

А.В. Фатеев

Вопросы государственного бюджета в деятельности партии конституционных демократов (1907–1917 годы)

В статье рассматриваются финансово-экономические вопросы в деятельности партии конституционных демократов Государственной думы III и IV созывов.

Ключевые слова: Государственная дума; парламентаризм; партия кадетов; государственный бюджет.

В современных условиях интерес к истории российского парламентаризма в XX веке продолжает возрастать. Это обусловлено в том числе становлением института современного российского парламентаризма. Либеральные партии начала XX века в период «думской монархии» накопили определенный опыт законодательной деятельности нижней палаты российского парламента. Изучение и осмысление этого опыта имеет большое научное и практическое значение. Третьей Государственной думе предстояло стать первопроходцем в деле налаживания конструктивной работы с правительством, возглавляемым Столыпиным. Первая попытка объединения усилий правительства и Думы на законодательном поприще относится к рассмотрению бюджета страны на 1908 год. Вопрос о необходимости спешного рассмотрения бюджета встал буквально в первый день работы Думы третьего созыва, 20 ноября 1908 года [10: с. 265].

III Дума была решительно настроена поставить бюджет страны под свой контроль. Год за годом она настойчиво требовала от Министерства финансов предъявить отчет по расходным статьям бюджета. Кроме того, нижняя палата настаивала на предоставлении обоснования структуры доходной и расходной части. Объяснительные записки к бюджетам превратились в результате в ежегодные обзоры экономического положения страны [10: с. 273].

Немаловажным аспектом деятельности либеральной партии конституционных демократов стал вопрос правовой компетенции, а также юридической регламентации Государственной думой бюджетного регулирования государственной казны. Государственная дума располагала бюджетными полномочиями сравнительно меньшими, нежели европейские парламентарии начала XX века [4: с. 59].

Важным этапом в развитии российского либерализма становится работа последних двух думских созывов, когда либеральные парламентарии

постепенно утрачивали возможность оказывать определяющее значение на ход происходящих событий — они не упускали возможность обращать внимание на разрешение вопросов государственного финансирования. Большое внимание они уделяли работе бюджетной комиссии и выступлениям в ходе пленарных заседаний нижней палаты парламента.

Правовые финансовые полномочия парламентариев были определены законодательством Российской империи. Бюджетные полномочия регулировались статьями 114–117 Основных законов и Правилами о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных [12: с. 864].

Сферы компетенций нижней палаты парламента во многом брали свои истоки из первоначально разрабатываемого проекта законосоветательного учреждения. Этим объясняется отсутствие в полномочиях Думы права бюджетного регулирования, инструментов для его изменения. Тем не менее возможности бюджетной инициативы у Государственной думы имелись.

Ограничивалась степень участия парламента в формировании бюджета. Это выражалось в выведении части финансовых средств страны из сферы полномочий представительной власти. В бюджет не включались специфические средства правительственных ведомств [4: с. 41].

Депутаты могли разрешать и одобрять займы, но не было определено, что подлежит одобрению — сумма или условия выпуска размещения займа. Данная неточность в толковании российского права давала дополнительную возможность для императора в корректировке финансового состояния России вне зависимости от степени лояльности и ориентации финансовой политики депутатов.

Все расходы государства делились на три группы. В первой группе бюджета содержались расходы царского двора, размер которых был утвержден 29 декабря 1905 года [9: с. 120].

Вторая группа расходов представляла собой платежи по государственному долгу и иным долговым обязательствам. Дума только проверяла эти расходы при наличии достаточного основания. В случае возникновения предложения по пересмотру нормативно-правового акта это должно было осуществляться в традиционном законодательном порядке [9: с. 117].

Третья группа представляла собой остальные расходы. Вокруг данных статей происходило противостояние между парламентом и правительством, а также между думскими фракциями. Первая группа расходов не подлежала ведению нижней палаты парламента и составляла около 1,5 % бюджета. Удельный вес этих расходов обнаруживал тенденцию к уменьшению [2: с. 361].

Вторая группа расходов связана с государственными и кредитными обязательствами. Считается, что подобные кредиты принимаются парламентом формально. Следовательно, «запрет на их сокращение Государственной думой ограничивал ее право лишь в принципе, а на деле она и так не должна была сокращать подобные расходы» [4: с. 59].

Предполагалось, что около 60 % расходов бюджета в полной мере подлежали контролю Думы, соответственно можно говорить о наличии полномочий в регулировании бюджетной политики государства.

По мнению современного исследователя Д.В. Аронова, подобная оценка бюджетных полномочий Думы тяготеет к несколько неоправданному оптимизму. «Даже если абстрагироваться от реалий во взаимоотношениях исполнительной и законодательной власти в России начала XX в., которые характеризуются явным преимуществом власти исполнительной, вряд ли можно говорить о наличии у парламента бюджетных прав, если их объем во многом зависит от доброй воли других властных органов. Отмеченные возможности правительства ограничить объем бюджета, подлежащего ведению Думы, сам факт установления этих ограничений подзаконным актом говорит о многом» [2: с. 362].

Достаточно важным был вопрос участия партии конституционных демократов в обсуждении государственного бюджета [5: стб. 3563]. В комиссии по исполнению бюджета был подготовлен ряд обращений о предоставлении необходимых данных, однако со стороны правительства последовал отказ, был передан лишь прошедший государственный контроль кассовый отчет.

Законопроект косвенного налогообложения времен второй Думы и впоследствии третьей Думы был передан в бюджетную комиссию, где был передан в пленарное заседание Думы, после чего он был принят, однако позже отклонен Государственным советом [7: стб. 1971–1990].

Либеральная часть Государственной думы неоднократно вносила предложения по уменьшению числа неподконтрольных нижней палате парламента статей бюджета по изменению правил о порядке рассмотрения государственной росписи расходов и доходов. В мае 1911 года законодателями был разработан радикальный проект «реформирования порядка бюджетной процедуры». Он предусматривал отмену расходов из фонда на «непредвиденные нужды», отмену права Совета открывать срочные кредиты. Депутатами данный проект был принят, однако Государственный совет по требованию министра финансов его отклонил. Он упорно доказывал, что бюджетные права нижней палаты парламента совершенно достаточны, что их расширять вовсе не нужно [1: с. 43]. Неотъемлемыми сторонами обсуждения партией кадетов бюджетных вопросов были вопросы организации государственного контроля, реформирование экономической системы страны и налогообложения. Однако до внесения в Думу законопроектов не дошло: как и большинство законопроектов они оставались в редакционных комиссиях [8: стб. 931].

В Думе третьего созыва партия конституционных демократов получила возможность доказать реальность совместной работы с правительством над государственным бюджетом. Был внесен законопроект о расширении бюджетных прав парламента. Была принята формула перехода, подтверждавшая желательность расширения бюджетных прав парламента и направления законопроекта в бюджетную комиссию. Документ был подвергнут жесткой критике

со стороны депутатов с тезисами о «резком преобладании в росписи непроизводительных расходов и бедность доходов, отсутствие у финансового ведомства какого-либо определенного плана необходимых финансовых реформ, крайне тяжелого развития для неимущих классов косвенного обложения и недостаточное развитие прямых налогов». Главные недостатки бюджета, по мнению депутатов, заключались в том, что «без оздоровления политического — немыслимо оздоровление русских финансов» [3: с. 23].

Думой было принято предложение о расширении полномочий государственного контроля и изменения его подчиненности в структуре исполнительной власти [3: с. 25].

Во время проведения первой сессии кадеты инициировали выступление умеренно-правых с «конституционным рублем». С точки зрения либералов, принятие государственного бюджета, который бы отвечал перспективам развития страны, ознаменовалось множеством проблем и трудностей. Прежде всего это объясняется пассивностью проправительственного большинства, которое не видело особых перспектив конструктивного сотрудничества с либеральными фракциями [11: с. 28].

К числу новых мер, которые были предложены депутатами кадетской партии, относится перераспределение финансовых ресурсов в пользу органов местного самоуправления, расширение прав местного самоуправления, а также передача финансовых вопросов в их сферу ведения. Более подробную программу развития кадеты предложат в финансовой комиссии во время четвертой сессии Думы.

В течение работы третьей Думы кадеты отстаивали позицию, в соответствии с которой нормальный бюджет в России возможен в случае изменения базовых основ финансово-экономических отношений в стране, к каковым в первую очередь они относили преимущественно прямой, а не косвенный налог, а также расширение прав Думы в области принятия и контроля над государственным бюджетом [13: с. 192].

Кадеты отмечали такое достижение либеральных фракций, как завершение в третью сессию профильной подкомиссии законопроекта о подоходном налоге [3: с. 34–35].

Происходит усиление акцента на пропагандистскую составляющую, что явно будет прослеживаться в период работы парламента четвертого созыва, где основным вопросом будут выступать сроки и объемы предоставления военных кредитов. В деятельности партии конституционных демократов произошло смещение акцента с одного направления на другое. Но в целом кадеты оставались в рамках конструктивного подхода при обсуждении вопросов бюджета [6: стб. 1615].

В период Первой мировой войны в бюджетной деятельности кадетов прослеживается смещение акцентов на финансирование военных действий, но правительство не видело перспектив в развитии сотрудничества с депутатами, что впоследствии привело к созданию Прогрессивного блока. Большое

внимание уделялось правовому регулированию государственных займов, совершенствованию подоходного налога, налога на роскошь. Однако многие инициативы не были приняты правительством и были отклонены на стадии обсуждения в Государственном совете.

Литература

1. *Аврех А.Я.* П.А. Столыпин и судьбы реформ в России М.: Политиздат 1991. 290 с.
2. *Аронов Д.В.* Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906–1917 гг.). М.: Юрист, 2005. 412 с.
3. Бюджет и финансы // Третья Государственная дума. Фракция народной свободы в период 10.10.09–5.06.10. Отчет фракции. СПб., 1910. 85 с.
4. *Демин В.А.* Государственная дума России (1906–1917): механизм функционирования. М.: РОССПЭН, 1996. 216 с.
5. Государственная дума. Созыв III. Сессия I. Стенографический отчет. Ч. 1. СПб., 1907. 4529 стб.
6. Государственная дума. Созыв III. Сессия III. Стенографический отчет. Ч. 2. СПб., 1910. 3781 стб.
7. Государственная дума. Созыв III. Сессия IV. Стенографический отчет. Ч. 2. СПб., 1911. 3721 стб.
8. Государственная дума. Созыв III. Сессия V. Стенографический отчет. Ч. 2. СПб., 1912. 4336 стб.
9. Законодательные проекты и предложения партии народной свободы. 1905–1907 гг. СПб., 1907. 386 с.
10. *Мальшева О.Г.* Государственная дума в системе власти Российской империи: дис. ... д-ра ист. наук. М., 2001. 450 с.
11. *Миллюков П.Н.* Воспоминания. М.: Вагриус, 2001. 637 с.
12. Свод законов Российской империи. СПб., 1906. Т. 26. Ч. 1–2. 1157 с.
13. *Смирнов А.Ф.* Государственная дума Российской империи 1906–1917 гг. М.: Социум, 2010. 624 с.

Literatura

1. *Avrex A.Ya.* P.A. Stoly'pin i sud'by' reform v Rossii M.: Politizdat 1991. 290 s.
2. *Aronov D.V.* Zakonotvorcheskaya deyatel'nost' rossijskix liberalov v Gosudarstvennoj dume (1906–1917 gg.). M.: Yurist, 2005. 412 s.
3. Byudzhet i finansy' // Tret'ya Gosudarstvennaya дума. Frakciya narodnoj svobody' v period 10.10.09–5.06.10. Otchet frakcii. SPb., 1910. 85 s.
4. *Demin V.A.* Gosudarstvennaya дума Rossii (1906–1917): mexanizm funkcionirovaniya. M.: ROSSPE'N, 1996. 216 s.
5. Gosudarstvennaya дума. Sozy'v III. Sessiya I. Stenograficheskij otchet. Ch. 1. SPb., 1907. 4529 stb.
6. Gosudarstvennaya дума. Sozy'v III. Sessiya III. Stenograficheskij otchet. Ch. 2. SPb., 1910. 3781 stb.
7. Gosudarstvennaya дума. Sozy'v III. Sessiya IV. Stenograficheskij otchet. Ch. 2. SPb., 1911. 3721 stb.
8. Gosudarstvennaya дума. Sozy'v III. Sessiya V. Stenograficheskij otchet. Ch. 2. SPb., 1912. 4336 stb.

9. Zakonodatel'ny'e proekty' i predlozheniya partii narodnoj svobody'. 1905–1907 gg. SPb., 1907. 386 s.
10. *Maly'sheva O.G.* Gosudarstvennaya дума в системе власти Rossijskoj imperii: dis. ... d-ra ist. nauk. M., 2001. 450 s.
11. *Milyukov P.N.* Vospominaniya. M.: Vagrius, 2001. 637 s.
12. Svod zakonov Rossijskoj imperii. SPb., 1906. T. 26. Ch. 1–2. 1157 s.
13. *Smirnov A.F.* Gosudarstvennaya дума Rossijskoj imperii 1906–1917 gg. M.: Socium, 2010. 624 s.

A.V. Fateev

**Issues of the State Budget
in the Activities of the Constitutional Democratic Party (1907–1917)**

The article deals with the financial and economic issues in the activities of the Constitutional Democratic Party of the State Duma of III and IV convocation.

Keywords: the State Duma; parliamentarism; Cadet Party; the state budget.