и т. п.). По закону 4 июня 1894 г. бюджет с большей определенностью и четкостью подразделял чрезвычайную и обыкновенную части. Было признано, что обыкновенная часть должна служить выражением постоянных, нормальных потребностей государства и постоянных, нормальных средств их удовлетворения. Источниками чрезвычайных доходов по-прежнему оставались в основном заемные средства, а также «свободная налич-

ность» казначейства, получавшаяся в результате превышения обыкновенных доходов над расходами. В расходной части чрезвычайного бюджета оставались расходы на ведение военных действий, а также затраты на выкуп в казну частных железных дорог, сооружение новых линий и обеспечение их подвижным составом⁶.

Одновременное существование обыкновенного и чрезвычайного бюджетов необходимо было правительству прежде всего для того, чтобы полнее и точнее представить картину состояния хозяйственной жизни страны и ее динамику, а также создать имидж России на мировом денежном рынке как страны со здоровой развивающейся экономикой и как вполне кредитоспособного партнера. К тому же это еще более укрепляло и без того влиятельные позиции Министерства финансов. В результате двойного счета Министерству финансов удавалось сводить обыкновенный бюджет с положительным сальдо, реальный же дефицит проходил по графе бюджета чрезвычайного.

Создание фонда «свободной наличности» казначейства, а не просто достижение превышения доходов над расходами стало другим важным направлением работы Министерства финансов над структурой бюджета. Витте считал накопление свободной наличности важнейшей задачей бюджетного дела. Превышение суммы действительно поступивших доходов против ожидаемых становится настолько обычным явлением, что ежегодно государственный контролер сравнивал сумму этого превышения с прошлым годом и в зависимости от результатов такого сравнения оценивал общие финансовые итоги. Существовала даже практика оповещения о полученных избытках по бюджету через Санкт-Петербургское телеграфное агентство всех крупнейших бирж мира, что способствовало росту курса русских ценных бумаг.

Механизм получения свободной наличности был довольно прост: составители росписи весьма «осторожно» определяли ее

доходные статьи, заведомо преуменьшая их, и столь же экономно распределяли ассигнования по ведомствам. Такая система вывода свободной наличности давала возможность в некоторых случаях повышать ее размер путем довольно простых изменений в порядке бухгалтерских записей. В качестве способа увеличить размер свободной наличности использовался также перерасчет курса золота.

Тем не менее свободная наличность являлась реальной величиной, действительно игравшей важную роль в государственных финансах и процессе накопления золотовалютных резервов Государственного банка, предоставляя Министерству финансов более широкие возможности для ведения активной финансовой политики⁷.

Серьезные испытания финансовой системе страны пришлось пережить с началом русско-японской войны 1904–1905 гг., расходы на которую превысили 2,3 млрд руб. Финансирование войны велось главным образом за счет роста государственного долга, который за 1904–1905 гг. увеличился с 6,6 до 8,7 млрд руб. Разгоревшаяся затем революция поставила под угрозу существование золотой валюты в России и тем самым могла привести к государственному банкротству. Лишь благодаря беспрецедентному займу 1906 г. во Франции на сумму 2,25 млрд франков (около 843 млн руб.) удалось спасти империю от финансового краха и относительно благополучно свести бюджет⁸.

Крупным нововведением в российской жизни этого периода стало образование Государственной Думы. Согласно принятым весной 1906 г. Основным законам Российской империи, Государственной Думе было «даровано» право утверждать годовой бюджет и заключаемые правительством займы. С этого момента все законопроекты, касающиеся бюджета и его налоговых поступлений, должны были обсуждаться в Думе, заключения которой утверждались затем Государственным Советом и императором. То же касалось и займовых

операций правительства, которые отныне должны были проходить процедуру утверждения в парламенте⁹.

На Государственную Думу было возложено рассмотрение и утверждение бюджетной росписи, подготовленной Министерством финансов. Полномочия российского парламента ограничивались, однако, положением закона, согласно которому «при обсуждении проекта государственной росписи не могут быть исключаемы или видоизменяемы такие доходы и расходы, которые внесены в проект росписи на основе действующих законов, положений, штатов, расписаний, а также от Верховного управления последовавших»¹⁰. Ряд бюджетных статей, например смета Императорского двора, вообще не подлежали думскому обсуждению. Думская оппозиция боролась за пересмотр сметных правил в направлении уменьшения числа или вовсе ликвидации неподконтрольных Думе расходов. Подобные законодательные предложения вносились в Государственную Думу II, III и IV созывов. Однако эти попытки не увенчались успехом¹¹.

Важным элементом в бюджетной политике этого периода было то, что впервые был установлен порядок разрешения разногласий между Государственным Советом и Государственной Думой по бюджетным вопросам. Этот порядок заключался в создании комитета из представителей сторон, для выработки компромиссного решения. Если компромиссное решение не было достигнуто, то статья принималась равной соответствующей статье бюджета прошлого года, либо в размере того предложения, которое было наиболее близко к статье прошлого года.

Недостаток профессиональной подготовки в области управления финансами у большинства членов Государственной Думы приводил к значительному непониманию как целей и задач системы государственного бюджетирования, так и технологий и ограничений, наложенных на процесс формирования бюджета в целом. От-

сутствие ясного понимания связи целей бюджетной политики и применяемых для ее реализации методов не позволяли фракциям четко спроецировать интересы своей социальной группы на конкретную область бюджетной техники¹².

В 1907 г. Министерство финансов во главе с В. Н. Коковцовым смогло вернуться к решению проблемы бездефицитного бюджета, так как в стране наметилась политическая стабилизация. В. Н. Коковцов решил скорректировать прежний курс Витте на расширение государственной задолженности, прежде всего внешней, поскольку платежи по займам все более обременяли бюджет, доходя до 15% его расходной части. В.Н. Коковцовым была поставлена задача «покрывать обыкновенными доходами, не прибегая к займам, обыкновен-

ные, а поскольку возможно и чрезвычайные расходы государства»¹³. Основанная на «режиме экономии» расходных статей бюджета политика финансового ведомства начала приносить ощутимые плоды с 1909 г., когда под влиянием общеэкономического подъема и роста налоговых поступлений доходная часть российского бюджета наконец-то превысила расходную.

Бюджетная система России была важнейшим инструментом процесса финансового управления экономической активностью государства и в процессе становления и совершенствования отражала развитие механизма государственного регулирования экономики. Государственный бюджет наиболее полно отражал степень вовлеченности различных органов власти в управление государством.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Куксенко С. В. Формирование и развитие буржуазной концепции финансовой политики России во второй половине XIX — начале XX века: Дис. на соис. учен. ст. канд. ист. наук. — Ярославль, 2003. — С. 53.

² РГИА. Ф. 678. Оп. 1. Д. 262. Л. 2—12.

³ Погребинский А. П. Очерки истории финансов дореволюционной России. — М., 1954. — С. 33.

⁴ Витте С. Ю. Конспекты лекций о народном и государственном хозяйстве. — СПб., 1912. — С. 485.

⁵ Коковцов В. Н. Из моего прошлого. Воспоминания 1911—1919. — М., 1991. — С. 264.

⁶ ПСЗ III. Т. 14. 1894. № 10472.

⁷ Корелин А. П. С. Ю. Витте и бюджетно-финансовые реформы в России конца — начала века // Отечественная история. — 1999. — № 3. — С. 45—46.

⁸ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1905 год. — СПб., 1906. — С. 11—12.

⁹ См. подробнее: Демин В. А. Государственная Дума России (1906—1917): механизм функционирования. — М., 1996.

¹⁰ О порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов // Реформы 1905—1906 гг. — СПб., 1906. — С. 222.

¹¹ См. подробнее: Аронов Д. В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906—1917 гг.). — М., 2005.

¹² Школярская Т. И. Бюджетные права Государственной думы в Российской империи. // Ученые записки института права. — 2002. — № 9. — С. 166—167.

¹³ Коковцов В. Н. Из моего прошлого... С. 364—365.