Вікторія НЕБРАТ

²ÑÒÎÐÈ×ÍÈÉ ÄÎÑ²Ä ÑÒÀÍÎÂËÅÍÍß ÄÅÐÆÀÂÍÎÃÎ ÁÞÄÆÅÒÓ

У статті висвітлено історичний процес становлення державного бюджету в ході модернізаційних перетворень вітчизняної економіки у XVIII-XIX ст., розкрито специфіку формування засад публічності та механізмів контролю за державними фінансами у контексті актуальних проблем фінансової політики в Україні.

Ключові слова: історія економічної думки України, теорія бюджету, державні фінанси, ринкові реформи, фінансові інститути.

Ринкові перетворення в Україні після здобуття державної незалежності актуалізували завдання розвитку відповідних фінансових інститутів – грошово-кредитного обігу, банківської діяльності, фінансових ринків тощо. Разом з тим, особливого значення набувають державні фінанси – оподаткування, бюджет, державні видатки – як основа суспільного сектору економіки та ресурсний потенціал регуляторної політики. Ефективність державного регулювання соціальних і економічних процесів, що здійснюється засобами фіскально-бюджетної політики, значною мірою залежить від специфічних рис тієї чи іншої країни, сформованих упродовж тривалого історико-економічного та соціокультурного розвитку. Відтак вивчення еволюції інститутів як стереотипів суспільної свідомості та норм економічної поведінки, характеристика інституційного середовища як чинника розвитку економіки *набуває особливого значення і є актуальною для дослідження*.

Процес становлення системоутворюючих інститутів, які забезпечують формування ринкового середовища та національної держави, в Україні був ускладнений цілим комплексом соціально-політичних чинників. Йдеться, насамперед, про втрату політичного суверенітету та інкорпорацію в економічний простір Російської та Австро-Угорської імперій протягом XVIII ст. Відтак ринкові реформи XIX ст. виявилися по-перше, накинутими «згори», по-друге, здійснювалися «чужою» владою і, по-третє, накладалися на власне український економічний досвід, традиції, менталітет, що суттєво відрізнялися від російського. Разом з тим, відсутність власної держави спричинила не лише вимушене «підпорядкування» чужим політичним і економічним інститутам, а й залучення кращих інтелектуальних і державотворчих сил нації до участі в їх модернізації. Актуальність ретроспективного дослідження процесів становлення ринкових інститутів під час першої хвилі ринкових перетворень вітчизняної економіки посилюється внаслідок все більшого виявлення неспроможності ефективного запозичення готових інституційних форм із практики західних країн, що вимагає звернення до власного історичного досвіду.

Теоретичною основою вивчення історії державного бюджету слугують *праці вітчизняних учених* другої половини XIX – початку XX ст., які займалися розробкою проблем державних фінансів, а саме: М. Алексєєнка, М. Бунге, К. Воблого, П. Кованька, П. Мігуліна, Д. Піхна, Л. Яснопольського та ін. Джерельною базою дослідження процесу становлення державного розпису доходів і видатків та еволюції бюджетного права є історичні документи, що стосуються урядових проектів, законодавства, фінансової статистики тощо.

© Â³êòîð³ÿ Íåáðàò, 2010.

У сучасній економічній літературі, зокрема у працях відомих українських вчених В. Андрущенка, С. Буковинського, О. Василика, Т. Вахненко, В. Гейця, А. Даниленка, А. Крисоватого, І. Луніної, В. Опаріна, П. Мельника, С. Слухая, В. Федосова, С. Юрія та ін., представлені теоретичні засади фіскально-бюджетної політики та практичні рекомендації щодо її удосконалення. Разом з тим у дослідженнях, присвячених актуальним проблемам державних фінансів, здебільшого, не приділяється належної уваги історичним аспектам формування відповідних інститутів. Часткове висвітлення еволюції фінансових відносин у Російській та Австро-Угорській імперіях, до складу яких входили українські землі в добу ринкових перетворень XIX ст., здійснено *в працях* Е. Лортікяна, В. Фещенко, Н. Супрун, О. Вербової. Розвиток української економічної думки, зокрема фінансової, висвітлювали в своїх публікаціях О. Василик, С. Злупко, П. Леоненко, В. Небрат. Проте, проблемного дослідження еволюції теорії та практики бюджету у вітчизняній фінансовій думці в контексті становлення ринкових засад функціонування суспільного сектора економіки ще не здійснено. Поза увагою науковців залишається вивчення попередньої траєкторії розвитку фінансових інститутів. Разом з тим, саме історико-теоретичний аналіз державних фінансів у їх взаємозв'язку з розвитком інших, насамперед політичних інститутів, дослідження процесів становлення державного бюджету та бюджетно-фіскальної політики видається перспективним щодо виявлення витоків тих інституційних деформацій, які складають механізм гальмування економічного розвитку сучасної України.

Метою статті є узагальнення історичного процесу становлення інституту бюджету в період ринкових перетворень вітчизняної економіки (XIX – початок XX ст.) та виявлення значимих для сьогодення тенденцій і закономірностей розвитку державних фінансів.

Складання державних кошторисів у Російській імперії розпочалося досить пізно – лише у XVII ст. Перший розпис видатків і доходів казни було укладено у 1645 р. винятково з метою впорядкування фінансового господарства. У країнах Західної Європи розвиток бюджетного процесу розпочався значно раніше й був пов'язаний із формуванням своєрідної опозиції монархії – соціальних груп, які намагалися впливати на державне управління і, зокрема, на фінансову діяльність верховної влади. Становлення парламентської форми правління, як відомо, значною мірою завдячує боротьбі за право запровадження податків та розпорядження державними видатками. Натомість у Російській імперії дворянство завжди перебувало у прямій залежності від царської влади, тому ні про яке обмеження її діяльності не могло бути й мови.

Спроби запровадити облік і контроль надходження доходів у державну скарбницю розпочав Петро I, коли в 1710 р. було створено Рахункову або Казначейську контору. Проіснувавши до 1742 р., ця інституція виявила свою неспроможність щодо впорядкування фінансів. Наступним кроком у напрямі інституціоналізації державного господарства стало створення у 1775 р. губернських казенних палат з метою фінансового забезпечення місцевих потреб, а також для управління казенними доходами. Україна, більша частина якої була інкорпорована до складу Російської імперії, втратила атрибути державності, в тому числі й можливість формувати та розпоряджатися власними фінансовими ресурсами. Від середини XVIII ст. податки стягувались на користь північного сусіда у відповідності з тими інституційними нормами, що були запроваджені в російській державі.

Протягом XVIII – першої половини XIX ст. у державних фінансах Російської імперії, до складу якої входили й українські губернії, панувала повна невпорядкованість

бюджетно-кошторисної справи та безконтрольність у витрачанні державних коштів. Властиве традиційним суспільствам ототожнення фінансів правителя з державними фінансами в умовах російського самодержавства супроводжувалося вкрай марнотратним використанням грошових ресурсів на цілі, далекі від економічних потреб держави. Зокрема гіпертрофоване зростання державно-бюрократичного апарату, показова розкіш двору, військові витрати спустошували казну, яка не мала певних і стабільних каналів наповнення. Поліційний і чиновницький апарат, при всій своїй численності, був неспроможним забезпечити доходи держави за відсутності належної економічної бази та обґрунтованої системи оподаткування, ефективного механізму визначення необхідного рівня витрат і доходів казни та контролю за виконанням фінансових рішень. Характерною рисою розписів державних доходів і витрат була хронічна невідповідність між затвердженим бюджетним розписом і фактично здійсненими витратами. Правила складання та затвердження розпису, так само, як і вимоги щодо його виконання, мали суто формальний, до того ж умовний і невизначений характер.

Створення у 1802 р. міністерств як органів виконавчої влади, у тому числі й міністерства фінансів, не призвело до суттєвих змін у напрямку покращення організації фінансування та контролю над використанням державних коштів. Відомчі кошториси, здебільшого, складалися й затверджувалися без належного обґрунтування і, тим більше, без публічного обговорення. Таємність як принцип складання розпису державних доходів і витрат, означала, що бюджет ніде не публікувався і затверджувався царем у секретному порядку. Навіть вищі державні чиновники не володіли достатньою інформацією щодо реального стану фінансів, оскільки вона зберігалася як державна таємниця [1, 200].

Структура видатків казни цілковито відповідала характеру держави – головну частку становили видатки на армію та утримання імператорського двору, духівництва та адміністративно-чиновницького апарату, значні суми йшли на обслуговування зовнішніх і внутрішніх боргів. Видатки на господарські та соціальні цілі передбачалися за кошторисами двох міністерств – міністерства народної освіти та міністерства комерції, яке проіснувало до 1810 р. й об'єднувало у своєму складі казенні підприємства. Характер фінансування соціально-економічних потреб розкривають такі цифри: у 1804 р. на обидва названі відомства було витрачено близько 6% загальної суми державних видатків [2, 21]. Якщо врахувати, що більшу частку цих коштів становили витрати на утримання чиновників названих відомств, стає зрозуміло, якими мізерними були видатки на народногосподарські потреби.

Щодо доходної частини розпису, то вона не відповідала обсягу витрат вже на стадії складання фінансового плану. Доводилося постійно вишукувати нові джерела доходів, щоб привести їх у відповідність із витратами казни. При фактичному виконанні бюджетного кошторису цей розрив ставав ще більшим. Головними статтями державних доходів були подушне, оброк і так званий «шинковий збір». Решта доходів – митні та поштові збори тощо – не мали суттєвого значення внаслідок обмеженості зовнішньої торгівлі та низького загального рівня розвитку комунікацій (транспорту та зв'язку). Вже на початку XIX ст. увійшло в постійну практику боргове фінансування дефіциту державного бюджету – позики та випуск паперових грошей здійснювалися систематично.

Важке становище державних фінансів та зростаючі потреби розвитку економіки стали причиною розробки та впровадження кроків із реформування системи державного

управління та, зокрема, фінансових відносин. За дорученням Олександра І укладанням програми вдосконалення фінансів займався М.М. Сперанський. Відомо, що безпосереднім учасником розробки «Плану фінансів на 1810 р.» був М.А. Балудянський, який виступив з обґрунтуванням ідей модернізації державного управління. Фінансова програма була побудована на раціональних засадах, частково навіяних успішною практикою розвитку державних фінансів у Західній Європі, яку ґрунтовно вивчав М.А. Балудянський під час наукових студій за кордоном та викладацької діяльності в європейських університетах [3, 13–17]. План фінансів передбачав упорядкування бюджетної справи з метою усунення суб'єктивізму при розробці державних кошторисів і безконтрольності у їх виконанні. Разом з тим, пропонувалося перебудувати оподаткування, ліквідувавши систему винних відкупів, скоротити непродуктивні витрати уряду, привести видаткову частину бюджету у відповідність з доходами та податними можливостями країни.

Безумовно, прогресивним положенням «Плану фінансів» було обґрунтування необхідності «відповідності доходів і витрат», тобто бюджетної рівноваги. Разом з тим, реалізація цього принципу вимагала заходів щодо підвищення подушного, збільшення оброчних зборів і деяких інших податків та одночасно різкого скорочення державних видатків. При розробці програми реформування фінансів наголошувалося на необхідності запровадження та дотримання бюджетної та касової єдності. Проте на практиці цього принципу не дотримувалися. Важливим напрямом оздоровлення грошово-фінансової системи, було погашення величезних державних боргів. Зокрема, згідно «Плану фінансів», передбачалося припинення емісії та поступовий викуп асигнацій казною за рахунок продажу державних володінь. З точки зору становлення бюджетного права, важливим кроком було надання державному розпису після його затвердження статусу «фінансового закону всіх доходів і видатків майбутнього року» [1, 108]. Тим самим характер кошторису змінювався з рекомендаційного, дорадчого на обов'язковий для виконання.

Реформи в галузі державних фінансів викликали опір консервативної частини суспільства, яка не сприймала ліберальних перетворень навіть у такому поміркованому вигляді. Остаточно фінансово-економічні нововведення були ліквідовані з початком російсько-французької війни 1812 р. Таким чином, спроба впорядкувати бюджетну систему та встановити раціональні принципи акумуляції та розподілу державних коштів суттєвого поліпшення не дала.

Протягом першої половини XIX ст. так і не вдалося налагодити державний контроль за виконанням фінансових кошторисів і витратами державних коштів. Хоча у 1836 р. було створено відповідні органи, вони не мали права документальної ревізії за первинними документами, здійснюючи поверхневу перевірку генеральних звітів відомств. Запропонований проект надання державному контролю права документальної ревізії викликав одностайний протест чиновників на чолі з міністром фінансів Є.Ф. Канкріном [2, 26]. Таким чином, відсутність контролю, таємність і невпорядкованість державних фінансів становили добрий ґрунт для посадових зловживань, розтрат казенних коштів і використання їх не за призначенням. Ці риси тогочасної бюджетної справи дедалі більше закріплювалися в суспільній свідомості та господарській практиці, формуючи інституційну основу подальшої еволюції державних фінансів.

Потужна тенденція, що остаточно оформилася у 1830–1850-ті рр. і слугувала чинником подальшої безконтрольності і безгосподарності у фінансовій сфері, полягала

у відриві відомчих фінансів від загальнодержавного бюджету. Маючи власні джерела доходів, деякі відомства, користуючись правом бюджетної автономії, самостійно розпоряджалися ними. Водночас, досить частими були випадки, коли посеред фінансового року відомство або міністерство зверталося до царя з проханням про надання додаткового кредиту без попереднього узгодження з міністерством фінансів. Як засвідчують дані, протягом другої чверті XIX ст. не було жодного року, щоб здійснені державні витрати не перевищували запланованого бюджетного розпису [4, 751]. Такий порядок позакошторисних асигнувань, здебільшого, пояснювався вимогами секретності або терміновості. Міністерство фінансів визнавало, що відсутність єдності бюджету не дає можливості встановити загальну картину державних доходів і витрат, фінансова децентралізація підривала основи загальнодержавного розпису.

Логічним наслідком множинності та невпорядкованості кошторисної справи була відсутність касової єдності. Кожне відомство могло зберігати будь-які суми коштів у своїх касах протягом необмеженого часу. Відтак розпорошеність фінансових ресурсів, неможливість їх обліку та централізованого розподілу негативно впливали на грошовий обіг. Грошова реформа 1839–1843 рр. лише на короткий час змогла його стабілізувати завдяки запровадженню срібного рубля як головної розрахункової одиниці та обміну знецінених асигнацій на випущені кредитні білети. В умовах загального розладу фінансів створена система грошового обігу виявилася нестійкою: нова хвиля паперово-грошової інфляції перетворила кредитні білети на нерозмінні паперові гроші. Аналізуючи причини хронічного дефіциту державного бюджету та ефективність спроб уряду щодо його подолання, П.П. Мігулін звернув увагу на регулярні запозичення коштів для покриття бюджетного дефіциту у державних кредитних установ [5, 81–82]. Вилучення грошових ресурсів із казенних банків на непродуктивні урядові витрати та іпотечне кредитування поміщиків гальмувало економічний розвиток країни, скорочуючи й без того виснажену базу державних доходів.

Таким чином, секретність і безконтрольність, відсутність єдності бюджету та касової справи, нестійкість і хронічні дефіцити бюджету були характерними рисами державних фінансів напередодні реформ другої половини XIX ст. І бюджет, і фінансова політика, і грошовий обіг знаходилися в кризовому стані й були неспроможні забезпечити виконання тих завдань, що стояли перед країною. Інституційні зміни державних фінансів стали нагальною необхідністю.

З метою докладного вивчення організації бюджетної справи у передових зарубіжних країнах царським урядом були організовані спеціальні відрядження. Співробітник міністерства фінансів (пізніше – міністр фінансів) М.Х. Рейтерн для ознайомлення з бюджетним процесом був відряджений до Америки, один із ініціаторів фінансової реформи, службовець Державного контролю В.О. Татаринов вивчав організацію фінансової справи у західноєвропейських країнах – Бельгії, Франції, Австрії та Пруссії. Результатом дворічного перебування В.О. Татаринова за кордоном стала доповідь про порядок ведення бюджетної та кошторисної справи у розвинених країнах та заходи, які варто було здійснити в Росії. Першочерговим завданням він вважав раціоналізацію бюджету. Всі відомства та міністерства повинні були одночасно зі звітом за минулий рік надавати до міністерства фінансів розгорнуті кошториси на майбутній рік. Єдиний державний розпис мав включати всі, без винятку, доходи та витрати країни. Відособлені капітали окремих відомств підлягали вилученню та включенню до державного казначейства. Встановлювалася жорстка кошторисна дисципліна та обов'язкове витрачання призначених сум у межах бюджетного року. Логічним

продовженням вимоги єдності бюджету виступав принцип касової єдності, що не припускав існування самостійних відомчих кас і безконтрольного використання коштів з них [1, 166-169, 180].

У проекті В.О. Татаринова були докладно висвітлені головні принципи реорганізації державного контролю, що мав стати єдиною ревізійною інституцією з правом документальної перевірки всіх державних установ у центрі та на місцях. Зокрема було рекомендовано встановити систематичний ревізійний контроль усіх казенних установ за первинними витратними документами на основі створення та використання широко розгалуженої мережі місцевих органів державного контролю. Пропонувалося встановити систему так званого попереднього контролю, тобто перевірки доцільності використання відомствами виділених коштів раніше, ніж ці витрати фактично були здійснені. Таким чином вдалося б досягти більш ефективного розподілу фінансових ресурсів, запобігти приписках, марнотратству та іншим зловживанням у сфері державних фінансів. Більшість положень, запропонованих у проекті, увійшли до нових правил складання та затвердження бюджетних розписів, затверджених у травні 1862 р. Чи не найбільшим здобутком фінансової реформи було проголошення принципу гласності бюджету. Вирішальну роль у здійсненні цього кроку відіграли зовнішні чинники – необхідність підвищення кредитоспроможності, або хоча б підтримка іміджу на міжнародному грошовому ринку, адже закордонні банки, до яких усе частіше доводилося звертатися царському уряду, хотіли бути обізнаними з його фінансовими справами. У грудні 1861 р. було прийнято спеціальне рішення і з 1862 р. розписи державних доходів і витрат почали публікуватися в російських і зарубіжних журналах.

Загалом, фінансова реформа 1862 р. і наступні перетворення в царині організації та контролю фінансової діяльності започаткували прогресивні зрушення в напрямку модернізації державних фінансів і, зокрема, бюджету, відповідно до вимог ринкового середовища. Позитивну роль відіграли зовнішні чинники, які, з одного боку, виступали стимулом встановлення засад публічності, обґрунтованості та збалансованості бюджету, підконтрольності та відповідальності суб'єктів фінансово-економічних відносин, а з іншого, вивчення досвіду країн з розвиненими фінансовими інститутами та системою державного управління сприяло запровадженню відповідних інституційних змін у вітчизняну господарську практику. Разом з тим, реформа мала непослідовний характер, так як розпочавши організаційно-правову перебудову бюджетної справи, вона не змінила принципових основ формування й використання державних фінансових ресурсів, які визначаються характером держави. В умовах збереження самодержавства, становості оподаткування, домінування політичних, а не економічних засад у розподілі державних видатків, досягти бюджетної рівноваги та ефективності фінансової системи було неможливо.

Період 1880–1900 рр. став надзвичайно продуктивним щодо розвитку теорії фінансів і бюджетного права. У працях М.М. Алексєєнка, М.Х. Бунге, В.О. Лебедєва, Г.Д. Сидоренка, І.Т. Тарасова було обґрунтовано засадничі принципи фінансового господарства. Державний бюджет отримав наукове трактування як фінансовий план, який не лише відображав рух грошових коштів, а й задавав певний напрям розвитку державного господарства. Відбувалися прогресивні зрушення в галузі розробки законодавчого забезпечення фінансової політики, започатковані в ході фінансової реформи 1810 р. і бюджетної реформи 1862 р. Разом з тим, конституційні ідеї, «кинуті в обстановку реакції, мертве політичне та суспільне середовище, до того ж в умовах кризового фінансового стану держави» [1, 164], були приречені.

Державний бюджет і фінансова політика в останній третині XIX ст. значною мірою визначалися новими явищами в розвитку економіки. Серед таких варто виокремити: виникнення великої машинної індустрії, створення акціонерних товариств та швидке збільшення їх частки у промисловому виробництві, зростання чисельності пролетаріату, розвиток ринкових відносин у сільському господарстві, створення розгалуженої мережі залізниць тощо. Формувалася фінансово-промислова олігархія, яка диктувала не лише політичні, а й суто фінансові рішення, зокрема в галузі бюджету. Як зазначав Д.І. Піхно, найбільші акціонерні товариства, завдяки своїй економічній силі, стали впливовим чинником «державного управління, здійснюючи тиск на уряд для досягнення цілей, які не узгоджуються із суспільним добробутом» [6, 125].

Значне зниження податкових надходжень на фоні щорічного зростання державних видатків неминуче призводило до збільшення бюджетних дефіцитів, а як наслідок – потребувало нових позик, або додаткової емісії кредитних білетів. На ці негативні тенденції у фінансовій сфері вказував М.Х. Бунге. Зокрема у своїй програмній записці «Про фінансове становище Росії» вчений зазначав: «Багато великих і найбільш важливих промислових підприємств існують тільки завдяки урядовій підтримці, залізничні товариства, за окремими винятками, ведуть своє господарство за рахунок державних коштів і входять поступово у неоплатні борги перед урядом» [7, 133]. Протягом 1881–1886 рр. М.Х. Бунге здійснював енергійні зусилля для впорядкування та досягнення збалансованості бюджету на посаді міністра фінансів. Йому вдалося добитися певних успіхів, хоча повністю подолати дефіцит виявилося неможливим [8, 435–436]. Разом з тим, заходи щодо скасування подушного та запровадження прибуткового податків, збільшення акцизів і мита мали характер соціальної реформи, яка покликана не лише забезпечити відкриття нових каналів надходжень до казни, а й суттєво змінити соціально-економічні відносини, сприяючи утвердженню ринкових засад у державному господарстві.

Періодом найбільш стрімкого технічного і промислового розвитку, що супроводжувався засновницькою гарячкою, біржовим ажіотажем і фінансовими спекуляціями, стали 1890–ті роки. Зростанню великої промисловості та нестримному збільшенню прибутків новопосталої фінансово-промислової олігархії сприяла бюджетна політика царського уряду. Серед фінансово-економічних заходів, що мали вирішальну роль у визначенні специфіки ринкових інститутів у вітчизняному підприємницькому середовищі, варто виокремити такі: по-перше, державні замовлення за вигідними для промисловців цінами; по-друге, протекціоністський митний тариф 1891 р.; по-третє, створення пільгових умов для притоку іноземного капіталу та привілеїв для зарубіжних підприємців. Фінансова політика в такий спосіб створювала найбільш сприятливі умови та найефективніший шлях для перерозподілу національного доходу через державний бюджет на користь верхівки фінансово-промислового капіталу під прикриттям великомасштабних проектів загальнонаціонального значення.

Практика використання державних коштів для сумнівних операцій на користь окремих осіб набула характеру системи за часів міністерської діяльності С.Ю. Вітте. Саме його звинувачував П.П. Мігулін: «Він увів у принцип безконтрольне розпорядження коштами державного казначейства, що переводилися через державний банк, державні каси, державні залізниці та казенні замовлення в руки всіляких гешефтмахерів, які створювали російську промисловість за рахунок нібито іноземних капіталів» [9, 313]. Таку діяльність уряду можна охарактеризувати як квазіпротекціонізм, тому що йшлося не про створення власної промисловості як основи розвитку

економіки та забезпечення конкурентоспроможності на зовнішніх ринках, не про захист національних інтересів від зовнішніх конкурентів, а про сприяння збагаченню вузького кола осіб за рахунок нещадної експлуатації фінансових, природних і людських ресурсів країни. Характеризуючи тогочасну фінансову політику уряду П.Л. Кованько влучно зазначив: «Інтереси споживачів відступали на друге місце, а на перше висувались інтереси промисловців. І, на жаль, дійсно не раз було так, що допомога, надана промисловості, оберталась негайно на користь окремих груп промисловців і навіть на шкоду самій промисловості» [8, 446]. Наслідками бюджетної політики зазначеного періоду можна вважати слабкий розвиток вітчизняного машинобудування, низький рівень капіталізації доходів, зміцнення позицій іноземного капіталу в найважливіших галузях економіки, особливо у кредитно-банківській сфері та важкій індустрії. Незважаючи на величезний ресурсний і науково-технічний потенціал, у цей період остаточно закріпилася технологічна та фінансова залежність вітчизняного господарства від зовнішніх джерел розвитку, сформувалася так звана «наздоганяюча модель» економіки.

Характерною особливістю тогочасної російської фінансової системи була наявність двох бюджетів: звичайного та надзвичайного. Доходна частина надзвичайного бюджету складалась головно з коштів, отримуваних за позиками. Номенклатура надзвичайних видатків спочатку не була строго визначеною, проте більшу частину надзвичайного бюджету становили видатки на військові цілі та залізничне будівництво. Кошти надзвичайного бюджету йшли також на покриття понадкошторисних видатків. Поділ державного розпису на дві частини – звичайну та надзвичайну – не передбачався жодним офіційним документом, проте був вироблений у ході фінансової практики. Протягом 1880–х років уряд всіляко намагався скоротити понадкошторисні асигнування, але ці спроби не мали суттєвого ефекту. Наявність звичайного та надзвичайного бюджетів сприяла безладу у державних фінансах, хронічному борговому фінансуванню дефіциту, зростанню зовнішньої заборгованості. У 1894 р. державною радою було затверджено номенклатуру надзвичайного бюджету, що певною мірою впорядкувало існуючу практику, проте й надалі на надзвичайний бюджет зараховувалися ті видатки, які мали покриватися звичайними бюджетними надходженнями. До надзвичайного бюджету зараховувалися такі доходи: кошти, отримані від продажу державного майна; суми, повернені приватними залізничними товариствами в рахунок погашення наданих їм казенних позик; доходи від спеціальних капіталів. До надзвичайних видатків, окрім коштів на військові цілі та будівництво залізниць, було зараховано видатки на дострокову сплату державних позик і купівлю майна у приватних осіб [2, 91].

У другій половині XIX ст. найважливішою рисою бюджету та державних фінансів загалом було те, що величезні й безперервне зростання видатків надзвичайного бюджету, як раніше, покривалися майже винятково за рахунок позик. Тобто рівноваги доходів і видатків, що є головним принципом бюджету, досягти ніяк не вдавалося. Так само недосяжною виявилася реалізація принципу бюджетної єдності: надлишок коштів, що залишався у надзвичайному бюджеті, використовувався на покриття дефіциту звичайного бюджету. Деякі відомства, незважаючи на правила укладання розпису, зберегли свої спеціальні капітали, а також намагалися створювати їх наново. Суттєвим недоліком, який вказує на слабкість ринкових інститутів, була бюджетна плутанина та практика позабюджетних асигнувань. Міністеріальна бюджетна класифікація, що існувала в Російській імперії, відображала розподіл коштів між

окремими відомствами, а не видатки на задоволення певних потреб. Для прикладу, кошторис військового міністерства не охоплював усієї сукупності видатків – частина з них проводилася по кошторису міністерства внутрішніх справ. Разом з тим, деякі видатки міністерства шляхів сполучення проводилися за кошторисом військового міністерства тощо. Докладну характеристику видатків бюджету, що розкриває відмінності їх структури за міністерствами та за призначенням, здійснив П.Л. Кованько [6].

Ринкові перетворення у сфері фінансового господарства, що проводилися протягом 1860–1890-х років, мали суперечливий характер і відбувалися повільно внаслідок постійної боротьби двох тенденцій: з одного боку, становлення ринкових засад у державному господарстві та розвитку підприємництва, а з іншого боку, інерція віджилих і неефективних економічних форм, на захист яких виступала консервативна частина суспільства на чолі з державно-бюрократичним апаратом. У політичній сфері, яка виступає безпосередньою детермінантою бюджетного процесу, це протистояння виражалося у боротьбі засад конституціоналізму та самодержавства.

На межі XX–XXI ст. розвиток нових явищ у економіці – прискореного процесу концентрації виробництва і капіталу, виникнення монополій, посилення мілітаризму – супроводжувався подальшим зростанням державного бюджету. Проте якісних змін не відбулося, стан фінансів залишався напруженим. Бюджетна класифікація у перше десятиліття XX ст. не зазнала суттєвих змін порівняно з попереднім періодом. Як і раніше, бюджет складався із звичайного та надзвичайного, що маскувало дійсне співвідношення доходів і видатків. Номенклатура видатків, вибудувана за відомчим принципом, утруднювала можливість обліку витрат на різні державні потреби та спотворювала дійсну картину джерел доходної частини розпису.

Дослідження праць С.І. Іловайського, П.Л. Кованька, І.І. Патлаєвського, І.Т. Тарасова, І.І. Янжула, Л.М. Яснопольського засвідчує, що у вітчизняній економіко-правничій науці на початку XX ст. сформувалася теорія бюджету та бюджетне право як окремі галузі знань. Зокрема було обґрунтовано принципи складання державного бюджету, визначено головні складові бюджетного процесу. П.Л. Кованько у своїй вступній лекції з бюджетного права, прочитаній у Київському університеті 5 лютого 1910 р., зазначав: «Бюджетне право охоплює усю ту масу правовідносин, які регулюють собою фінансове життя держави. Можна сказати точніше, що бюджетним правом називається сукупність юридичних норм, які визначають собою порядок укладання, затвердження, проведення в життя та контролю здійснення бюджету. Змістом бюджетного права є вчення про бюджет, як про тимчасовий фінансовий закон з усіма його особливостями» [7, 2].

Революційні події 1905 р. змусили уряд дещо змінити бюджетне законодавство. Нарешті було створено перший представницький орган влади – Державну думу. Хоча повноваження цього органу були вкрай обмеженими, проте це був крок у напрямку демократизації державного управління та розвитку засад публічності бюджетного процесу. У березні 1906 р. були затверджені спеціальні правила «Про порядок розгляду державного розпису доходів і видатків, а також про здійснення з казни видатків, розписом не передбачених». Згідно нових правил, міністерство фінансів виносило розпис на розгляд та затвердження Державною думою, яка, проте, не мала повноважень змінювати запропонований перелік доходів і видатків. Окрім того правила розгляду бюджету містили цілу низку застережень, які ще більше обмежували можливості Державної думи. Зокрема, було обумовлено збереження певного переліку

статей державних видатків, які взагалі не виносилися на публічний розгляд. Ця, так звана «броньована», частина бюджету включала кошторис міністерства імператорського двору, а також асигнування на платежі за борговими зобов'язаннями уряду. Окремим параграфом передбачалося, що в умовах війни Дума взагалі усувається від розгляду та затвердження бюджету. На практиці діяльність думської бюджетної комісії перетворилася на просту формальність – вона беззастережно затверджувала закони щодо підвищення непрямого оподаткування та збільшення асигнувань на утримання бюрократичного апарату.

Модернізаційні перетворення в організаційно-адміністративній сфері лише осучаснювали історично сформований механізм використання державних фінансів, але не були спроможні переорієнтувати його на потреби суспільного розвитку. Закладена в умовах самодержавства та казенно-бюрократичної системи влади традиція безгосподарності та казнокрадства, що зміцніла у добу промислового перевороту й збагатилася новітніми формами злочинного використання коштів державної казни у приватних інтересах, становить неформальну складову інституту державних фінансів як системи перерозподілу фінансових ресурсів. В умовах нерозвинутих демократичних інститутів та невизначеності правових норм, усталеної традиції їх довільного трактування та вибіркового застосування, напрацьовані механізми фінансово-господарської взаємодії не підпорядковувалися загальнодержавним пріоритетам і потребам соціально-економічного розвитку. Натомість вони слугували реалізації групових інтересів, підпорядковуючи собі всі ланки економічної та політичної системи суспільства.

Дослідження процесу становлення бюджету як фінансового інституту в ході першої хвилі ринкового реформування вітчизняного господарства, аналіз економічної літератури XIX – початку XX ст. дає підстави виокремити такі *характерні риси та специфічні тенденції* розвитку державних фінансів:

– більш пізнє, порівняно із західноєвропейськими державами, становлення розпису доходів і видатків казни як загальнодержавного фінансового плану;

– недотримання принципу збалансованості доходів і видатків, постійний дефіцит бюджету, хронічна невідповідність між затвердженим бюджетним розписом і фактично здійсненими витратами; практика боргового фінансування бюджетного дефіциту;

– законодавча неврегульованість бюджетного процесу, відсутність чітких, однозначних і постійних правил складання, виконання і контролю бюджету;

– порушення принципу бюджетної та касової єдності, бюджетного контролю;

– поділ бюджету на звичайний і надзвичайний маскував дійсне співвідношення доходів і видатків;

– міністеріальна система формування номенклатури видатків, яка утруднювала можливість обліку видатків на різні державні потреби та спотворювала дійсну картину джерел доходної частини бюджету;

– формальний характер публічності бюджетного процесу та відсутність демократичних механізмів реалізації представницьких повноважень навіть після їх законодавчого оформлення (запровадження розгляду державного розпису доходів і видатків Державною Думою у 1906 р.);

– закріплення в суспільній свідомості та господарській практиці неформальної складової інституту бюджету, що полягала у можливості доступу до бюджетних коштів та їх перерозподілу завдяки особистим зв'язкам через відповідні фінансові механізми;

– вирішальна роль у модернізації державних фінансів і, зокрема, бюджету зовнішніх чинників;

– перетворення в організаційно-адміністративній сфері лише осучаснювали історично сформований механізм використання державних фінансів, але не були спроможні переорієнтувати його на потреби суспільного розвитку;

– формування представницьких механізмів влади, становлення політичних інститутів, адекватних ринковій економічній системі, не відбулося. Через це виникли й набрали сили інші, альтернативні механізми, які в умовах слабкості державної влади та громадянської інертності успішно реанімовано тепер.

Перспективним уявляється подальше вивчення історії фінансів з метою виявлення формальних і неформальних складових ринкових інститутів в Україні та теоретичної реконструкції траєкторії попереднього розвитку як суттєвого чинника еволюції фінансової системи та сучасної фіскально-бюджетної політики.

Література

1. *Яснопольский Л. Н. Очерки русского бюджетного права / Л. Н. Яснопольский – М.: Изд-во В.П. Рябушинского, 1912. – 298 с., прилож.*
2. *Погребинский А. П. Очерки истории финансов дореволюционной России (XIX–XX вв.) / А. П. Погребинский – М.: Госфиниздат, 1954. – 268 с.*
3. *Фатеев А. Н. Академическая и государственная деятельность М. А. Балудянского в России / А. Н. Фатеев – Ужгород: Типография «Школьной помощи», 1931. – 64 с.*
4. *Лебедев В. А. Финансовое право. Изд. 2-е, перераб. Т.1 / В. А. Лебедев – СПб.: Типо-Литография А. М. Вольфа, 1889. – 316 с.*
5. *Мигулин П. П. Русский государственный кредит (1769–1899гг.). Т.1: Опыт историко-критического обзора / П.П. Мигулин – Харьков, 1899. – [4]+IV+606+XII с.*
6. *Пихно Д. И. Основания политической экономии: 2-е изд. / Д. И. Пихно – К., 1899. – Вып. 1–2. – 260 с.*
7. *Записка Н. Х. Бунге Александру II о финансовом положении России / Публикация А.П. Погребинского // Исторический архив. – 1960. – № 2. – С. 132–143.*
8. *Кованько П. Л. Главнейшие реформы, проведенные Н. Х. Бунге в финансовой системе России. Опыт критической оценки деятельности Н. Х. Бунге как министра финансов (1881–1887 гг.) / П. Кованько – К.: Типография Импер. Ун-та Св. Владимира, 1901. – 448 с.*
9. *Мигулин П. П. Возрождение России / П.П. Мигулин – Харьков, 1910. – 500 с.*
10. *Кованько П. Л. Государственные расходы России по предметам назначения за 1903–1911 гг. Финансово–статистический очерк с 15 диаграммами / П. Л. Кованько – К.: Типография Импер. Ун-та Св. Владимира, 1911. – 67 с.*
11. *Кованько П. Л. Содержание и сущность бюджетного права / П. Л. Кованько – К.: Типография Импер. Ун-та Св. Владимира, 1910. – 18 с.*
12. *Василик О. Д. Фінансова наука / О. Д. Василик // Фінанси України. – 2001. – № 1. – С. 3–10.*
13. *Вербова О. Національний господарський рух на західноукраїнських землях впродовж 1848–1944 років : Монографія / О. Вербова – Львів: ПАІС, 2009. – 368 с.*

14. Злупко С. М. Українська економічна думка. Постаті і теорії / С. М. Злупко. – Львів: Євросвіт, 2004. – 544 с.
15. Леоненко П. М. До історії української фінансової думки / П. М. Леоненко // Фінанси України. – 1999. – № 9 (45). – С. 6–17.
16. Лортикян Э. Л. История экономических реформ: Мировой опыт второй половины XIX–XX вв. : [монография] / Э. Л. Лортикян. – Харьков : Консум, 1999. – 288 с.
17. Небрат В. В. Українська фінансова думка другої половини XIX – початку XX століть / В. В. Небрат – К.: Ін-т екон. та прогнозув., 2007. – 224 с.
18. Супрун Н. А. Еволюція вітчизняної моделі корпоративного управління: монографія / Н. А. Супрун – К. : КНЕУ, 2009. – 270, [2] с.
19. Фещенко В. М. Дослідження проблем становлення та розвитку ринкового господарства в працях економістів України другої половини XIX – початку XX ст.: [монографія] / В. М. Фещенко – К. : КНЕУ, 2003. – 187 с.

Редакція отримала матеріал 23 березня 2010 р.