

Copyright © 2016 by Sochi State University



Published in the Russian Federation
 Bylye Gody
 Has been issued since 2006.
 ISSN: 2073-9745
 E-ISSN: 2310-0028
 Vol. 42, Is. 4, pp. 1328-1336, 2016

Journal homepage: <http://bg.sutr.ru/>



UDC 93

The Finance of Russia and Extraordinary Powers of the Government in 1906–1914

Michail F. Florinskiy ^{a, *}, Denis G. Yanchenko ^a

^a Saint-Petersburg State University, Institute of History, Russian Federation

Abstract

The Imperial laws of 1906 limited the prerogatives of the supreme authority in the sphere of legislation in favor of the established parliamentary structures the Imperial Duma and reformed State Council. However, the emperor and the government (The Council of Ministers) got fairly broad opportunities for legislative activity. This paper will focus on how the government implemented granted prerogatives and solved a number of issues related to the operation of the financial mechanism of the Empire in 1905–1914. During the period of the parliamentary monarchy the Council of Ministers was entitled to legislative authority and, under certain circumstances, could compete with the Duma and the State Council. In some cases, the Government could solve questions concerning approval of the budget, extra budgetary allocations to different departments in addition to chambers will. Thus, the Council of Ministers could run affairs which were considered as the subjects of legal regulation and discussion in chambers. The desire of deputies to provide a tough, sometimes petty control over the activities of the bureaucracy in the field of public finance, political and personal ambitions of parliamentarians, and, to some extent, the lack of the necessary experience (especially at first) – all this spun out the budget process. In some cases, the financial prerogative of the Cabinet could be implemented without the approval of the emperor (if the measure was approved by all members of the Council of Ministers). The political situation in Russia in 1907 led to the situation when the Government had to implement repeatedly their emergency powers in budgetary framework of the empire.

Keywords: Russian Empire, the State Duma, the Council of State, the Council of Ministers, fiscal policy, legislation, financial sector, budget.

1. Введение

Основные законы 1906 г., оформившие утверждение в России представительного строя (думская монархия), ограничили prerogatives короны в области законодательства в пользу созданных политическими преобразованиями 1905–1906 гг. парламентских структур – Государственной думы и реформированного Государственного совета. Однако император и правительство, т.е. Совет министров, получили довольно широкие возможности для принятия мер законодательного характера помимо парламентариев. На это обстоятельство неоднократно обращалось внимание в работах, посвященных эволюции российской государственности в начале XX в. При этом специально изучались вопросы, связанные с применением правительством и монархом полномочий в чрезвычайно-указном порядке, а также согласно 96 статье Основных законов (военное законодательство) и пр. (Дякин. *Чрезвычайно-указное законодательство в России*, 1976: 240-271; Дякин. *Сфера компетенции указа*, 1976: 236-262; Белов 1999: 375-393). В настоящей работе речь пойдет о том, как реализовывались в 1905–1914 гг. Советом министром фактически законодательные prerogatives, предоставленные ему при решении ряда важнейших вопросов, связанных с функционированием бюджетного и в целом финансового механизма империи (Демин 1996: 58-61; Соловьев 2011: 288; Янченко 2015: 35, 45).

Государственно-правовая конструкция думской монархии наделила кабинет в законодательной

* Corresponding author

E-mail addresses: m.florinskiy@spbu.ru (M.F. Florinskiy), deni_g_yanch@mail.ru (D.G. Yanchenko)

сфере весьма широкими полномочиями, позволяющими ему при известных условиях конкурировать с Думой и Государственным советом. Совет министров мог в некоторых случаях решать помимо палат вопросы, касавшиеся утверждения бюджета (государственной росписи доходов и расходов), удовлетворения просьб ведомств о сверхсметных ассигнованиях, т.е. в принципе вершить дела, считавшиеся и являвшиеся предметом законодательного регулирования и в качестве таковых подлежавших в виде общего правила обязательному обсуждению в палатах. Наличие у кабинета возможности обходить при решении этих вопросов парламентариев затрудняло использование обычного для представительных структур способа воздействия на исполнительную власть – права распорядиться ресурсами государственного казначейства.

2. Материалы и методы

В методологическом плане работа опирается на традиционные для российской историографии методы познания, принципы историзма и объективности. Привлечение для анализа совокупности исторических источников – архивных документов, опубликованных правительственных материалов позволяет уйти от «исторических» приговоров политической системе думской монархии в России.

При написании данной работы применялись традиционные методы исторического исследования – сравнительно-исторический, историко-типологический. Сравнительно-исторический метод позволил проанализировать изучаемые процессы в их взаимосвязи и противоречивости, рассмотреть особенности работы Совета министров в условиях думской монархии в России, совершенствование бюджетной техники в нижней палате. Хронологический метод позволил связать процессы социально-экономических преобразований с конкретными изменениями в административной и бюджетной практике и ролью в этих процессах Совета министров и Государственной думы. В исследовании применены историко-описательный и политико-описательный методы, обеспечившие обобщение необходимой первичной фактической информации.

Анализ отечественной и зарубежной историографии по теме исследования позволяет с уверенностью сказать, что вопросы взаимодействия правительства с законодательными палатами по-прежнему актуальны в научной литературе и нуждаются в дополнительном изучении.

В этой связи отметим сборники документов и законодательных актов по истории императорской России, по-прежнему пользующиеся спросом у научной общественности. Этот вид источников также нашел отражение в представленной работе.

3. Обсуждение

Законодательство думской монархии содержало два положения, имевших в отношении бюджета особое значение для правительства.

Во-первых, при отсутствии одобренной парламентариями росписи доходов и расходов финансовая база для деятельности администрации сохранялась, поскольку оставался в силе закон о бюджете предыдущего года. До обнародования новой росписи по постановлениям Совета министров в распоряжении министерств и главных управлений открывались временные кредиты, не превышавшие в месяц «одной двенадцатой общего по росписи итога расходов». Эта норма, введенная ст. 14 Правил о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных от 8 марта 1906 г. (Правила 8 марта) нашла отражение и в 116 ст. Основных законов 1906 г. ([Государственный строй Российской империи 1995: 144](#)).

Во-вторых, согласно 17 статье упомянутых Правил правительство могло отпускать ведомствам, при наличии особой срочности, сверхсметные ассигнования помимо Думы и Государственного совета с внесением, уже задним числом, в законодательные палаты представлений о неотложности этих ассигнований ([Государственный строй Российской империи 1995: 143-144](#)).

Эта статья, являвшаяся своеобразным «финансовым подобием» 87-й статьи Основных законов, позволявшей, как известно, кабинету с санкции царя принимать в особых случаях меры законодательного характера помимо палат, однако более ущемляла права последних в финансовой сфере, нежели 87-я – в области общего законодательства. Действительно, использование 87-й статьи допускалось только «во время прекращения занятий Государственной думы», а статьи 17 Правил 8 марта – безотносительно к этому. Акты, изданные кабинетом в порядке 87-й статьи, могли быть в принципе отклонены задним числом Думой и Государственным советом и тогда (а равно и при нарушении установленного для их внесения в Думу двухмесячного срока) теряли силу. О юридических последствиях признания парламентариями правительственных объяснений, призванных оправдать неотложность расходов, произведенных на основании ст. 17, неудовлетворительными, законодательство умалчивало, так же как о последствиях нарушения правительством зафиксированных в ст. 17 сроков для представления в Думу упомянутых объяснений. При открытии кредитов во время думской сессии они вносились «по возможности, до окончания сессии», в прочих случаях – «в течение двух следующих за открытием новой сессии месяцев». Причем в делах «требующих тайны», кабинет должен был оповещать депутатов о своих решениях по удовлетворению просьб ведомств о сверхсметных ассигнованиях лишь «по миновании необходимости в сохранении тайны». Миновала необходимость или нет, естественно, решали в соответствующих

ведомствах и Совете министров.

Рассмотренные prerogative кабинета могли реализовываться им своей властью без санкции императора (при условии единогласного одобрения соответствующей меры всеми членами Совета министров), хотя данные решения правительства имели, очевидно, весьма существенное значение, в частности, затрагивали сферу взаимоотношений между кабинетом и парламентариями. При этом действовавшее законодательство предполагало обязательное участие монарха в решении большого количества куда менее важных, сугубо рутинных, дел, касавшихся, например, утверждения «планов городов, где не введено Городовое положение», «бесплатного или на льготных условиях отпуска казенного леса» и т.п. ([Первая мировая война, 2014: 82](#)). Впрочем, по закону о Совете министров, царь имел право лично председательствовать на заседаниях кабинета, этим правом Николай II, хотя и нечасто, но пользовался. Таким образом, монарх мог в принципе не допускать вынесению помимо него Советом министров каких-либо вердиктов по любому оказавшемуся в поле зрения правительства делу.

Предоставленные кабинету чрезвычайные полномочия в финансовой сфере в 1906–1914 гг. весьма громко заявляли о себе. Иногда этому способствовали острые внутривластные коллизии, которыми изобилует история думской монархии. Так, летом 1906 г. при подготовке проекта бюджета на грядущий 1907 год, кабинет вынужден был исходить из невозможности соблюдения в данном случае, так сказать, нормальной процедуры рассмотрения этого проекта (с обсуждением его парламентариями и утверждением императором). Сбравшаяся весной 1906 г. и вступившая в жесткую конфронтацию с правительством Государственная дума в начале июля 1906 г. была распущена, работа Государственного совета приостановлена, причем возобновление деятельности палат намечалось только на конец февраля 1907 г.

Сложившаяся ситуация, а равно и вопросы, касавшиеся интерпретации соответствующих статей Правил 8 марта и Основных законов, стали 15 августа 1906 г. предметом специального обсуждения в Совете министров. Инициатором выступило Министерство финансов в лице его тогдашнего главы В.Н. Коковцова. Последний, констатируя, что вступить в 1907 г. с одобренным Думой и Государственным советом бюджетом невозможно, высказался против использования для его утверждения 87-й статьи Основных законов (что юридически было допустимо). Однако, как отмечалось, в таком случае принятые царем и Советом министров помимо палат меры законодательного характера нуждались всё же в санкции парламентариев, хотя бы и задним числом. Имея в виду это обстоятельство, В.Н. Коковцов допускал, что Дума или Государственный совет (в первую очередь речь шла, разумеется, о Думе) могут не поддержать проведенные помимо них в жизнь бюджетные «предположения» монарха и правительства, внося в результате «глубокое расстройство в государственное хозяйство» ([Особые журналы Совета министров, 2011: 100](#)).

По мнению В.Н. Коковцова, правительству следовало руководствоваться ст. 14 Правил 8 марта и ст. 116 Основных законов. В этих статьях, в сущности, прямо шла речь о ситуации, с которой кабинет столкнулся при подготовке государственной росписи на 1907 год. Таким образом, до ее утверждения палатами и монархом В.Н. Коковцов рекомендовал сохранить в силе бюджет 1906 года с открытием ведомствам необходимых кредитов по решениям Совета министров ([Янченко, 2015: 35](#)). Что же касалось собственно государственной росписи доходов и расходов на 1907 г., то ее проект министр финансов считал необходимым сразу же представить в Думу и Государственный совет после возобновления их деятельности ([Особые журналы Совета министров, 2011: 100](#)).

Руководствуясь тем, что обсуждение бюджета на 1907 год палатами займет немало времени, в течение которого будет сохранять силу государственная роспись предыдущего года, В.Н. Коковцов вынес на рассмотрение Совета министров свои рекомендации, призванные конкретизировать соответствующие положения действовавшего законодательства. В частности, министр рекомендовал, чтобы временные кредиты, открывавшиеся ведомствам, как отмечалось, в этом случае в размере, не превышавшем 1/12 общего «по росписи итога расходов», отпускались на основании именно ежемесячных решений кабинета ([Особые журналы Совета министров, 2011: 101, 104](#)).

Заявление министра финансов о нецелесообразности применения при утверждении бюджета на 1907 год 87-й статьи Основных законов и о необходимости непосредственного внесения его проекта в Думу и Государственный совет сразу после возобновления деятельности палат коллеги В.Н. Коковцова по кабинету одобрили. Предложения же В.Н. Коковцова относительно того, чтобы временные кредиты открывались ведомствам согласно ежемесячным постановлениям Совета министров, вызвали в правительстве возражения. Сам министр финансов, вероятно, видел в рекомендованной им мере средство, способное в какой-то степени помешать тратить ведомствам в месяц больше 1/12 годового «итога расходов». Однако именно этим предложение В.Н. Коковцова некоторых членов кабинета как раз и не устраивало. Полагая, что в лучшем случае государственная роспись на 1907 год может быть утверждена только к 1 апреля 1907 г., они высказались, в сущности, за сохранение в силе росписи на 1906 г. в течение всего первого квартала грядущего года. Соответственно ведомствам нужно было выделить ассигнования в размере «3/12 частей росписи» ([Особые журналы Совета министров, 2011: 103](#)).

Возможность превышения ведомствами в своих ежемесячных тратах 1/12 годового «итога расходов» оппоненты В.Н. Коковцова в данном случае вполне допускали, ведь перерасход, имевший место в какой-то из месяцев должен быть покрыт за счет сумм, неиспользованных в другие месяцы.

В результате ситуация в целом выглядела бы так, как если бы ведомства строго в соответствии с законом получали от кабинета не более 1/12 годовой суммы расходов ежемесячно. Считаясь с расстройством финансовой системы империи вследствие русско-японской войны и революции, эти члены кабинета уповали на тщательность обсуждения правительством вопросов, касавшихся открытия временных кредитов, как на средство пресечения необоснованных посягательств на ресурсы казначейства ([Особые журналы Совета министров, 2011: 103-104](#)).

Соображения, высказанные критиками предложений В.Н. Коковцова в кабинете, были во многом резонными. В частности, законодательство действительно, прямо не требовало, чтобы при сохранении в силе государственной росписи предыдущего года ежемесячные расходы ведомств никоим образом не превышали 1/12 общей суммы. В.Н. Коковцов, впрочем, согласился только не настаивать на непременно ежемесячном рассмотрении Советом министров вопроса об открытии ведомств временных кредитов ([Особые журналы Совета министров, 2011: 104](#)). В итоге кабинет признал принципиально возможным выделение соответствующих ассигнований на срок более одного месяца. Однако, по мнению министра финансов, тратить в месяц более 1/12 общего расхода по росписи предыдущего года во время действия системы временных кредитов ведомства ни при каких обстоятельствах не имели права. Ратовавший за режим жесткой экономии министр финансов, вероятно, рассчитывал использовать возможные месячные сбережения при открытии временных кредитов для пополнения ресурсов казначейства, а не для компенсации перерасходов за другие месяцы. В результате Совет министров решил отложить пока «окончательное по сему предмету суждение...» ([Особые журналы Совета министров, 2011: 104](#)).

Кабинет дал ведомствам ряд указаний относительно организации работ по выяснению своих потребностей во временных кредитах в первом полугодии 1907 г. Этот срок был установлен кабинетом, по-видимому, по инициативе В.Н. Коковцова. Он, впрочем, отнюдь не предполагал, что кредиты по решению Совета министров будут сразу открываться на 6 месяцев. Речь шла только об утверждении собственно расходных росписаний, дабы «не утруждать» Совет их ежемесячным рассмотрением ([Особые журналы Совета министров, 2011: 409](#)). Решения же об открытии кредитов, вероятно, надлежало принимать отдельно. Министр финансов, похоже, не расставался с намерением выносить такого рода дела на суд кабинета ежемесячно. Обсуждались предложения ведомств по поводу запрашиваемых ими сумм должны были «в особых по каждому ведомству комиссиях с участием представителей Министерства финансов и Государственного контроля», а затем в Особом совещании «из представителей всех ведомств» под председательством товарища министра финансов и, наконец, в кабинете.

Результаты выполнения поручения Совета министров относительно определения потребности во временных кредитах в первые шесть месяцев 1907 г. были заслушаны правительством 22 декабря 1906 г.

Проекты соответствующих расходных росписаний за единственным исключением не предполагали ежемесячных трат, превышающих 1/12 общего расхода по бюджету 1906 г. Лишь в январе, когда следовали «значительные платежи по системе государственного кредита», нормальное месячное «исчисление» оказывалось превышенным примерно на 68 млн. руб., что, впрочем, с лихвой компенсировалось по итогам полугодия за счет «уменьшения кредитов в последующие месяцы» ([Особые журналы Совета министров, 2011: 406](#)).

Юридически же обоснованием превышения, по мнению В.Н. Коковцова, могла служить 11-я статья Основных законов, наделявшая монарха прерогативой издавать «указы для устройства и приведения в действие различных частей государственного управления...». Правда, такие указы не должны были противоречить законам, а в данном случае это противоречие, несомненно, имело бы место. Однако, как считал В.Н. Коковцов, речь шла о сугубо формальном несоответствии, неспособным к тому же возыметь какие-либо негативные последствия ([Особые журналы Совета министров, 2011: 407](#)).

Предложение В.Н. Коковцева встретило, однако, возражение со стороны министра торговли и промышленности Д.А. Философова, полагавшего, что ст. 11 Основных законов не допускает «распространения её на область бюджетного законодательства». Д.А. Философов предложил следующий выход из сложившейся ситуации. Во-первых, учитывать при определении размеров кредитов и в данном случае, и в будущем в подобных ситуациях не только расходную часть обыкновенного бюджета, но и «расходы чрезвычайные», каковые во внимание не принимались. Эти расходы составили в 1906 г. внушительную сумму почти в 500 млн руб. Во-вторых, открыть временные кредиты сразу на 4 месяца (как отмечалось, еще в августе 1906 г. кабинет, в сущности, признал за собой право не выносить такие постановления ежемесячно). По прикидкам Д.А. Философова, в случае принятия его предложений за 4 месяца 1907 г. ведомства либо потратят строго в соответствии с законом не более 1/3 общего расхода по росписи предыдущего года, либо превысят эту треть на совсем незначительную величину ([Особые журналы Совета министров, 2011: 408](#)).

В.Н. Коковцов согласился с соображениями, высказанными Д.А. Философовым, порекомендовав, впрочем, кабинету открыть кредиты сроком не на четыре, а на три месяца. Совет министров принял это предложение. Кабинет признал также необходимым учитывать при

определении величины временных кредитов не только обыкновенные, но и чрезвычайные расходы. В итоге Совет санкционировал с необходимыми коррективами расходные росписания на январь – март 1907 г. и уполномочил министра финансов «открывать ведомствам ... потребные кредиты...» (*Особые журналы Совета министров, 2011: 409-410*) (впрочем, строго по закону, последние должны были открываться по постановлениям самого Совета министров).

Сложившаяся в 1907 г. внутривластная ситуация в России привела к тому, что кабинету неоднократно пришлось реализовывать свои чрезвычайные полномочия, касавшиеся функционирования бюджетного механизма империи. Вторая Государственная дума, не поладившая, подобно Думе первого созыва с правительством, была распущена 3 июня. Она не успела санкционировать проект государственной росписи на текущий год. Позиции главных критиков режима – кадетов были существенно ослаблены (*Galai, 2010*). Третья Государственная дума в лице её большинства конфликтовать с правительством не собиралась (в отличие от своих предшественниц). Однако, заметим, к работе она приступила только 1 ноября, т.е. за два месяца до окончания финансового года, совпадавшего в России с годом календарным. Санкционирование росписи парламентариями в таких условиях могло быть только простой формальностью, никакого практического значения не имевшей. Учитывая это обстоятельство, кабинет еще 3 октября открыл ведомствам временные кредиты на последний квартал 1907 г., подобно тому, как трижды открывал их раньше, обеспечивая финансирование деятельности государственных структур в течение трех предыдущих кварталов. Впоследствии ни III, ни IV Думы в рассматриваемый период ни разу не смогли завершить вовремя работу над бюджетом. Срок, который Правила 8 марта 1906 г. отводили парламентариям на обсуждение государственной росписи, был очень кратким – два месяца (ноябрь и декабрь) (*Демин 1996: 57-58; Янченко 2015: 34-36*).

Стремление же депутатов обеспечить максимально жесткий, порой мелочный контроль над деятельностью бюрократии по части использования финансовых ресурсов государства, политические и личные амбиции парламентариев, а, в какой-то мере, и отсутствие у них (особенно поначалу) необходимого опыта, наконец, сама сложность задачи – все это превращало процесс прохождения бюджета в очень продолжительную процедуру. В такой ситуации в конце очередного финансового года Советом министров всякий раз принимались решения об открытии временных кредитов на три, чаще даже на четыре месяца года грядущего. В 1908, 1909 и 1912 гг. этот срок приходилось продлевать. 13 декабря 1912 г. такие кредиты были открыты на все первое полугодие 1913 г. (*Особые журналы 2004: 476*).

При существовавшей системе временных кредитов могла возникать потребность «в подкреплении отдельных назначений либо для усиления оказавшихся недостаточными кредитов, либо для производства возникших уже по утверждению росписаний и не допускающих отсрочки расходов». Решение вопросов такого рода до конца 1913 г. в виде общего правила равным образом брал на себя кабинет, руководствовавшийся в данном случае, скорее, соображениями целесообразности, нежели законом. О принятых решениях кабинет доводил до сведения монарха. Однако 19 декабря 1913 г., Совет министров, признав, что этот порядок сопряжен «с некоторыми более или менее значительными промедлениями...» счел необходимым «предоставить... министру финансов полномочие на отпуск ведомствам дополнительных кредитов по временным расходным росписаниям за счет разницы между общим итогом ассигнованными по сим росписаниям средств... и предельною нормою» (*Особые журналы, 2005: 500*).

Вообще, как уже отмечалось, постановления кабинета об открытии временных кредитов могли царю и не направляться. Однако склонности вершить какие-либо дела помимо монарха Совет министров обычно не обнаруживал. Поэтому упомянутые постановления для сведения все же направлялись императору.

В рассматриваемый период неоднократно реализовывалась на практике и упомянутая выше prerogative кабинета, предоставленная ему ст. 17 Правил 8 марта и позволявшая выделять ведомствам в случаях особой срочности помимо Думы и Государственного совета сверхсметные ассигнования. Так, 25 июля 1906 г. Совет министров принял решение об отпуске на основании данной статьи 55 млн руб. на оказание помощи населению пострадавших от неурожая губерний (*Особые журналы, 2011: 61*).

20 февраля 1907 г., т.е. в день начала работы Второй Государственной думы, Совет министров также в чрезвычайном порядке ассигновал 62 млн. руб. «на подкрепление фонда 1906 г. на расходы, связанные с русско-японской войной и ее последствиями» (*Особые журналы, 2011: 203-204*). Обычно при использовании правительством ст. 17 речь шла не о столь значительных суммах, а об открытии кредитов в пределах 1 млн. руб. и лишь редко о более крупных (*Демин, 1996: 60*).

Членам кабинета приходилось проявлять осторожность, считаясь с Государственной думой, которая весьма негативно относилась к решению вопросов о сверхсметных ассигнованиях помимо нее. Показателен следующий эпизод: в октябре 1912 военный министр В.А. Сухомлинов, отметив в письме к В.Н. Коковцову (в то время уже не только министру финансов, но и премьеру) недостаточность расходов на армию, высказался за то, чтобы «подкрепление недостаточных по сметам (военного ведомства. – Авт.) кредитов» осуществлялось по заявлениям военного министра в порядке ст. 17 Правил 8 марта (*РГИА. Ф. 1276. Оп. 8. Д. 424. Л. 4*). Притязания В.А. Сухомлинова

встретили возражения Министерства финансов, которое в лице товарища министра С.Ф. Вебера напомнило военному министру, что данная статья имеет в виду «лишь экстренные случаи», а основным способом получения сверхсметных ассигнований является все же санкционирование палатами (РГИА. Ф. 1276. Оп. 8. Д. 424. Л. 350б.). При этом С.Ф. Вебер счел нужным припугнуть В.А. Сухомлинова, указав, что слишком широкое использование 17 статьи кабинетом при негативном отношении к такой практике думского большинства породит «неодолимые затруднения для проведения (в Думе. – Авт.) тех или иных мероприятий, требующих разрешения в законодательном порядке» (РГИА. Ф. 1276. Оп. 8. Д. 424. Л. 37). Отметим, что при решении вопросов, касавшихся дополнительных ассигнований на армию, В.А. Сухомлинов пытался действовать в обход не только палат, но и Совета министров. В итоге от своих притязаний военный министр вынужден был отказаться (Флоринский 2011: 244-251).

Вообще объяснений с парламентариями по поводу использования правительством 17 ст. кабинет старался по возможности избегать. Так, 30 октября 1907 г., за два дня до начала работы III Думы, Совет министров специально рассмотрел вопрос о практике применения этой статьи при отсутствии «в 1907 г. законодательно утвержденным установленным порядком государственной росписи» (Особые журналы, 2011: 673). Членам кабинета предстояло доказывать парламентариям обоснованность принятых в чрезвычайном порядке мер по выделению ведомствам сверхсметных ассигнований. Такая перспектива явно беспокоила министров. Конечно же, министров в коррупции напрямую никто не обвинял, это понятие трактовалось несколько иначе (Корнева и др., 2016). В данном же случае речь шла о санкционированных Советом расходах, покрывавшихся «за счет предвидимых остатков вне пределов соответствующего главного подразделения росписи (предыдущего, 1906, года. – Авт.)», а также условных кредитов (Особые журналы, 2011: 672). Совет министров в итоге признал, что при отсутствии в 1907 году государственной росписи, заменявшейся, как указывалось, временными расходными росписаниями, он (Совет) получает «бюджетные права законодательных учреждений», т.е. право «допускать усиление одних сметных подразделений другими» и открывать к расходованию условные кредиты (Особые журналы, 2011: 673-674). В результате кабинет задним числом посчитал, что использовать в данном случае 17 ст. Правил 8 марта не было необходимости, ибо реализованные им полномочия являлись лишь следствием наличия у кабинета предоставленных ему законом прерогатив по распоряжению финансовыми ресурсами государства при отсутствии одобренного соответствующими инстанциями бюджета на текущий год. В этой связи Совет министров решил признать все кредиты, открытые им «за время действия временных расходных росписаний 1907 года» по ст. 17 Правил 8 марта, открытыми на основании положений действовавшего законодательства, наделившего кабинет охарактеризованными выше особыми правами в случае отсутствия к началу финансового года, одобренного всеми соответствующими инстанциями бюджета (Особые журналы, 2011: 673-674). Тем самым кабинет освободил себя от обязанности давать парламентариям какие-либо объяснения по поводу своих распоряжений по части выделения ведомствам дополнительных ассигнований. Впрочем, Совет счел нужным специально оговорить, что все суждения, высказанные на заседании 30 октября 1907 г. «относятся лишь к кредитам по сметам 1907 года...» и, таким образом, не могут служить руководством при нормальном функционировании бюджетного механизма (Особые журналы, 2011: 673-674).

Принимавшиеся кабинетом решения по поводу выделения ведомствам сверхсметных ассигнований в порядке ст. 17 Правил 8 марта могли представляться императору в зависимости от ситуации на утверждение или для сведения. Впрочем, Совет вершил такого рода дела и своей властью в рамках данных ему, как отмечалось, законом полномочий.

Помимо рассмотренных прерогатив кабинет обладал и некоторыми другими, равным образом, непосредственно касавшимися функционирования финансового механизма империи. Так вопрос о выделении средств из специального фонда в 10 млн. руб., ежегодно создававшегося для удовлетворения непредусмотренных сметами потребностей, в обязательном порядке обсуждался в Совете министров, который далее свои рекомендации представлял императору. (Иногда, впрочем, кабинет поручал министру финансов испросить согласие монарха на выделение запрашивавшейся суммы) (Особые журналы, 2011: 70).

Пробелы в нормативных актах, регулировавших функционирование финансовой системы империи, на практике могли оборачиваться включением в компетенцию Совета явочным порядком некоторых вопросов при отсутствии в законодательстве указаний относительно того, в чьем ведении такие вопросы находятся. Так, ст. 13 Правил 8 марта гласила, что при конфликте между Думой и Государственным советом по поводу «размеров, включенных в проект государственной росписи кредитов» и при отсутствии устраивающего обе палаты решения вызвавший разногласия кредит «вносится в роспись в цифре назначения последней установленным порядком утвержденной росписи...» О том, кто должен вносить эту цифру росписи Правила 8 марта умалчивали (Государственный строй Российской империи, 1995: 143). При подготовке бюджета на 1908 г. Совет министров пришел «к такому решению: размер вызвавшего разномыслие кредита... предварительно сообщается министром финансов», чьи «предположения» далее подлежат рассмотрению в кабинете (РГИА. Ф. 1278. Оп. 2. Д. 2293. Л. 98 оборот). В октябре 1909 г. правительство

проинформировало об этом решении Бюджетную комиссию Думы, причем штатный оратор от кадетской фракции при обсуждении Думой финансовых проблем А.И. Шингарев усомнился в законности действий кабинета, заметив «роспись и ее утверждение есть акт законодательный, а в законодательном акте исполнительной власти принадлежит одна инициатива» (РГИА. Ф. 1278. Оп. 2. Д. 2293. Л. 99 оборот). Конфликт между Думой и Государственным советом по поводу цифр, внесенных в проект бюджета, приобрел весьма острый характер в процессе обсуждения росписи на 1914 год. В течение нескольких дней законопроект о бюджете считался отклоненным (Беляев, 2002: 70).

Вообще Правила 8 марта, наделявшие кабинет с точки зрения многих парламентариев слишком широкими полномочиями в финансовой сфере, причем в ущерб полномочиям палат, вызывали к себе в Думе, мягко говоря, неоднозначное отношение (Янченко, 2015: 48-93). Так, уже в начале деятельности Третьей Думы депутатами была предпринята попытка внести изменения в Правила 8 марта и, в частности, отменить ст. 17. Эта попытка успехом не увенчалась. Совет министров высказался против думской инициативы, хотя в отношении ст. 17 признал, что ее редакция страдает «некоторыми недостатками» (Особые журналы, 2000: 415). Устранение их, по мнению кабинета, следовало, однако, отложить до намеченного правительством «общего пересмотра сметных узаконий» (Особые журналы, 2000: 416) каковой, впрочем, до самого крушения империи так и не состоится.

4. Заключение

В целом ситуация, сложившаяся в 1906–1914 гг. с полномочиями Совета министров в финансовой сфере, являлась отчасти результатом политической конъюнктуры, отчасти следствием естественного стремления правительства обеспечить нормальное функционирование государственного аппарата. При этом кабинету удавалось избегать сколько-нибудь серьезных коллизий с весьма неблагоприятно относившимися к упомянутым прерогативам парламентариями и не допускать сбоев в работе финансового механизма империи.

Литература

- Белов, 1999 – Белов Ю.С. Права верховной власти в области военного управления и «министерский кризис» 1909 г. // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX–XX веков: Сборник статей памяти Валентина Семеновича Дякина и Юрия Борисовича Соловьева. / Отв. редактор А.Н. Цамутали. СПб.: Алетей. 1999. 573 с. С. 375-393.
- Беляев, 2002 – Беляев С.Г. П.Л. Барк и финансовая политика России 1914–1917 гг. СПб.: Издательство С.-Петербургского университета. 2002. 620 с.
- Государственный строй Российской империи, 1995 – Государственный строй Российской империи накануне крушения. Сборник законодательных актов. / Редакторы-составители Кутыгина Г.А., Чистяков О.И. М.: Издательство Московского университета. 1995. 208 с.
- Демин, 1996 – Демин В.А. Государственная дума России (1906–1917): механизм функционирования. М.: РОССПЭН. 1996. 224 с.
- Дякин. Чрезвычайно-указное законодательство в России (1906–1914 гг.), 1976 – Дякин В.С. Чрезвычайно-указное законодательство в России (1906–1914 гг.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Том VII. Л., 1976. С. 240-271.
- Дякин. Сфера компетенции указа и закона в третьеиюньской монархии, 1976 – Дякин В.С. Сфера компетенции указа и закона в третьеиюньской монархии // Вспомогательные исторические дисциплины. Том VIII. Л., 1976. С. 236-262.
- Особые журналы, 2011 – Особые журналы Совета министров Российской империи. 1906 г. Редактор-составитель Б.Д. Гальперина. М., РОССПЭН. 2011. 463 с.
- Особые журналы, 2011 – Особые журналы Совета министров Российской империи. 1907 г. Редактор-составитель Б.Д. Гальперина. М., РОССПЭН. 2011. 863 с.
- Особые журналы, 2000 – Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909 г. Редактор-составитель Б.Д. Гальперина. М., РОССПЭН. 2000. 599 с.
- Особые журналы, 2004 – Особые журналы Совета министров Российской империи. 1912 г. Редактор-составитель Б.Д. Гальперина. М., РОССПЭН. 2004. 487 с.
- Особые журналы, 2005 – Особые журналы Совета министров Российской империи. 1913 г. Редактор-составитель Б.Д. Гальперина. М.: РОССПЭН. 2005. 542 с.
- Первая мировая война и конец Российской империи, 2014 – Первая мировая война и конец Российской империи. В 3-х томах. Т. 1. Политическая история. Отв. редактор И.В. Лукоянов. СПб.: Лики России, 2014. 783 с.
- РГИА – Российский государственный исторический архив.
- Соловьев, 2011 – Соловьев К.А. Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906–1914). М.: РОССПЭН. 2011. 511 с.
- Флоринский, 2011 – Флоринский М.Ф. Совет министров и Военное министерство накануне Первой мировой войны // Труды исторического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. СПб.: Изд-во С.-Петербургского университета. 2011. С. 244-251.

[Янченко, 2015](#) – Янченко Д.Г. Бюджет и финансы в Государственной думе 1907–1912: от Балтики до Дальнего Востока. СПб.: Дмитрий Буланин. 2015. 272 с.

[Galai, 2010](#) – Galai S. The Kadets in the Second Duma // *Revolutionary Russia*. 2010. Volume 23. Issue 1. P. 1-28.

[Korneva et al., 2016](#) – Korneva N.M., Krapivin M.Ju., Makarov Ju.N., Dalgatov A.G. Anti-corruption legislation of the Russian empire XIX – early XX centuries. // *Bylye Gody*. 2016. Vol. 39. Iss. 1. P. 29-44.

References

[Belov, 1999](#) – Belov Ju.S. Prava verhovnoj vlasti v oblasti voennogo upravlenija i «ministerskij krizis» 1909 g. [The right of the supreme authority in the field of military management and "ministerial crisis" in 1909] // Problemy social'no-jekonomicheskoj i politicheskoj istorii Rossii XIX – XX vekov: Sbornik statej pamjati Valentina Semenovicha Djakina i Jurija Borisovicha Solov'eva. / Ed. Tsamutali A.N. S.-Petersburg, Aletejska. 1999. 573 p. P. 375-393. (In Russian).

[Beljaev, 2002](#) – Beljaev S.G. P.L. Bark i finansovaja politika Rossii 1914-1917 gg. [P.L. Bark and Russian financial policy in 1914-1917]. S.-Petersburg, Izdatel'stvo S.-Peterburgskogo universiteta. 2002. 620 p. (In Russian).

[Gosudarstvennyj stroj Rossijskoj imperii, 1995](#) – Gosudarstvennyj stroj Rossijskoj imperii nakanune krushenija. Sbornik zakonodatel'nyh aktov [The political system before the collapse of the Russian Empire. Collection of legislative acts]. / Ed. Kut'ina G.A., Chistjakov O.I. Moscow, Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 1995. 208 p. (In Russian).

[Demin, 1996](#) – Demin V.A. Gosudarstvennaja дума Rossii (1906–1917): mehanizm funkcionirovanija [Russian Imperial Duma (1906-1917): the functioning of the mechanism]. Moscow, ROSSPEN. 1996. 224 p. (In Russian).

[Djakin, 1976](#) – Djakin V.S. Chrezvyčajno-ukaznoe zakonodatel'stvo v Rossii (1906–1914 gg.) [Extraordinary Decrees in Russia (1906-1914)] // *Vspomogatel'nye istoricheskie discipliny*. Tom VII. Leningrad. 1976. P. 240-271. (In Russian).

[Djakin. Sfera kompetencii, 1976](#) – Djakin V.S. Sfera kompetencii ukaza i zakona v tret'eijun'skoj monarhii // *Vspomogatel'nye istoricheskie discipliny*. [The sphere of competence of the Decree and the Law in the Third of June monarchy] Tom VIII. Leningrad. 1976. P. 236-262. (In Russian).

[Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossijskoj imperii. 1906 g., 2011](#) – Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossijskoj imperii. 1906 g. [Special notes of the Council of Ministers of the Russian Empire. 1906] / Ed. Gal'perina B.D. Moscow, ROSSPEN. 2011. 463 p. (In Russian).

[Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossijskoj imperii. 1907 g., 2011](#) – Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossijskoj imperii. 1907 g. [Special notes of the Council of Ministers of the Russian Empire. 1907] / Ed. Gal'perina B.D. Moscow, ROSSPEN. 2011. 863 p. (In Russian).

[Osobyе zhurnaly, 2000](#) – Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossijskoj imperii. 1909 g. [Special notes of the Council of Ministers of the Russian Empire. 1909] / Ed. Gal'perina, B.D. Moscow, ROSSPEN. 2000. 599 p. (In Russian).

[Osobyе zhurnaly, 2004](#) – Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossijskoj imperii. 1912 g. [Special notes of the Council of Ministers of the Russian Empire. 1912] / Ed. Gal'perina B.D. Moscow, ROSSPEN. 2004. 487 p. (In Russian).

[Osobyе zhurnaly, 2005](#) – Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossijskoj imperii. 1913 g. [Special notes of the Council of Ministers of the Russian Empire. 1913] / Ed. Gal'perina B.D. Moscow, ROSSPEN. 2005. 542 p. (In Russian).

[Pervaja mirovaja vojna i konec Rossijskoj imperii, 2014](#) – Pervaja mirovaja vojna i konec Rossijskoj imperii [The First World War and the end of the Russian Empire]. V 3-h tomah. T. 1. *Politicheskaja istorija*. / Ed. Lukojanov I.V. S.-Petersburg, Liki Rossii. 2014. 783 p. (In Russian).

RGIA – Rossijskij gosudarstvennyj istoricheskij arhiv. (In Russian).

[Solov'ev, 2011](#) – Solov'ev K.A. Zakonodatel'naja i ispolnitel'naja vlast' v Rossii: mehanizmy vzaimodejstvija (1906–1914) [The Legislative and Executive Power in Russia: mechanisms of cooperation (1906-1914)]. Moscow, ROSSPEN. 2011. 511 p. (In Russian).

[Florinskij, 2011](#) – Florinskij M.F. Sovet ministrov i Voennoe ministerstvo nakanune Pervoj mirovoj vojny [The Council of Ministers and the Military Ministry on the eve of the First World War] // *Trudy istoricheskogo fakul'teta Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta*. S.-Petersburg, Izdatel'stvo S.-Peterburgskogo universiteta. 2011. P. 244-251. (In Russian).

[Yanchenko, 2015](#) – Yanchenko D.G. Bjudzhet i finansy v Gosudarstvennoj dume 1907–1912: ot Baltiki do Dal'nego Vostoka [Budget and finance in the Imperial Duma activities in 1907–1912: from Baltic to the Far East]. S.-Petersburg, Dmitri Bulanin. 2015. 272 p. (In Russian).

[Galai, 2010](#) – Galai S. (2010) The Kadets in the Second Duma. *Revolutionary Russia*. Vol. 23. Iss. 1. P. 1-28. (In English).

[Korneva et al., 2016](#) – Korneva N.M., Krapivin M.Ju., Makarov Ju.N., Dalgatov A.G. Anti-corruption legislation of the Russian empire XIX – early XX centuries. *Bylye Gody*. 2016. Vol. 39. Iss. 1. P. 29-44.

Финансы России и чрезвычайные полномочия Правительства в 1906–1914 гг.Михаил Федорович Флоринский^{a, *}, Денис Геннадьевич Янченко^a^a Санкт-Петербургский государственный университет, институт истории, Российская Федерация

Аннотация. Основные законы 1906 г. ограничили прерогативы верховной власти в области законодательства в пользу созданных парламентских структур – Государственной думы и реформированного Государственного совета. Однако, император и правительство, т.е. Совет министров, получили довольно широкие возможности для законодательной деятельности. В работе речь пойдет о том, как реализовывались правительством в 1905–1914 гг. прерогативы, предоставленные для решения ряда вопросов, связанных с функционированием финансового механизма империи. Совет министров в период думской монархии был наделен в законодательной сфере полномочиями, позволяющими ему при известных условиях конкурировать с Думой и Государственным советом. Правительство могло в некоторых случаях решать помимо палат вопросы, касавшиеся утверждения бюджета, сверхсметных ассигнований различным ведомствам. Таким образом, Совет министров мог вершить дела, считавшиеся и являвшиеся предметом законодательного регулирования и подлежащие обязательному обсуждению в палатах. Стремление депутатов обеспечить жесткий, порой мелочный контроль деятельности бюрократии в сфере государственных финансов, политические и личные амбиции парламентариев, а, в какой-то мере, и отсутствие у них (особенно поначалу) необходимого опыта, сама сложность задачи – все это превращало процесс прохождения бюджета в очень продолжительную процедуру. В некоторых случаях финансовые прерогативы кабинета могли реализовываться без санкции императора (при условии единогласного одобрения соответствующей меры всеми членами Совета министров). Сложившаяся в 1907 г. внутриполитическая ситуация в России привела к тому, что правительству неоднократно пришлось реализовывать свои чрезвычайные полномочия, касавшиеся функционирования бюджетного механизма империи.

Ключевые слова: Российская империя, Государственная дума, Государственный совет, Совет министров, налоговая политика, законодательство, финансовая сфера, бюджет.

* Корреспондирующий автор

Адреса электронной почты: m.florinskiy@spbu.ru (М.Ф. Флоринский), deni_g_yanch@mail.ru (Д.Г. Янченко)