

БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА АЛЕКСАНДРА II И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА БЮДЖЕТНОГО ПРАВА ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в.

© 2022 г. К. С. Бельский

Российский государственный университет правосудия, г. Москва

E-mail: finpravo@rsuj.ru

Поступила в редакцию 19.04.2021 г.

Аннотация. В статье анализируются принятые в правление Александра II новые правила составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственной росписи (бюджета) и утверждение принципа гласности — обнародования доходной и расходной частей бюджета. Гласность бюджета обеспечивала доверие торгово-промышленных классов и способствовала экономическому развитию страны.

Ключевые слова: гласность бюджета, государственная роспись, бюджетное право, местный бюджет, Государственная дума.

Цитирование: Бельский К. С. Бюджетная реформа Александра II и развитие института бюджетного права во второй половине XIX — начале XX в. // Государство и право. 2022. № 3. С. 186–192.

DOI: 10.31857/S102694520019173-1

BUDGET REFORM OF ALEXANDER II AND THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF BUDGET LAW IN THE SECOND HALF OF THE XIX – EARLY XX CENTURY

© 2022 K. S. Belsky

Russian State University of Justice, Moscow

E-mail: finpravo@rsuj.ru

Received 19.04.2021

Abstract. The article analyzes the new rules adopted by the Board of Alexander II for the preparation, review, approval and execution of the state painting (budget) and the approval of the principle of publicity — the publication of the revenue and expenditure parts of the budget. The publicity of the budget ensured the confidence of the commercial and industrial classes and contributed to the economic development of the country.

Key words: budget transparency, state registration, Budget Law, local budget, State Duma.

For citation: Belsky, K.S. (2022). Budget reform of Alexander II and the development of the institute of Budget Law in the second half of the XIX — early XX century // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 186–192.

Вступление на престол Александра II и осуществление финансовых преобразований. Император Николай I постоянно думал о проведении бюджетной реформы, о которой ему постоянно напоминали советники М.М. Сперанский и М.А. Балугьянский. Но он откладывал ее осуществление, т.к. военные сообщения перевешивали экономические. Эту чрезвычайно важную проблему пришлось решать его сыну

Александр II, вступившему на престол в 1855 г. Александр II в отличие от отца, получившего военное образование, был подготовлен к руководству государством, которое историк В.О. Ключевский по обширности территории и политическому значению сравнивал с древнеримской империей.

Александр II получил блестящее образование на базе полного университетского курса. Среди его

воспитателей и учителей можно видеть В.А. Жуковского (история и русский язык), М.М. Сперанского (законодательство), Е.Ф. Канкрин (финансы), А.Г. Жomini (военное дело и военная политика). Александр II периодически стажировался, заменяя на российском престоле Николая I во время его отъездов, принимал участие в подготовке и планировании реформ, намечаемых отцом. Будучи членом Комитета финансов, он понимал необходимость проведения бюджетной реформы.

Александр II занял престол в период, когда шла Крымская война, после нее финансовая система страны была расстроена. Неполладки наблюдались в денежном обращении и торговле, неэффективной была банковская система; секретное отношение руководства государства к росписи доходов и расходов подрывало к нему доверие российских промышленных и торговых кругов. Далеко не положительное состояние финансов требовало проведения финансовых преобразований.

В 1860 г. Александр II упразднил прежние кредитные учреждения: Государственный заемный банк, Государственный коммерческий банк, Сохранную казну, — и учредил Государственный банк, выполнявший функцию коммерческого банка для оказания помощи частным коммерческим банкам и функцию второго звена, эмиссионную, для упорядочения денежного обращения.

В течение 60–70-х годов XIX в. Александром II будет осуществлен комплекс других «великих реформ», как их назовут историки, среди которых самое важное место занимает реформа крестьянская, направленная на уничтожение крепостного права. Позже, в 80-х годах XIX в., князь Мещерский в журнале «Гражданин» скажет, что Николай I, глубже сына понимавший Россию, мог провести крестьянскую реформу в более благоприятных условиях для крестьян и страны, без охоты народовольцев за жизнью царя и без выстрелов Веры Засулич. Но, как знаем, история не любит сослагательных наклонений. Реформы осуществил Александр II, в т.ч. также чрезвычайно важную бюджетную реформу. Конкретно и практически реформу проводил талантливый государственный деятель В.А. Татаринов, о биографии которого будет рассказано ниже.

Представление В.А. Татариновым Правил составления Государственной росписи доходов и расходов. Статья 29. Для бюджетной реформы, проведенной Татариновым в сочетании с перестройкой финансово-контрольной системы в правление императора Александра II, образцами являлись западноевропейские страны, в первую очередь Франция и Австрия. Правда, для европейских государств с точки зрения времени бюджет как финансовый механизм также был институтом сравнительно новым. Родной бюджета, как правило, признают Англию, откуда

пришло в Европу само слово «бюджет», которое являлось производным от старонормандского *bougette*, что в переводе означало кожаную сумку, а позже портфель. С этим портфелем, в котором находился составленный исполнительной властью бюджет с его доходной и расходной частями, министр финансов входил в парламент и предлагал депутатам на рассмотрение проект бюджета. В Англии зачатки бюджета, который обсуждается парламентом и утверждается большинством депутатов, относятся к XIII в., когда английские короли согласились взимать налоги с населения при согласии представителей от народа. Что касается бюджета как финансового механизма, упорядочивающего государственные финансы, то только с 1676 г. нижняя палата английского парламента получила право требовать, чтобы денежные средства, разрешенные правительству по расходной части бюджета, тратились на то, на что они были назначены. Во многих других западноевропейских странах цивилизованные бюджеты начали работать только в первой половине XIX в.

Первые попытки составления бюджетных росписей в России приходится на последних царей династии Романовых, но принимают более ясные очертания в правление Петра I, т.е. в первой четверти XVIII в. Однако бюджеты, более-менее похожие на европейские, в Российской Империи появляются в первой половине XIX в., когда император Александр I проводил реформу государственных учреждений, в результате которых образовались такие органы, как Министерство финансов, Государственный (финансовый) контроль, Государственный совет, на котором обсуждались первые Государственные росписи. Уже в Манифесте 1802 г. «Об учреждении министерств» говорилось, что министр финансов обязан в конце каждого года составлять для наступающего нового года ведомость, где были бы обозначены как государственные доходы, так и государственные расходы.

Далее. Манифестом от 25 июня 1811 г. были установлены правовые нормы, обязывающие министра финансов составлять Росписи доходов и расходов, а других министров — сметы, которые направлялись в Министерство финансов. Но нужно указать на то, что российские росписи (бюджеты) имели ряд существенных недостатков. Укажем на них.

1. Бюджет (роспись доходов и расходов) не обнародовался, был секретным, о нем знало только ближайшее окружение императора. Все западноевропейские страны имели уже в первой половине XIX в. бюджеты, которые опубликовывались и способствовали экономическому развитию. Иными словами, российская роспись доходов и расходов была секретной.

2. Существенным недостатком российского бюджета было отсутствие единства кассы. Каждое

министерство самостоятельно получало свои доходы и самостоятельно производило расходы, имея собственную кассу, независимую от центральной, какой являлась касса министра финансов.

3. Подобное кассовое устройство крайне отрицательно влияло на принцип единства и полноты бюджета.

4. До 1862 г. бюджетного права как совокупности точных юридических норм фактически не существовало или было ничтожно мало. Это были секретные нормы права, имеющие отношение к составлению Расписи доходов и расходов Российской Империи на соответствующий год и известные узкому кругу лиц.

5. К названному выше минусу следует присоединить другой: до 1862 г. в библиографии по финансам и финансовому праву отсутствуют работы по бюджетному праву. Только в год, когда была провозглашена гласность бюджета, в библиографическом списке появляется первая публикация — «Современная финансовая теория и наш государственный бюджет»¹.

Все самые образованные люди в России, как в правление Александра I, так и Николая I, понимали эти недостатки в бюджетных делах, понимали и признавали их сами монархи, но откладывали бюджетную реформу на «потом».

Император Николай I, общаясь с такими советниками по финансовым вопросам, как М.М. Сперанский, М.А. Балуцкий, Е.Ф. Канкрин, особенно болезненно воспринимал понимаемую и не решаемую им бюджетную реформу, которая мешала ему, в свою очередь, решать две другие важные проблемы: 1) использование финансового контроля в бюджетных делах; 2) предоставление финансово-промышленным кругам страны необходимой для них информации. Проведение бюджетной реформы было запланировано Николаем I, но крымские дела и последовавшая смерть в феврале 1855 г. не позволили ему осуществить реформу как политически и экономически важное мероприятие.

Только в правление императора Александра II поняли, что запаздывают с бюджетной реформой. В западноевропейских государствах считалось, что здоровое финансовое хозяйство невозможно без гласности. Общество должно знать о всех основных направлениях бюджетных денег, как доходных, так и расходных. Отсутствие гласности порождало в стране недоверие российского торгового сословия, капиталистов, заграничных деловых людей, от которых зависело состояние денежного рынка, к правительству. Комитет финансов на заседании 26 декабря 1861 г. так обосновал свое решение о публикации Государственной росписи на 1862 г. «Нет сомнения, что

это недоверие распространено не только за границей, но и внутри империи... Доверие же может быть восстановлено не иначе, как полной откровенностью правительства относительно своих финансов... Первый шаг к этому есть обнародование росписи»².

Выдающуюся роль в проведении бюджетной реформы сыграл талантливый государственный деятель В.А. Татаринов (1816—1871). В 1858 г. Александру II им был представлен разработанный проект организации бюджетного, кассового и финансово-контрольного дела в России. Тесно связывая бюджетные проблемы с финансовым контролем, Татаринов предлагал введение предварительного контроля, который заключался в проверке правильности каждого ассигнования до выдачи денежных сумм. Предварительный контроль был нацелен на то, чтобы предупреждать неправильные и незаконные действия по расходованию государственных средств. Александр II одобрил проект Татаринова и поручил ему провести бюджетную реформу в сочетании с перестройкой финансово-контрольного ведомства, каким являлся Государственный контроль. Реформы необходимо было осуществить применительно к новой, свободной от крепостного права России и открытым для всех подданных бюджетом.

В.А. Татариновым были представлены Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении Государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений, которые были обсуждены на заседании Государственного совета и утверждены императором 22 мая 1862 г. Статья 1 Правил гласила: «Государственная роспись есть исчисление: а) всех предстоящих по государству расходов и б) источников к их удовлетворению. Государственная роспись составляется из частных финансовых смет министерств и главных управлений»³.

Предлагалось составлять единообразные для всех министерств и ведомств сметы, которые должны были: 1) охватывать все государственные доходы и расходы; 2) рассматривать и утверждать сметы одновременно с рассмотрением посредством отчета об исполнении государственного бюджета; 3) запрещалось переносить кредиты из одного подразделения сметы в другое; внутри данного подразделения сметы такой порядок разрешается; 4) заключать сметы в определенный срок, после которого кредиты по сметам министерств должны быть закрыты.

«По составлении каждым министерством по установленной форме финансовой сметы она препровождается в министерство финансов, в ведомство Государственного контроля и в Государственный совет» (ст. 17). Согласно ст. 22 Правил Государственный

¹ См.: Современная финансовая теория и наш государственный бюджет // Труды императорского Вольного Экономического Общества. СПб., 1862. № 10, 12.

² Коняев А. Финансовый контроль в дореволюционной России. М., 1959. С. 75.

³ См.: ПСЗРИ. 2. Т. 37. № 38309.

контролер подключается к бюджетному процессу и проверяет сметы и Государственную роспись, составляет замечания по каждой статье доходов и расходов.

Согласно ст. 25 Правил на стадии рассмотрения Государственной росписи и сметы каждого министерства в Государственном совете Государственный контролер обязан и имеет право сказать о своих замечаниях, но в присутствии министра финансов. Только после одобрения Государственной росписи (бюджета) Государственным советом и утверждения императором наступает стадия исполнения бюджета. В то же время в соответствии со ст. 46 Правил после исполнения бюджета на стадии заключения бюджетного процесса министр финансов составляет общий свод или финансовый отчет с приведением цифр по расходной части бюджета и цифр действительного исполнения бюджета. Отчет представляется Министерством финансов Государственному контролеру и Государственному совету 1 ноября вместе с Государственной росписью наступающего бюджетного года.

В силу ст. 29 Правил, важнейшей статьи, которая составляла смысл закона, устанавливался принцип гласности бюджета. Прозрачность бюджетной деятельности способствовала созданию условий для постоянного и эффективного контроля за всеми стадиями бюджетного процесса. С этого времени финансово-правовая Россия стала осуществлять свою финансовую деятельность, имея государственный бюджет в настоящем смысле этого слова.

Правила закрепили принцип гласности, и российский бюджет стал походить на западноевропейские бюджеты. Эти правила устранили недостатки дореформенной бюджетной системы. Во-первых, бюджет стал гласным. Во-вторых, был утвержден один из основных принципов построения бюджета — принцип единства и полноты бюджета, а также единства кассы. В-третьих, были заложены основы государственного финансового контроля в бюджетной сфере. Бюджетная система в Российской Империи получила законченный вид. Государственная роспись (государственный бюджет) составлялась следующим образом: 1) материалы для Министерства финансов составляли все министерства и главные управления. Это были финансовые сметы. Доходы и расходы в данных сметах распределялись по параграфам, а параграфы подразделялись на статьи; 2) общая Государственная роспись составлялась министром финансов. Весь бюджетный процесс — сроки представления, рассмотрения, утверждения — был определен законом.

Законом также был определен предварительный финансовый контроль, нацеленный, как было отмечено выше, на пресечение незаконных и неправильных действий в бюджетной сфере.

Предварительный контроль бюджетных расходов дополнялся последующим финансовым контролем. Для осуществления последующего контроля, осуществляемого в форме ревизии, все учреждения обязаны были представлять периодически государственным контролерам подлинные документы о расходах. В обязанности Государственного контроля, осуществлявшего последующий контроль, входило составление отчета об оборотах всех государственных средств конкретного бюджета. Отчет должен был составляться не позже конца года, следующего за отчетным, и, таким образом, мог быть принят во внимание при рассмотрении бюджета на следующий год⁴.

Заметим, что еще на стадии приготовления к бюджетной реформе во второй половине 50-х годов XIX в. к предварительному контролю бюджета некоторые министры отнеслись критически, полагая, что он породит бюрократические излишества в бюджетно-сметных делах. Но Александр II согласился с предложением В.А. Татаринова, и финансово-контрольное ведомство на протяжении всех лет своего функционирования осуществляло применительно к действующему бюджету как предварительный, так и последующий контроль.

Первый бюджет был опубликован в России в 1863 г. У той части российского общества, которая занималась торговлей, промышленным и строительным бизнесом, банковским делом и железнодорожным строительством, объявление правительства о гласности бюджета вызвало настоящий фурор, поскольку такой шаг открывал широкую перспективу для экономического развития страны наряду с отменой крепостного права. По словам известного адвоката того времени В.Д. Спасовича, гласность бюджета «явилась, точно Афродита из пены морской, не стыдящаяся своей наготы»⁵.

Интересный факт. Первая публикация Государственной росписи сопровождалась историческим курьезом. Указ об обнародовании Росписи на 1862 г. был отослан на исполнение директору Департамента государственного казначейства Ключареву, у которого хранились все бюджетные документы, с предложением отправить эту Роспись в сенатскую типографию. Однако Ключарев решил, что это ошибка; в России бюджет никогда не публиковался. Когда сомнения рассеялись, то чиновник подал в отставку, т.к. «не желает быть причастным к столь страшному государственному преступлению» и что «обнародование росписи повлечет за собой революцию»⁶.

⁴ См.: Коняев А. Указ. соч. С. 68, 69.

⁵ Из эпохи Великих реформ. Исторические справки Гр. Джаншиева. М., 1894. С. 621.

⁶ Яснопольский Л.Н. Очерки российского бюджетного права. СПб., 1912. С. 212, 213.

Если первый бюджет в Российской Империи был опубликован в 1863 г. и с этого времени министр финансов составлял в обязательном порядке отчеты об их исполнении, то с 1866 г. появились первые отчеты о государственном бюджете, представленные Государственным контролером.

С 60-х годов XIX в. доходная часть российского бюджета быстро росла. «Со времени придания росписям доходов и расходов гласности (с 1863 г.) по настоящее время Бюджет наш увеличился с 340 млн в год до 1,5 миллиарда, считая только обыкновенные и оборотные статьи доходов и расходов»⁷. Однако в отдельные периоды возникали бюджетные дефициты, которые были редкими. При Министре финансов Н.Х. Бунге (1882–1887) и его преемниках на этой должности И.А. Вышнеградском и С.Ю. Витте положение выравнивалось и таким оставалось почти до начала Первой мировой войны. Это был период в истории российских финансов, когда бюджетные фонды являлись бездефицитными. Такое финансовое равновесие В.И. Ленин, относившийся критически к экономическим успехам царской России, назвал «официальным финансовым фокусничеством»⁸. Чтобы сказал «вождь мирового пролетариата» о советских бюджетах, автоматически принимаемых Верховным Советом СССР, и о фокусничестве советского руководства с их гласностью.

Бюджетная политика России в правление Николая II. Бюджетные правила от 22 мая 1862 г. сохраняли юридическую силу до принятия манифестов 1905 г., которые преобразовали в известной степени государственное устройство и внесли изменения в бюджетное законодательство. Одно из преобразований — это разделение властей: помимо исполнительной и судебной ветвей власти, которые воплощали Российское государство, была образована законодательная власть. Благодаря Манифесту от 6 августа 1905 г. «Об учреждении Государственной думы»⁹ и Манифесту от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка»¹⁰ населению империи было даровано право выбирать своих представителей в Государственную думу. Иными словами, наряду с реформированным Государственным советом были созданы две палаты законодательной власти — нижняя и верхняя, которым отныне принадлежало право рассматривать государственные бюджеты.

Говоря о двух палатах российской законодательной власти, не следует забывать исполнительную ветвь власти в этом разделении властей: она была представлена особой императора, Министерством

финансов, Комитетом финансов, созданным в правление Александра I, члены которого входили, как правило, в состав Государственного совета. Данный аспект усиливал в первое время Государственный совет как верхнюю палату, у него имелось больше прав, чем у Государственной думы.

По Манифесту от 6 августа 1905 г. Государственная дума могла обсуждать финансовые сметы министерств, Роспись государственных доходов и расходов, не предусмотренные сметой денежные ассигнования из казначейства, отчет государственного контроля и дела по отчуждению государственных имущества или доходов¹¹.

Однако Государственный совет, обладая более широкими правами, чем Дума, мог обсуждать дела о сборах и доходах, не подлежавших внесению в финансовые сметы министерств, способы управления государственными доходами и расходами и чрезвычайные финансовые мероприятия. Подобное соотношение статуса Думы и статуса Государственного совета не соответствовало принципам и традициям европейского парламентаризма. По этому поводу видный либеральный ученый-юрист М.М. Ковалевский говорил, защищая права Государственной думы: «Палате народных представителей принадлежит право утверждения росписи, или государственного бюджета. С XV века этого права держатся в Англии, и нет свободного конституционного государства в Европе и Америке, которое бы не признавало, что верхняя палата может только принять или отвергнуть целиком так называемый денежный билль, прошедший ранее через нижнюю палату, вносить же изменения в него она не может»¹². Как видно из цитированных слов М.М. Ковалевского, Государственная дума боролась за то, чтобы ограничить в бюджетных правах Государственный совет. Нелишне будет сказать, что Государственный совет в своей деятельности традиционно пользовался консультациями Финансового комитета, официального органа, состоявшегося из небольшой группы приближенных к императору финансистов. По Манифесту от 6 августа 1905 г. дела, подлежащие ведению Финансового комитета, были не подведомственны Государственной думе, причем компетенция Комитета в законе определена не была. Таким образом, Государственная дума, принимая участие в обсуждении бюджета, первое время совершенно не участвовала в определении его доходов и расходов.

Окончательно правовое положение Государственной думы и Государственного совета, имеющее прямое отношение к бюджетным делам, установилось рядом нормативных законодательных актов.

⁷ Большая энциклопедия. СПб., 1907. Т. 4. С. 254.

⁸ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 6. С. 257.

⁹ См.: Собрание узаконений. 1905. № 138.

¹⁰ См.: Собрание узаконений. 1905. № 185.

¹¹ См.: Собрание узаконений. 1905. № 138, ст. 1315.

¹² История финансового законодательства России / отв. ред. И.В. Рукавишников. М. — Ростов н/Д., 2003. С. 67.

Указ от 8 марта 1906 г. утвердил Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных. Сложился совершенно новый порядок, не похожий на порядок, предусмотренный Правилами от 22 мая 1862 г. В новых условиях исполнительная власть направляла Государственную роспись — бюджет одновременно и в Государственный совет, и в Государственную думу. Будучи равными в правах, обе палаты рассматривали бюджет в обычном законодательном порядке. Несмотря на то что Государственный совет из совещательного органа был преобразован в законодательный и существенно обновлен, он сохранил свой аристократически-чиновничий характер и должен был играть роль филътра: не пропускать бюджетные законопроекты, неприемлемые для общества и Российского государства. К этому времени в научной литературе было сформулировано определение бюджета: «Бюджетом в строгом смысле слова называется приведенная в известный порядок роспись государственных доходов и расходов на определенный срок, рассмотренная и утвержденная законодательной властью»¹³.

Местные бюджеты в Российской Империи во второй половине XIX — начале XX в. Бюджетная система Российского государства помимо центрального государственного бюджета включала в себя местные или земские бюджеты, которые работали благодаря проведенной Александром II земской реформе 1864 г. Важным фактором самостоятельности земств как органов местного самоуправления было то, что они сами формировали свои бюджеты.

Согласно реформе 1864 г. органами местного самоуправления являлись на губернском уровне — губернские земские собрания и управы; на уездном уровне — уездные земские собрания и управы. Это — органы, состоявшие из выбираемых гласных (депутатов) с похожестью на парламент. Они принимали постановления по всем вопросам, относившимся к финансовому хозяйству губернии или уезда, утверждали бюджет, ведали раскладкой земских повинностей, а также земскими расходами.

Земские управы губернские и уездные — органы исполнительные, избираемые земскими собраниями из числа гласных, выполнявшие постановления земских собраний. Управляли финансовым хозяйством в пределах своего региона, составляли сметы (бюджеты), ежегодно отчитывались перед земским собранием о своей финансовой деятельности и о состоянии бюджетных средств.

Основу земских бюджетов составляли доходы от налогообложения недвижимого имущества, главным образом земель и лесов, причем доля таких доходов составляла 2/3 и более земских бюджетов.

¹³ Большая энциклопедия. Т. 4. С. 252.

В начале XX в. в земских бюджетах стала расти доля налогов с торгово-промышленных предприятий. В 1913 г. доходы от обложения фабрик и заводов, городского недвижимого имущества составили около 25% земских бюджетных средств в центральном промышленном районе.

По Уставу о земских повинностях к обязательным земским расходам относились: устройство и содержание дорог, мостов; содержание местных учреждений как по земским, так и по крестьянским делам, а также мировых и судебных учреждений¹⁴. Приоритетной сферой земских бюджетных расходов являлось развитие во второй половине XIX в. народного образования. Земства открывали начальные и средние школы. В 1910 г. в России работало 28 тыс. земских школ, где обучались 1.8 млн детей и работали 30 тыс. учителей, получавших жалованье¹⁵.

«России необходимы 20 лет спокойной жизни, чтобы сделать ее одной из самых богатых и развивающихся стран в мире», — говорил премьер-министр П.А. Столыпин в 1909 г. При этом весьма большое внимание он обращал на местное самоуправление, которое предполагал совершенствовать: создать волостные земства, ликвидировать сословное разделение при выборе земских гласных (депутатов), понизить имущественный ценз вдвое.

После Февральской революции 1917 г. бюджетное дело поспешно шло к упадку из-за слабости Временного правительства. Бюджет на 1917 г. остался неутвержденным. Расходы производились на основании отдельных кредитов, открывавшихся по соглашению заинтересованных ведомств с министром финансов, а также по утверждению Совета министров. Старые правила рассмотрения и утверждения бюджета перестали существовать, а новых выработано не было¹⁶.

Гласность бюджета, его плоды (вместо эпилога). Гласность бюджета имела массу преимуществ. Она способствовала развитию предпринимательской деятельности, которую поощрял император. Большую роль стал играть банковский капитал. Благодаря гласности бюджета банкиры правильнее ориентировались в хозяйственной обстановке страны. В 60–70-х годах XIX в. в России сложилась система коммерческих банков, которые способствовали развертыванию в стране железнодорожного строительства.

Гласность бюджета раздвинула границы финансового права как отрасли. Она открыла ворота для

¹⁴ См.: История финансового законодательства России / отв. ред. И.В. Рукавишников. С. 71, 72.

¹⁵ См.: Петровицкая Е.М. Земство // Большая Российская энциклопедия. М., 2008. Т. 10. С. 453, 454.

¹⁶ См.: Кошкарёв М.П. Обзор бюджетного законодательства России за 1862–1890 годы. СПб., 1891; Яшунский И. Бюджетное право // Новый энциклопедический словарь. СПб., 1900. Т. 9.

входа в систему финансового права чрезвычайно важной подотрасли финансового права — бюджетного права. Здесь следует обратить внимание на два момента. Во-первых, заметим, что в первой половине XIX в., когда финансовая наука и отчасти наука финансового права в России достигли достаточно высокого уровня, работ по бюджетному праву не было. Как было сказано выше, такое положение объяснялось тем, что Роспись доходов и расходов была засекречена, поэтому говорить о нормах бюджетного права не было повода. А также само слово «бюджет» как понятие также отсутствует. Понятие «бюджет» как бы свалится с неба после придания Росписи доходов и расходов гласности. Во-вторых, понятие «бюджет» как синоним понятия «роспись доходов и расходов» начнет использоваться в научных исследованиях. Понятия «роспись» и «бюджет» станут взаимозаменяемыми: в практической деятельности финансовых органов будет принято говорить по-старому «роспись доходов и расходов», в научных исследованиях будут использовать понятие «бюджет». В последней четверти XIX в. выходят научные работы, содержащие понятия «бюджетное законодательство», «бюджетное право» и т.д.

Как соответствующие понятия они работали бок о бок в России в течение нескольких десятилетий. В конечном счете понятие «роспись» в 1917–1919 гг. уступило первое место понятию «бюджет», став его приложением, где государственные доходы и расходы расписываются с учетом бюджетной классификации, получая цифровое выражение. Понятие «бюджет» оказалось более гибким, кратким, имело исторические заслуги: в древние времена способствовало возникновению законодательной ветви власти, обязала другую ветвь власти — исполнительную регулярно отчитываться в том, на что и как она тратит народные деньги.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Большая энциклопедия. СПб., 1907. Т. 4. С. 252, 254.
2. Из эпохи Великих реформ. Исторические справки Гр. Джаншиева. М., 1894. С. 621.

Сведения об авторе

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

3. История финансового законодательства России / отв. ред. И.В. Рукавишников. М.— Ростов н/Д., 2003. С. 67, 71, 72.
4. *Коняев А.* Финансовый контроль в дореволюционной России. М., 1959. С. 68, 69, 75.
5. *Кошкарёв М.П.* Обзор бюджетного законодательства России за 1862–1890 годы. СПб., 1891.
6. *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 6. С. 257.
7. *Петровичева Е.М.* Земство // Большая Российская энциклопедия. М., 2008. Т. 10. С. 453, 454.
8. Современная финансовая теория и наш государственный бюджет // Труды императорского Вольного Экономического Общества. СПб., 1862. № 10, 12.
9. *Яснопольский Л.Н.* Очерки российского бюджетного права. СПб., 1912. С. 212, 213.
10. *Яшунский И.* Бюджетное право // Новый энциклопедический словарь. СПб., 1900. Т. 9.

REFERENCES

1. The Great Encyclopedia. SPb., 1907. Vol. 4. P. 252, 254 (in Russ.).
2. From the era of Great Reforms. Historical references Gr. Dzhanshiev. M., 1894. P. 621 (in Russ.).
3. The history of the financial legislation of Russia / ed. by I.V. Rukavishnikova. M.— Rostov n/D., 2003. P. 67, 71, 72 (in Russ.).
4. *Konyaev A.* Financial control in pre-revolutionary Russia. M., 1959. P. 68, 69, 75 (in Russ.).
5. *Koshkarev M.P.* Review of the budgetary legislation of Russia in 1862–1890. SPb., 1891 (in Russ.).
6. *Lenin V.I.* The complete works. Vol. 6. P. 257 (in Russ.).
7. *Petrovicheva E.M.* Zemstvo // Great Russian Encyclopedia. M., 2008. Vol. 10. P. 453, 454 (in Russ.).
8. Modern financial theory and our state budget // Proceedings of the Imperial Free Economic Society. SPb., 1862. No. 10, 12 (in Russ.).
9. *Yasnopolsky L.N.* Essays of the Russian Budget Law. SPb., 1912. P. 212, 213 (in Russ.).
10. *Yashunsky I.* Budget Law // New Encyclopedic Dictionary. SPb., 1900. Vol. 9 (in Russ.).

Authors' information

BELSKY Konstantin S. — Doctor of Law, Professor, Professor of the Russian State University of Justice; 69 Novocheremushkinskaya str., 117418 Moscow, Russia