

УДК 4:336.001.73(470+571) «185» DOI: 10.26661/swfh-2018-50-047

Фінансові реформи II половини XIX ст. в Російській імперії: історико-історіографічна періодизація

С. Ч. Мамоян

ORCID 0000-0003-4749-3642

Ключевые слова:

Російська імперія, історіографія, періодизація, фінансові реформи, реформа єдності касового устрою, бюджетна, державного контролю, акцизна, грошова.

На підставі змісту опублікованих монографій запропоновано власну історико-історіографічну періодизацію фінансових реформ другої половини XIX ст. в Російській імперії. Проаналізовано реформи: єдиного касового устрою, бюджетну, державного контролю, акцизну, грошову. Виокремлено п'ять періодів втілення вищеназваних реформ на практиці, окреслено роль провідних державних діячів у цьому процесі. Доведено, що історична періодизація названих реформ збігається з історіографічною, оскільки розроблення і втілення кожної конкретної реформи супроводжувалося створенням потужних моно- досліджень за авторством фінансистів, юристів, істориків фінансової науки.

The financial reforms of the second part of nineteenth century in the Russian Empire: historical and historiographical periodization

S. Mamoian

Key words:

the Russian Empire, historiography, periodization, financial reform, single cash mode reform, budget reform, reform of state control, excise reform, money reform.

The author of the present paper proposes historical and historiographical periodization of financial reforms of the second half of the nineteenth century in the Russian Empire based on of the published monographs. It is analyzed such reforms as: single cash mode, budget, state control, excise, money. It is distinguished five periods of reform implementation. The role of government leaders in this process is shown. It is proved that historical periodization of the reforms is tied up with historiographical periodization, because the development and implementation of each specific reform comes with powerful mono-research by authorship of financiers, lawyers, historians of financial science.

Життєва необхідність у комплексних реформах фінансової системи в Російській імперії була особливо відчутною станом на середину XIX ст., оскільки розвиток капіталістичних відносин змушував провладні кола: систематизувати бюджет країни, заснувати Державний банк, врегулювати питання появи мережі нових комерційних банків, запровадити фінансовий контроль, залучити закордонні інвестиції у промисловість і транспортну систему імперії. Водночас швидко розширювалася мережа банків і страхових компаній, а фінансова система країни, організована на застарілих принципах, перешкоджала обігу капіталів та інвестицій і потребувала суттєвих змін. Розроблення однієї реформи неодмінно тягло низку інших. Як приклад проблемної ситуації можна назвати бюджетну реформу, яка обумовила впровадження реформ державного фінансо-

вого контролю та централізації (консолідованості) касового устрою (тогочасна назва в джерелах XIX ст. «єдності каси»). Завдяки впровадженню цих реформ стало можливим здійснення податкових, акцизних та грошової реформ. Також усі ці заходи потребували узгодження з вимогами та стандартами провідних європейських держав, з якими Росія мала партнерські відносини, одержуючи від них позики і кредити [1, с. 130].

Отже, модернізація фінансової системи часів Олександра II мала на меті створити органи фінансового управління, які б відповідали викликам часу, новому капіталістичному типу економіки. У планах урядовців було скасування кріпосного права (1861 р.), однак вони усвідомлювали, що доки воно існувало, усі фінанси країни були організовані довкола подушного податку і являли собою досить архаїчну систему. Тож було

прийнято рішення розпочати фінансові реформи в країні.

Питання періодизації фінансових реформ належно не висвітлювалося в історіографії. У дорадянську добу відбувалося накопичення джерельної бази, у радянську – тема була мало актуальною, а сучасні науковці дотично привертати до цього увагу у контексті висвітлення тієї чи іншої реформи. Зокрема, значний інтерес до порушеної теми серед українських радянських вчених проявив Є. Власенко [2]. Серед сучасних російських фахівців крім істориків варто назвати роботи фінансистів, присвячені історичному аналізу подій: А. Васюкова та ін. [3], В. Пушкарьової [4], І. Рилова [5] та ін. Крім того, вагомий внесок у періодизацію дослідження здійснив білоруський вчений О. Баюра [6], який змістовно окреслив процеси девальзації паперових грошей та передумови грошової реформи приділивши увагу питанням інфляції у довоєнний (1854 р) та повоєнний періоди. З огляду на наявну документальну базу та вагому кількість опублікованих видань другої половини XIX ст. ставимо за мету подати власну історико-історіографічну періодизацію втілення фінансових реформ на теренах Російської імперії. В основу періодизації покладені монографії та фахові дослідження тогочасних фінансистів, юристів, істориків фінансової науки, а також погляди і оцінки сучасних фахівців, які привертати увагу до названої теми. Водночас, в основу періодизації покладено конкретні дати втілення вищеназваних реформ на практиці.

Чисельна історіографія дає змогу виокремити певні періоди перетворень у фінансовій сфері. Так, опубліковані видання другої половини XIX ст., на підставі змісту яких можна запропонувати орієнтовну періодизацію фінансових реформ 1860-х рр., умовно можна поділити на дві групи: до першої належать нормативно-правові акти, на підставі яких мали діяти органи державної влади; до другої – публікації фахівців, які безпосередньо описували реформи, оцінювали ситуацію і реагували на перші результати нововведень.

Змістовний проект перетворень у фінансовій сфері розробив державний контролер Валеріан Олексійович Татарінов, діяльність якого була спрямована на вивчення зарубіжного досвіду. Таким чином, за пропозицією тогочасного Державного контролера генерал-ад'ютанта М. Анненкова наприкінці 1855 р. В. Татарінова разом з групою чиновників відрядили за кордон. Серед відомих колег В. Татарінова був і майбутній Міністр фінансів М.Х. Рейтерн. Протягом двох років В. Татарінов збирав інформацію про організацію ре-

форм у Франції, Німеччині, Англії, Бельгії та США. Наслідком плідної роботи стали п'ять змістовних документів «записок»: «Державна звітність у Пруссії» [7], «Державна звітність у Франції» [8], «Державна звітність в Австрії» [9], «Державна звітність у Бельгії» [10], «Господарство і звітність Військового міністерства у Франції» [11]. Усі документи були видрукувані й оприлюднені протягом 1858-1861 років.

Отже, на підставі цього факту можна виокремити підготовчий період реформ і окреслити його 1855-1858 роками. Цей період увібрав у себе вивчення зарубіжного досвіду, формування комісії з розгляду основ державної звітності, напрацювання проекту складання, розгляду і формування фінансових звітів.

Другий період почався з 1858 р. коли В. Татарінова призначили статс-секретарем і він почав розроблення реформи єдиного касового устрою та створення єдиної незалежної ревізійної інстанції – державного контролю [12]. Саме до цієї реформи державний бюджет не враховував усіх потреб держави, адже кожне міністерство мало власний бюджет, власне господарство і витрати, які інколи не регулювалися державою та виходили за межі її інтересів. Стара система перевірки витрат державних коштів полягала в остаточній її ревізії самими звітними управліннями, а представники державного контролю перевіряли формально загальні звіти вищих інстанцій, які складалися зі звітів підконтрольних їм установ. По суті ретельно звітність перевірити вони не могли, адже не мали в руках базових основоположних документів. Нова реформа В. Татарінова викрила справжній стан фінансів в державі, адже зосередила всі кошти в межах одного міністерства фінансів, що скоротило витрати і унеможливило розтрата. Зрештою, наприкінці 1858 р. В. Татарінов був призначений головою спеціальної комісії для розроблення нових касових і ревізійних правил. Правила розробили 1862 р. і вони й до сьогодні слугують основою державного рахівництва. Із 1 січня 1863 р. В. Татарінов вже очолював Державний контроль як установу і запровадив правила кошторису (нові правила складання переліку витрат на певні види роботи).

Тогочасні дослідники А. Головачов [13] та А. Градовський [14] підкреслюють, що відправною датою реформ слід вважати 22 травня 1862 р., коли запровадили «Правила складання, розгляду і виконання державного бюджету і фінансових кошторисів міністерств та головних управлінь». Першим кроком стало впровадження у фінансовій системі принципу гласності й розпочато оп-

рилюднення державного бюджету. У всі установи надійшли вказівки про складання звітів і кошторисів, які б обґрунтовували всі витрати коштів. Так почалася боротьба з казнокрадством. Загалом сам бюджет країни мав бути затверджений Державною радою та імператором і мав силу закону.

Наступним вагомим складником фінансових реформ стало запровадження акцизів із 1 січня 1863 р. З метою викорінення корупції уряд замінив винні відкупи та акцизні марки для продавців алкоголю й тютюну. Складний за термінологією Закон містив 279 статей. Його проект увійшов в історію як «Положение о питейном сборе» [15] і був утілений у практику попри значне протистояння відкупщиків. Винні відкупи скасували, а акцизи почали одержувати в спеціальних акцизних установах. Очолював процес реформування акцизної системи К. Грот, який увійшов в історію як непідкупний і наполегливий фахівець. З того часу оподаткування вже одержало сучасний вигляд. Податки поділили на прямі і непрямі, хоча певним пережитком ще тривалий час лишався подушний податок. Детально ця реформа висвітлена у працях М. Фрідмана [16], П. Березіна [17], М. Тургенєва [18], А. Унковського [19] та інших, які присвятили монографії на цю тему, подаючи історичні оцінки та підбиваючи підсумки досягнутим перетворенням. Чого лише варта праця М. Тургенєва, який висвітлив усі проблеми відкупної системи та підкреслив потребу у реформах ще станом на початок XIX ст.

Отже, 1858-1863 рр. можна вважати третім періодом реформування фінансової системи держави, який увібрав і акцизну реформу. Цей історичний період цілком збігається хронологічно з історіографічним, оскільки появу кожної реформи неодмінно супроводжували праці фахівців.

Реформу єдності касового устрою на практиці почали втілювати з 1864 р. спочатку в Санкт-Петербурзі, а з 1865 р. її дію поширили на 12 губерній і потім по всій Російській імперії. Так, протягом 1864-1868 років в структурі Міністерства фінансів були організовані казначейства, які контролювали державні витрати. Протягом 1865 р. були утворені органи місцевого фінансового самоуправління – контрольні палати. Так замість самостійних кас різних державних органів, з яких почасти кошти зникали без сліду, почав діяти принцип єдиного касового устрою («єдності каси») під контролем державного казначейства. У цей період виріс вплив системи фінансового контролю, адже установа фінконтролю відтоді робила висновки по проекті бюджету і подавала до Державної ради звіт про виконання бюджету за попередній рік.

Група впливових фінансистів та правників тих часів наполягали на тому, що ця реформа у складі решти фінансових посіла окреме місце, зокрема: Ф. Єзерський [20], С. Іловайський [21], І. Кауфман [22], Я. Печерін [23], І. Янжул [24] та інші. У підсумкових звітах В. Татарінов повсякчас підкреслював дефіцити в державному бюджеті, наполягаючи на скороченні державних витрат і лише станом на 1869 р. державний бюджет сформували без дефіциту, виправивши складну ситуацію.

Система державного контролю ефективно працювала з 1866 р. Від цієї дати можна відштовхуватися зважаючи на той факт, що державні витрати почали перевірятися контрольними палатами щомісяця і на підставі базових документів. З цього ж року почали системні фінансові перевірки Миколаївської залізниці, а згодом і решти. Державні контролери почали перевірки перевезення вантажів, рух пасажирських перевезень та багажу (фінансову звітність). Із 1870 р. правила матеріального обліку запровадили в інтендантських складах. Отже, реформа виправдала себе в дії. Її логічним довершенням було те, що В. Татарінов запропонував об'єднати дії адміністративних контролерів (осіб призначених керівництвом самої залізниці), які перевіряли доходи Миколаївської залізниці з перевіркою з боку державних контролерів. Як вказує В. Тальберг, із 1867 р. прибутки залізниці стали перевіряти щоденно безпосередньо в залізничних касах тож розкрадання коштів стало неможливим. Але попередні перевірки витрат різних міністерств В. Татарінов за життя втілити не зміг, йому протидіяли сильні бюрократичні кола [25]. Підсумки продуманої і правильно розробленої реформи фінансового контролю («ревізійної реформи» у тогочасних документах) разом з реформою фінансової звітності одержали схвальну оцінку Державної ради у 1876 р. Зокрема, чиновники публічно визнавали, що кращий, порівняно з попереднім, порядок у державному господарстві, більша заощадливість у використанні державних коштів і майна, більша повага до фінансових і господарських законів справили позитивний вплив і значний вплив на такий результат звісно має суворий та уважний державний контроль.

Отже, протягом 1864 – початку 1890-х рр. тривав четвертий період втілення вищеназваних реформ на практиці, що супроводжувалося підведенням перших підсумків та доопрацювання оприлюднених документів.

Наступним вагомим кроком влади стало впровадження грошової реформи, яку 1862 року відклали свідомо, через відсутність золота й срібла

для розміну паперових грошей. Протягом 1895–1897 рр. реформу втілили в життя. Отже вона дає змогу виокремити завершальний, п'ятий період реформ фінансової системи. Очолював процес реформування відомий міністр С.Ю. Вітте (30.08.1892–16.08.1903 рр.). Міністр стабілізував курс паперових грошей, припинив випуск срібних, стимулюючи розрахунки золотом із 1895 р. Здебільшого іноземні інвестори і покупці розраховувалися золотом, а населення і російське купецтво не бажало цього робити за курсом встановленим державою. Ця реформа зустріла великий опір, адже мало поінформоване населення боялося втратити на курсі, очікуючи стабілізації паперових коштів. Загалом же промислова буржуазія паперові гроші вважала «хворобою, яку слід негайно лікувати і яка обходиться надто дорого державі». Зокрема, такої токи зору дотримувалися І. Кауфман [26], В. Лексис [27], А. Ротштейн [28] та ін. Слід підкреслити, що основ-

ні начала фінансової системи були закладені в державі В. Татаріновим, а С. Вітте довершив цей процес.

Отже, позитивні результати були визнані публічно і стосувалися реформ єдності касового устрою, бюджетної, фінансової звітності, державного фінансового контролю, грошової. Така суттєва модернізація фінансової системи держави зробила її ефективною. Чіткий контроль над бюджетними витратами і зменшення корупції створили нові умови для розвитку економіки. Саме завдяки комплексу фінансових реформ держава легше переживала економічні кризи і змогла мобілізувати ресурс для проведення інших демократичних реформ, започаткованих у другій половині XIX ст. Хронологія оприлюднення наукових праць цілком збігається з датами втілення реформ на практиці, що дало змогу об'єднати історичні періоди реформування фінансової системи країни з історіографічними.

Джерела та література

1. Шаравара Т.О. Реформи і контрреформи другої половини XIX – початку XX століття в Російській імперії: історіографія / Т.О. Шаравара. – К.: «Видавництво Ліра-К», 2011. – 487 с.
2. Власенко Е.В. Денежная реформа в России 1895–1897 гг. / Е.В. Власенко. – Киев: Изд-во АН УССР, 1949. – 673 с.
3. Бумажные денежные знаки России и СССР / А.И. Васюков, В.В. Горшков, В.И. Колесников, М.М. Чистяков. – СПб: Политехника, 1993. – 215 с.
4. Пушкарёва В.М. Русская финансовая наука о природе бюджета и становлении бюджетного процесса в Российской империи / В.М. Пушкарёва: [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rus-lib.ru/>
5. Рылов И.И. Монеты России и СССР. Каталог / И.И. Рылов, В.И. Соболин. – М.: Интерпринт, 1992. – 304 с.
6. Баяра А. Финансовая реформа 1862–1863 гг / А. Баяра // Банковский вестник, май 2012. – С. 66–69: [Электронный ресурс]. – URL: http://www.fox-notes.ru/spravka/PDF_030713_006.pdf
7. Татаринов В.А. Государственная отчетность в Пруссии / В. А. Татаринов. – СПб: Тип. Акад. наук, 1858. – 72 с.
8. Татаринов В.А. Государственная отчетность во Франции / В. А. Татаринов. – СПб: Тип. Акад. наук, 1858. – 96 с.
9. Татаринов В.А. Государственная отчетность в Австрии / В. А. Татаринов. – СПб.: Тип. Акад. наук, 1858. – [4], 52 с.
10. Татаринов В. А. Государственная отчетность в Бельгии / В.А. Татаринов. – 2-е изд. – СПб.: Типография В. Безобразова, 1881. – 168 с., [VII].
11. Татаринов В. А. Хозяйство и отчетность Военного министерства во Франции / В.А. Татаринов. – СПб: Тип-я Акад. наук, 1858. – 69 с.
12. Алышевский Н. В память о В.А. Татаринове / Н. Алышевский. – СПб., 1887.
13. Головачев А. Десять лет реформ / А. Головачев. – СПб, 1972.
14. Градовский А. начала русского государственного права / А. Градовский. – СПб., 1887.
15. Положение о питейном сборе, Высочайше утвержденное 4 июля 1861 года, с присовокуплением Высочайше утвержденных правил 20 марта 1862 года правил о взысканиях за нарушения о питейном сборе и судопроизводстве по сим делам. – М: Тип-я А. Семенова, 1862. – 162 с.
16. Фридман М. Винная монополия: в 2-х т. / Михаил Фридман. – Петроград, 1916. – Т. 2. – С. 70–74.
17. Березин П. На службе злему делу. Хроника из жизни на винокурных заводах / Петр Березин. – М., 1900.
18. Тургенев Н. Опыт теории налогов / Николай Тургенев. – СПб., 1818. – 372 с.
19. Унковский А. О преобразованиях по части прямых налогов / А. Унковский // Современник. – СПб., 1863. – Т. XCVI.
20. Езерский Ф. Нужды Государственного контроля / Федор Езерский. – М., 1905. – 71 с.
21. Иловайский С. Учебник финансового права / Сергей Иловайский: [изд. 5-е – посмертно] / Под ред. Н. Яснопольского. – К., 1912. – 604 с.

22. Кауфман И. Статистика государственных финансов России 1862-1864 гг. / Илларион Кауфман. – СПб, 1886.
23. Печерин Я. Исторический обзор росписей государственных доходов и расходов / Яков Печерин. – СПб., 1896. – 211 с.
24. Янжул И. Русская финансовая наука / Иван Янжул // Энциклопедический словарь Ф. Брокгауза и И. Ефрона. – Т. 28. СПб., 1900. – С. 855-856.
25. Тальберг В. Государственный фактический и предварительный контроль в железнодорожном хозяйстве / В. Тальберг. – К., 1897.
26. Кауфман И. Серебряный рубль в России / Илларион Кауфман. – СПб, 1910. – С.225.
27. Лексис В. К вопросу о реформе денежного обращения. Письмо в редакцию /Вильгельм Лексис // Биржевые ведомости от 06.04.1896. – № 95.
28. Ротштейн А. О денежной реформе / Адольф Ротштейн // Петербургская газета. – 1896. – № 75.