

БЮДЖЕТНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РАДИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ 1906-1916 РР.

О.В. Зінченко

Радикальні перетворення в системі державного устрою, соціально-економічного і політичного життя України обумовлюють настійну проблему опосередкування відповідного історичного досвіду практичного і теоретичного характеру, особливо бюджетної політики уряду. Це стосується і широти бюджетних повноважень законодавчих установ, від яких у великій мірі залежить ефективність соціально-економічної політики держави. У зв'язку з цим метою нашого дослідження складає вивчення, шляхом здійснення аналізу законодавчих актів, повноважень Державної ради Російської імперії 1906 – 1916 рр. Головним завданням дослідження є науковий аналіз Запровадження Державної думи 20 лютого 1906 р., Запровадження Державної ради 24 квітня 1906 р., Основних державних законів 23 квітня 1906 р. та бюджетних правил 8 березня 1906 р.

Запровадження народного представництва в Російській імперії у 1906 р. не обернулось наданням йому відповідних, у порівнянні з західноєвропейським конституційним правом, бюджетних повноважень. Останні виявились обмеженими у багатьох напрямках. В цілому бюджетна компетенція законодавчих палат формулювалась окремими статтями Запровадження Державної думи 20 лютого 1906 р. [5], Запровадження Державної думи 24 квітня 1906 р. [6], Основних державних законів 23 квітня 1906 р. [2], бюджетними правилами 8 березня 1906 р. [3]. Наприклад, стаття 35 Запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.) декларувала: “Проекти державного розпису прибутків і витрат розглядаються Державною радою з дотриманням правил про порядок розгляду державного розпису прибутків і витрат, а також про здійснення зі скарбниці витрат, розписом не передбачених” [6, с. 154]. Як видно, формулювання бюджетних повноважень Державної ради не вміщувало терміну “відання” і не згадувало про бюджетну ініціативу палати. Прямо про належність палатам народного представництва права бюджетної ініціативи не згадував жоден з чотирьох наведених вище чотирьох актів. У трьох з них, окрім бюджетних правил, говорилося, що палати розглядають проекти державного розпису [2, ст. 114, с. 72; 6, ст. 53, с. 154; 5, ст. 31, с. 946-947]. Отже, замість чіткого формулювання бюджетної ініціативи в зазначених документах фігурували такі терміни, як “обговорення” та “розгляд” державного розпису, які відповідали характеру не законодавчої, а законодавчої установи.

Проекти державного розпису прибутків і витрат укладалися не законодавчими установами, а міністром фінансів, схвалювались Радою міністрів і лише після цього надходили до палат. І про такий порядок свідчили не згадані вище законодавчі акти чи правила 8 березня 1906 р., а кошторисні правила 1862 р. та указ 19 жовтня 1905 р. [1, с. 57; 4, с. 159]. Що ж стосується бюджетних правил 8 березня 1906 р., то вони, також передаючи палатам на “огляд” проект бюджету, відразу ж вводили обмеження, внаслідок чого бюджетне право Державної ради, як і Думи, по відношенню до цілої низки кошторисних асигнувань носило лише номінальний характер і позбавлялось скільки-небудь дійового значення. З точки зору цих обмежень усі витрати і прибутки розподілялись на три категорії: 1) витрати, що не підлягали обговоренню палатами (статті 5 і 6); 2) витрати, що не підлягали вилученню або скороченню (стаття 7); 3) витрати та прибутки, які допускали часткові зміни у загальнозаконодавчому порядку (статті 9 і 10) [3, с. 296-297].

Стосовно витрат першої категорії стаття 5 правил 8 березня 1906 р. виголошувала: “Кредити на витрати Міністерства Імператорського Двору, разом з установами, що входять до його відання... обговоренню не підлягають” [3, с. 296]. Цій статті відповідала стаття 115 Основних державних законів 23 квітня 1906 р. [2, с. 72]. Далі, на підставі пункту 1 статті 6 правил 8 березня 1906 р., не підлягали обговоренню Державної ради, як і Думи, включені в проект розпису кредити на витрати Імператорської канцелярії “з прийняття прохань” [3, с. 296]. Не підлягав обговоренню палат і так званий “десятимільйонний фонд”. Він виник ще до 1862 р. для сплачування надзвичайних витрат [3, ст. 6, п. 2, с. 296]. Укладачі правил 8 березня 1906 р. віддали користування десятизмільйонним фондом виключно в руки уряду [3, с. 298].

До витрат другої категорії, тобто до таких, які хоча і підлягали обговоренню законодавчими палатами, але не могли бути скороченими, стаття 7 правил 8 березня 1906 р. відносила “призначення платежів по державних боргах і інших взятих на себе державою зобов'язань” [3, с. 298]. Нарешті, до витрат і прибутків, які не можна було ні вилучити, ні змінити під час обговорення проекту державного розпису, належали прибутки і витрати, які було внесено до розпису на підставі штатів, розкладів та найвищих повелінь [2, ст. 9, с. 72]. Депутат Державної думи П.Б. Струве говорив у 1907 р., що “стаття 9 правил про державний розпис виймає з бюджетної компетенції Державної думи не тільки запроваджені законом державні установи, але й усі розпорядження по своїй сутності чисто бюджетного характеру” [1, с. 68]. Фактично, відповідно до статті 9, уся бюджетна діяльність палат зводилась до перевірки внесених до проекту розпису прибутків і витрат і тих положень, що містились

у їх підвалинах законів. Ця перевірка сприяла зміцненню законності державних витрат. Але відсутність у палат права вносити будь-які зміни до прибутків і витрат, що здійснювались відповідно до статті 9, позбавляла їх можливості скорочувати чи й зовсім усувати ті з них, що виявлялись надмірними. Таким чином, стаття 9 не встановлювала порядок укладання проекту розпису, а вводила певні обмеження законодавчих установ у процесі обговорення цього проекту.

Однак значення статті 9 полягало не в тому, що вона зв'язувала діяльність Державної ради, як і Думи, під час обговорення ними бюджету, забороняючи їм вилучати ті кредити, предмет призначення яких було вказано у законі чи монаршому повелінні, чи зменшувати їх обсяги, якщо останні були визначені законом чи повелінням. Її значення полягало у тому, що вона у зв'язку зі статтею 10 правил 8 березня 1906 р. позбавляла законодавчі палати права здійснювати під час обговорення бюджету будь-які зміни чинних законів, положень і таке інше, що обумовлювали собою ті чи інші прибутки та витрати, забороняла їм реформувати чинне законодавство у бюджетному порядку навіть тоді, коли б на це виявив свою згоду уряд. Стаття 10 постановляла: "Пропозиції, що виникають у Державній Раді або Державній Думі під час обговорення проекту державного розпису: а) про зміну чинних законів, положень, штатів, розкладів, а також найвищих повелінь, на підставі яких внесено до розпису прибутки і витрати, і б) про асигнування коштів на нові, що раніш не відносились до коштів скарбниці, потреби, – отримують подальший рух у встановленому для розгляду законодавчих справ порядку" [3, с. 297]. На підставі цієї статті, яка у своїй першій частині відтворювала у позитивній формі той же принцип, що було закріплено у статті 9, законодавчим палатам надавалось право змінювати кошторисні призначення, що ґрунтувались на законах, положеннях, штатах, повеліннях і т.ін., а також вносити до бюджету нові витратні статті, але не під час розгляду ними розпису, а незалежно від нього, у загальному законодавчому порядку [3, с. 297].

Встановлений таким чином порядок відмежовував бюджетну ініціативу від загальнозаконодавчої. Позбавляючи цілком Державну раду і Думу права бюджетної ініціативи, цей порядок підпорядковував питання про зміну кошторисних призначень, а також про внесення до бюджету нових асигнувань, загальним правилам, які регулювали законодавчу ініціативу палат. Але остання, за висловом А.А.Алексєєва, була в той час і в тих російських умовах досить утруднена і вимагала такого довготривалого часу для свого здійснення, що палати реально не завжди знаходили можливість звернутися до неї.

Істотне обмеження фінансової влади палат народного представництва правила 8 березня 1906 р. здійснювали положенням про так звані понадкошторисні кредити, тобто "розписом непередбачені невідкладні витрати" [3, с. 298]. Стаття 16 правил дозволяла здійснення протягом дії розпису непередбачених останнім невідкладних витрат, якщо тільки, по-перше, ці витрати не могли бути погашеними за рахунок особливого фонду на нагальні потреби, або, по-друге, за рахунок заощаджень у межах асигнувань по головних підрозділах розпису, не інакше, як у законодавчому порядку, "по отриманні на те дозволу у встановленому для затвердження розпису порядку" (3, с. 298). Загальний, нормальний шлях відкриття понадкошторисних кредитів полягав у попередньому дозволі законодавчих палат. Однак статті 17 та 18 правил вводили обмеження цього загального порядку. Вона виголошувала: "Якщо дозвіл у встановленому для затвердження розпису порядку на здійснення невідкладної витрати [ст. 16] виявляється, через стислість часу, протягом якого повинна була здійснитись витрата, нездійсненим, то необхідний для покриття такої витрати кредит відкривається постановою Ради Міністрів. Про такі асигнування міністри і головноуправляючі окремими частинами, за кошторисами яких означені кредити було відкрито, вносять до Державної Думи особливі подання. У випадку відкриття кредитів, під час сесії, подання, що мотивують нагальність згаданих асигнувань, вносяться, по можливості, до закінчення сесії, а в усіх інших випадках – протягом двох місяців після відкриття сесії. Винятки з цього правила допускаються лише у відношенні кредитів, що вимагають таємниці, подання про які вносяться до Думи після того, як зникла необхідність у збереженні таємниці" [3, с. 299].

Таким чином, стаття 17 правил 8 березня 1906 р. надавала уряду свободу розпоряджатися державними коштами на підставі цієї статті. Коли стислість часу, протягом якого мала здійснитись нагальна витрата, не дозволяла урядові запитати дозволу на її здійснення законодавчим шляхом, необхідний кредит відкривався "постановою Ради Міністрів" [3, с. 299]. Не кажучи вже про невизначеність таких виражень закону, як "стислість часу", "невідкладність витрати", ця стаття надавала урядові право відкривати кредити за рахунок державної скарбниці будь-якого обсягу власною владою, навіть не запитуючи на те монаршого затвердження. Кредити могли бути відкритими Радою міністрів як під час сесії Державної думи, так і після її припинення, під час перерви між сесіями. Цю постанову не можна було виправдати. Вона викликала питання: в яких спішних і нагальних витратах могла виникнути потреба під час сесії палати, що слугувала б достатнім приводом відійти від загального, тобто законодавчого порядку відкриття понадкошторисних кредитів?

Під час перерви роботи законодавчих установ необхідні кредити могли відкриватись за допомогою статті 87 Основних державних законів. Вона у загальній формі надавала монарху право з подання Ради міністрів застосовувати за наявності надзвичайних обставин такі заходи, які вимагали обговорення у законодавчому порядку [2, с. 68]. Ця стаття забороняла торкатись тільки Основних державних законів, запроваджень Державної ради і Думи і положень про вибори до цих палат. Вона не містила жодних обмежень щодо фінансових заходів уряду. В той же час вона вміщала низку переваг щодо більшої гарантії прав законодавчих палат у порівнянні зі статтею 17 правил 8 березня 1906 р. Саме ця стаття вимагала, щоб такі заходи здійснювались тільки під час припинення занять Державної ради та Думи, щоб вони санкціонувались монархом і щоб відповідні їм законопроекти вносились на розгляд у певний термін по відновленню їхніх занять – “протягом перших двох місяців”, – при чому, дія таких заходів припинялась, якщо відповідні їм законопроекти не були представлені до палат своєчасно або були відкинуті палатами [2, с. 68]. Російський уряд нерідко удавався до використання статті 87 Основних державних законів для відкриття понадкоштовних кредитів.

Ще більшу свободу у розпорядженні державними коштами давала урядові заключна постанова статті 17 бюджетних правил 8 березня 1906 р., у якій мова йшла про таємні кредити. Уряд вносив подання про кредити, що вимагали таємниці, тільки тоді, коли зникла необхідність у збереженні таємниці [3, с. 299]. Ця стаття надавала урядові широкого простору: кваліфікувати ті чи інші витрати у якості таємних і визначати довільно час, коли необхідність у збереженні таємниці зникла і про здійснені витрати можна зробити подання до законодавчої установи. Вивчена бюджетною комісією Державної думи практика застосування урядом статті 17 вказаних правил дозволила дійти висновку, що майже у всіх розглянутих нею випадках не було жодної необхідності удаватися до таких екстремних заходів (1, с. 9).

Нарешті, останнім винятком з нормального бюджетного законодавства було кредитування військових потреб. В Основних державних законах містилась спеціальна 117 стаття, що визначала юридичну природу військових витрат. Вона декларувала: “Надзвичайні понадкошторисні кредити на потреби воєнного часу і на особливі приготування, що передують війні, відкриваються по усім відомствам, у порядку верховного управління, на визначених законом підставах” (2, с. 73). Текст цієї статті не давав точного і повного визначення того, які ж власне кредити могли вважатись кредитами, що проходять особливим від інших порядком. Не містилось у цьому тексті і вказівок на ті підвалини, на підставі яких відбувалось відкриття кредитів на потребу воєнного часу та приготування, що передують війні, а також посилянь і вказівок на закони, що доповнюють чи пояснюють статтю.

Отже, державний бюджет Російської імперії і після запровадження в ній народного представництва складався з двох частин: з так званих “заброньованих кредитів”, тобто таких, що не підлягали обговоренню і зміні, і “вільних” кредитів, які підлягали обговоренню і зміні палатами. При цьому “заброньовані кредити” охоплювали 40 % бюджету [1, с. 1]. В умовах війни вони зросли більше, ніж наполовину [7, с. 247-248]. Однак палати було усунено від вирішення цього питання.

Таким чином, бюджетні повноваження Державної ради, як і Думи, визначались не законами, якими було оновлено державний лад імперії, і не правилами 8 березня 1906 р. Це питання вирішувалось кошторисними правилами 1862 р. і указом 19 жовтня 1905 р., а правила 8 березня 1906 р. лише доповнювали їх. Запровадження Державної ради та Думи, Основні державні закони та правила 8 березня 1906 р. лише обмежували бюджетні повноваження палат народного представництва. Вони не врегульовували положень про укладання та ухвалення бюджету Радою та Думою, а зазначали винятки з них. Усе це призводило до того, що і в умовах наявності народного представництва бюджет імперії складався з двох частин: недоторканної для палат і “вільної”.

Література:

1. Алексеев А.А. Очерк бюджетного права русских законодательных палат // Журнал министерства юстиции. – 1914. – № 9. – С. 48-100. – № 10. – С. 1-38.
2. Основные Государственные Законы (23 апреля 1906 г.) // Конституция Российской империи. – Спб.: Экон. тип., 1907. – С. 54-74.
3. Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных // Законодательные акты переходного времени 1904-1908 гг. – Спб.: Право, 1909. – С. 295-299.
4. Указ 19 октября 1905 г. О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений // Законодательные акты переходного времени. – С. 156-160.
5. Учреждение Государственной Думы 20 февраля 1906 г. // Законодательные акты переходного времени. – С. 941-957.
6. Учреждение Государственного Совета (24 апреля 1906 г.) // Конституция Российской империи. – С. 144-171.
7. Шингарев А. Бюджетное право и война. – Право. – 1916. – № 2. – С. 103-112.

Поступила 28.09.2004 г.