

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

УДК 34:351.84

**Правовые основы реализации
финансовой политики государства
в Российской империи второй половины XIX века***М. И. Долакова¹, С. Г. Зубанова², Д. А. Пашенцев³*¹ Казанский федеральный университет, Российская Федерация, 420008, Казань, Кремлевская ул., 18² Московский авиационный институт (национальный исследовательский университет),
Российская Федерация, 125993, Москва, Волоколамское шоссе, 4, А-80, ГСП-3³ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,
Российская Федерация, 117218, Москва, ул. Большая Черемушская, 34

Для цитирования: Долакова, Макка И., Зубанова, Светлана Г., Пашенцев, Дмитрий А. 2018. «Правовые основы реализации финансовой политики государства в Российской империи второй половины XIX века». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 452–466. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2018.401>

В статье проанализированы нормативные правовые акты периода Российской империи, которые были приняты для реализации финансовой политики правительства. Анализ осуществлен с использованием методов современной юриспруденции, в том числе на основе антропоцентризма как одного из направлений социологической теории права. Показано значение субъекта права в реализации правовых норм, раскрыта роль субъективных факторов в выработке и реализации финансовой политики государства. Показан процесс конструирования отношений в финансовой сфере с помощью норм финансового права. Отмечается, что финансовое законодательство Российской империи состояло из большого числа нормативных актов и не было кодифицировано. Выраженный фискальный уклон финансовой политики правительства определял аналогичный уклон финансового законодательства. Право выступало инструментом проведения финансовой политики, меры правительства в финансовой сфере вводились в действие с помощью нормативных правовых актов, которые имели различную форму. Проанализированные в статье финансово-правовые нормы регулировали важные направления финансовой деятельности государства: бюджет и бюджетный процесс, финансовый контроль, государственные доходы и расходы, налогообложение,

государственный кредит и банковскую сферу. Содержание этих норм свидетельствует о комплексном характере финансовой политики, которая не замыкалась в рамках нескольких приоритетных для государства направлений. При этом часто принимавшиеся финансово-правовые нормы были направлены на решение не стратегических, а тактических задач в финансовой сфере, прежде всего на повышение доходов государственного бюджета. Отмечается наличие определенного расхождения между законодательными нормами и практикой их реализации в сфере финансов.

Ключевые слова: финансовая политика, государство, право, правительство, финансовое законодательство, реализация права, Российская империя, министр финансов.

1. Введение. Вопрос о правовых основах реализации финансовой политики государства в период Российской империи представляется актуальным, поскольку он непосредственно связан с ролью права в обеспечении финансово-экономической деятельности государства, с динамикой взаимодействия правовой и экономической сфер общества. В современных условиях российскому правительству приходится решать вопросы, которые во многом сходны с соответствующими вопросами периода империи. Недостаток финансов для полноценной реализации всех функций государства, в первую очередь социальной функции, заставляет законодателя искать такие правовые формы и решения, которые могут способствовать перераспределению имеющихся ресурсов, их аккумуляции на наиболее важных направлениях. Идет поиск новых правовых форм в налоговой, бюджетной, финансово-контрольной сферах. В этой ситуации опыт, накопленный в период Российской империи, может оказаться полезным как с теоретической, так и с практической точки зрения. Правовая политика, проводимая современным российским правительством в финансово-экономической сфере, должна учитывать уже имеющиеся традиции правового регулирования и результаты их влияния на правоприменительную практику и на социально-экономическую ситуацию в стране в целом.

Обращаясь к методологии исследования, отметим, что наряду с традиционными методами юридической науки перспективным представляется использование современного антропоцентризма, который активно развивается представителями постклассической юриспруденции. Данное научное направление ставит в центр правовой системы субъекта права, который своими действиями реализует правовые нормы и обеспечивает эффективность такой реализации (Честнов 2009, 55). Первые попытки применить данный подход к анализу развития правовой системы Российской империи можно признать вполне успешными (Дорская, Честнов 2010).

Отметим, что вопрос о роли субъекта права в реализации правовых норм поднимался еще в российской юридической литературе советского периода. В. В. Лазарев в 1982 г. подчеркивал многофакторность влияния на правоприменителя, выносящего решение по делу: «Нормы права и фактические обстоятельства ложатся в основание правоприменительного акта через весьма своеобразную посредницу — через личность правоприменителей, их психику» (Лазарев 2010, 245). Современная социологическая юриспруденция в первую очередь обращает внимание на те нормы права, которые реализуются на практике, т. е. фактически даже не столько на сами нормы, сколько на правоотношения. Именно правоотношения и составляют так называемое живое право (Эрлих 2011). Соответственно, при исследовании правовых основ реализации финансовой политики государства следует обращать

внимание не только на содержание самих правовых норм, но и на то, к каким практическим результатам привело их применение.

Хронологические рамки исследования включают вторую половину XIX в. В этот период, с одной стороны, проводились масштабные государственные преобразования, которые требовали существенных финансовых затрат, с другой — ситуация в финансовой сфере была не самой благоприятной для осуществления кардинального реформирования.

2. Основное исследование. Проблема взаимоотношений и взаимодействия права и экономики представляется сложной и неоднозначной с учетом диалектической взаимообусловленности этих феноменов. Как справедливо отмечает Ю. А. Тихомиров, в современных условиях «право остается декоративной формой реальных управленческих и экономических действий и мало влияет на принятие оптимальных экономических решений» (Тихомиров 2015, 41). В рассматриваемый период наблюдалась сходная ситуация. Не право влияло на финансово-экономическую политику, а, напротив, курс финансово-экономической политики определял динамику правового регулирования, и его реализация сопровождалась принятием новых формальных источников права. В этом случае экономика, представленная финансовой сферой, оказывается первичной, а право как инструмент регулятивного воздействия — вторичным.

Добиваясь определенных целей в финансовой сфере, правительство вынуждено заниматься деятельностью по конструированию новых финансовых институтов. Такую деятельность можно считать частью общего процесса социального конструирования (Lacklau 1990, 160), а средством ее достижения выступает право как универсальный регулятор, помогающий формировать необходимые рамки для развития общественных отношений.

Наряду с экономико-политической детерминантой, которая в рассматриваемом случае может быть признана основной, имелись и другие факторы, влиявшие на динамику правового регулирования финансовых отношений. В первую очередь речь идет о возможностях самой системы права реагировать на изменения финансово-экономического курса страны. Любая система права содержит набор определенных механизмов, которые позволяют ей успешно способствовать регулированию общественных отношений с помощью правовых норм. В Российской империи второй половины XIX в., по мнению А. А. Дорской, система права находилась на четвертом этапе своего развития, который характеризуется ведущей ролью Свода законов в системе источников права, а также оформившимся делением права на частное и публичное (Дорская, Честнов 2010, 275).

Одной из основных проблем развития системы права являлось отсутствие четкой иерархии источников права, в том числе единых легальных критериев разграничения закона и подзаконного нормативного акта. Это необходимо учитывать при исследовании правовых основ реализации финансовой политики правительства. Как указывалось в Основных законах Российской империи в редакции 1892 г., законы могли издаваться в виде различных форм, к числу которых относились уложения, уставы, учреждения, грамоты, положения, наказания (инструкции), манифесты, указы, высочайше утвержденные мнения Государственного совета и доклады. Помимо этого, в соответствии с «Правилами об обнародовании печатными собраниями и листами узаконений и распоряжений Правительства», публикации

в «Собрании узаконений» и внесению в «Полное собрание законов» подлежали и «имеющие силу законов» указы Сената, т. е. фактически силой закона наделялись административные акты¹.

Финансовое законодательство Российской империи не было кодифицировано. В частности, вопросы, связанные с организацией денежного обращения, регулировались Сводом учреждений и уставов монетных, вопросы деятельности кредитных учреждений регламентировались Сводом учреждений и уставов кредитных и т. д. Данные источники содержались в разных частях и даже томах свода законов Российской империи, что несколько осложняло их практическое применение.

Особенности и основные направления финансовой политики правительства Российской империи во второй половине XIX в. определялись совокупностью факторов, к числу важнейших из которых можно отнести проводившиеся в стране реформы. Первая и наиболее значимая из них — отмена крепостного права — непосредственным образом сказалась на финансовой системе государства, поскольку изменила правовой статус крестьян как крупнейшей группы налогоплательщиков. Ситуация осложнилась необходимостью решать и иные задачи, обусловленные крестьянской реформой: организация и субсидирование выкупной операции, создание системы кредита для помещиков и т. д. В новых условиях правительство было вынуждено осуществлять целую систему мероприятий в финансовой сфере, и все эти меры вводились в действие с помощью новых норм права. Ситуация осложнилась хроническим дефицитом государственного бюджета, что ярко проявилось в результате поражения России в Крымской войне, которое повлекло за собой вынужденное решение дорогостоящей задачи перевооружения армии. К незапланированным бюджетным расходам приводили и нередкие неурожаи, которые в условиях, когда подавляющее большинство населения составляли крестьяне, влекли за собой масштабный голод и требовали правительственного вмешательства.

«Великие реформы» определили задачу совершенствования всей финансовой системы и модернизации финансового законодательства как средства реализации финансовой политики. Их непосредственным следствием в финансовой сфере стали бюджетная реформа и банковская реформа.

Бюджетная реформа датируется 1862 г. В качестве главных ее особенностей можно выделить следующие:

- она означала упорядочение бюджетного процесса на новых, более современных принципах;
- была реализована не самостоятельно, а в рамках создания системы государственного контроля.

Для бюджетной реформы имелись определенные предпосылки не только экономического, но и организационно-правового характера. Первой из них стала разработка ряда принципиальных положений, которые были сформулированы и обобщены в «Плане финансов» М. М. Сперанского (Сперанский 1998, 44).

В этом документе, составленном в 1810 г., выдающийся российский государственный деятель сформулировал ключевые принципы организации бюджетного процесса:

¹ Свод законов Российской империи (далее — СЗ РИ). 1892. Т. 1, ч. 1, кн. 4. Прим. к ст. 318, п. 7.

- соответствие расходов доходам;
- единство управления бюджетом;
- придание бюджету силы закона.

Именно «План финансов» М. М. Сперанского послужил основой для составления росписи государственных доходов и расходов (Raeff 1957).

Основным нормативным актом, который стал основой для реализации бюджетной реформы, были «Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений», утв. 22 мая 1862 г.² Данный правовой акт установил новые нормы для организации бюджетного процесса; в его основу были положены важные принципы: гласность бюджета и соответствие расходов имеющимся доходам.

В 1866 г. нормы бюджетного законодательства были дополнены еще одним актом — были утверждены «Правила о поступлениях государственных доходов и о производстве государственных расходов», которые установили важный для рациональной организации бюджетной политики принцип единства кассы³.

Таким образом, необходимая для совершенствования бюджетного процесса нормативная основа была создана. Но возник вопрос о ее практической реализации, с учетом того, что в бюджетной сфере никакое формально совершенное законодательство не гарантирует такую же совершенную бюджетную практику (Яснопольский 1912, XII).

Реализация бюджетного законодательства на практике осложнялась такими факторами, как наличие в бюджете секретных статей и возможность сверхсметных расходов. Это снижало степень прозрачности бюджетной политики, могло приводить к нарушениям и прямым злоупотреблениям.

Выполнение бюджетного плана невозможно без эффективного государственного финансового контроля.

Государственный контроль в Российской империи был создан еще в 1836 г. (Ерошкин 1997, 125). После того как в 1860-е гг. были приняты нормативные акты, которые установили единство кассы (сначала в столице, потом — по всей стране)⁴, а роспись государственных доходов и расходов стала публиковаться, государственный контроль превратился в единый ревизионный орган, обладающий правом проведения документальной ревизии. Для проведения проверок финансовой деятельности на местах в 1865 г. были созданы контрольные палаты в губерниях — местные органы государственного контроля⁵. Такие меры стали логичным продолжением финансовой политики правительства, связанной с реформированием всей бюджетной системы на новых, более рациональных и современных началах, что в перспективе могло способствовать определенной финансовой стабилизации. В 1892 г. был принят специальный нормативный акт, консолидировавший регламентацию организации и деятельности контрольного ведомства — «Учреждение Государственного контроля»⁶.

² Полное собрание законов Российской империи (далее — ПСЗ РИ). Собр. 2. Т. 37. № 38309.

³ Государственный архив Российской Федерации (далее — ГАРФ). Ф. 1099. Оп. 1. Д. 138. Л. 18.

⁴ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. 40. № 41940.

⁵ Там же. Т. 39. № 41513.

⁶ СЗ РИ. 1892. Т. 1. Ч. 2.

В правовом регулировании государственного контроля имелись пробелы и отдельные недостатки, например отсутствовал предварительный контроль, не были предусмотрены внеплановые проверки. Тем не менее создание целостной централизованной системы финансового контроля на прочных юридических основаниях имело большое значение для проведения грамотной финансовой политики и стабилизации системы финансовых отношений.

Среди законодательства, которое обеспечивало наполнение доходной части бюджета, важную роль играли правовые акты, связанные с налогами.

Одной из самых радикальных мер, предпринятых правительством в налоговой сфере, стала отмена подушной подати, которая в течение длительного времени оставалась одним из самых значимых прямых налогов и собиралась с основной массы населения страны. Взамен пришлось вводить новые налоги, в том числе: на наследство; на доход, получаемый от ценных бумаг и от вкладов в кредитные учреждения; квартирный налог; промысловый налог и др.

В период Российской империи оставался дискуссионным вопрос о рациональном соотношении прямых и косвенных налогов, в итоге на практике это соотношение менялось в зависимости от воззрений того или иного министра финансов. Например, министры финансов Вышнеградский и Витте были сторонниками косвенного налогообложения. В итоге в конце XIX в. именно косвенные налоги давали более значительную часть всех налоговых поступлений в государственный бюджет. В случае с динамикой налогового законодательства наглядно проявилось влияние субъективного фактора — взглядов того или иного министра финансов — на развитие финансового законодательства, которое выступало инструментом проведения финансовой политики.

Характерно, что подоходный налог, который играет важную роль в современных условиях, в Российской империи отсутствовал. Он был принят только в 1916 г., после нескольких лет обсуждения в Государственной думе, в тяжелейших финансовых условиях Первой мировой войны.

По нашему мнению, именно прямые налоги, в первую очередь подоходный налог, налог на недвижимость, налог на роскошь, могут рассматриваться как более социально ориентированные налоги, так как при их помощи правительство может осуществлять определенное перераспределение финансовых ресурсов от богатых к бедным, что имеет большое значение в контексте реализации социальной функции государства.

Отметим, что налогообложение в Российской империи выполняло преимущественно фискальные функции; регулирующий потенциал налогов по отношению к экономической сфере оставался практически неиспользованным, за исключением протекционистской роли таможенного тарифа.

Наряду с налогами, источником пополнения бюджета выступали монопольные права государства на осуществление конкретных видов экономической деятельности — регалии, в том числе соляная регалия, почтовая регалия, спичечная регалия, в отдельные периоды — винная монополия. Приносили доход государственные земли и предприятия, в том числе предприятия в сфере добычи полезных ископаемых и оружейные заводы.

В дополнение к налогам и регалиям активно использовался такой инструмент пополнения доходной части бюджета, как государственный кредит, включавший

в себя займы на внешнем и внутреннем рынках. Но кредит приводил к росту государственного долга, что, в свою очередь, повышало расходы на его обслуживание.

Модернизация банковской системы также имела большое значение для формирования и реализации финансовой политики правительства. Масштаб и характер преобразований, которые осуществлялись в кредитно-банковской сфере, позволяют поставить вопрос об отдельной банковской реформе (Памятники российского права 2016, 115).

Ученые, исследующие банковскую реформу, выделяют ряд ее особенностей, среди которых называют длительность ее проведения (реформа заняла 35 лет), выраженный сословный характер, бюджетный дефицит как осложнявший проведение преобразований фактор (Алехина 2016, 17).

Банковская реформа привела к модернизации всей банковской системы, а точнее, к ее созданию взамен существовавших ранее отдельных кредитно-банковских организаций. Новая банковская система, создававшаяся в течение трех десятков лет, обладала рядом специфических характеристик:

- она допускала сочетание государственных и негосударственных банковских организаций, включавших как частные, так и общественные структуры;
- имела выраженную ориентацию на реализацию финансовой политики государства, в итоге структура банковской системы и ее функции были продиктованы стоявшими перед государством финансово-экономическими задачами;
- для разного вида кредитно-банковских учреждений принимались отдельные правовые акты, создававшие их и регламентирующие порядок деятельности;
- деятельность банковских учреждений преследовала не только финансово-экономические, но и социальные цели.

Основные вехи банковской реформы могут быть представлены в виде следующих проведенных мероприятий:

- 1) создание Государственного банка Российской империи как главного банковского учреждения страны (1860 г.);
- 2) создание Дворянского земельного (1885 г.) и Крестьянского поземельного (1882 г.) банков как государственных кредитных учреждений, которые строили свою деятельность на сословных началах и обеспечивали проведение крестьянской реформы и связанной с ней выкупной операции; с созданием данных кредитных учреждений в России фактически завершилось формирование системы ипотечного кредитования (Рогачев 2007, 97);
- 3) создание правовых основ для деятельности акционерных коммерческих банков;
- 4) совершенствование правового регулирования деятельности сберегательных банков;
- 5) создание правовых основ деятельности общественных банков: городских и сельских;
- 6) создание нормативной базы для развития сети мелких кредитных учреждений.

Правовое обеспечение реализации банковской реформы также имело важные особенности. К их числу можно отнести сочетание общего кодифицированного правового акта — Устава кредитного, входившего в состав Свода законов Российской империи, и отдельных нормативных актов, принимавшихся для регулирования деятельности каждого вида кредитных учреждений. К числу последних относились такие важные источники права, как Устав Государственного банка 1860 г. (новый устав был принят в 1894 г.), Устав о городских сберегательных кассах 1862 г., Положения о городских общественных банках 1857 и 1862 гг., Устав Государственного дворянского земельного банка 1885 г., Положение о Государственном крестьянском поземельном банке 1882 г., Положение об учреждениях мелкого кредита 1895 г. и т. д.

Создание большинства видов банковских учреждений в Российской империи не было естественным, инициированным снизу процессом. Напротив, новые виды кредитных учреждений создавались, как правило, по инициативе правительства, которое для этой цели разрабатывало и принимало специальные правовые акты, формируя соответствующее правовое пространство. В этой деятельности, имевшей существенную нормотворческую составляющую, правительство руководствовалось двумя основными мотивами: 1) необходимостью развития и упорядочения системы банковского кредита как основы для финансово-экономического развития; 2) социальными целями, которые включали в себя вопросы создания системы сбережения и кредитования для различных слоев населения, как городского, так и сельского. Для решения первой задачи создавались крупные государственные банки, в первую очередь Государственный банк Российской империи, а также формировались правовые предпосылки создания и деятельности акционерных коммерческих банков. Решение второй задачи осуществлялось посредством развития широкой сети сберегательных касс, а также различного рода общественных банков и мелких кредитных учреждений. Именно социальными мотивами, которыми руководствовалось правительство, можно объяснить принятие законодательства, регулировавшего городские и сельские общественные банки, а также постоянную заботу правительства о формировании нормативной основы развития широкой сети мелких кредитных учреждений, в том числе в сельской местности.

Опыт формирования социально ориентированной банковской системы, накопленный в период Российской империи второй половины XIX в., может быть использован и сегодня, когда в деятельность банковской системы Российской Федерации требуется внедрять социальные мотивы, которые должны стать определяющими по сравнению с такой утилитарной целью, как извлечение прибыли.

Еще одно важное направление финансовой политики правительства Российской империи, которое требовало принятия новых правовых актов для ее реализации, было представлено реформированием денежной системы. Особенно ярко и масштабно это проявилось в период проведения денежной реформы С. Ю. Витте в конце XIX столетия.

Необходимость проведения денежной реформы и упорядочения системы денежного обращения определялась тем, что общее расстройство финансовой системы привело к постоянному снижению покупательной способности бумажного рубля. Выход С. Ю. Витте видел во введении золотого монометаллизма, а для этого требовалось существенное увеличение государственного золотого запаса. Ситуа-

ция с проведением денежной реформы осложнялось тем, что против нее выступало немало влиятельных членов Государственного совета⁷. Предполагавшееся укрепление рубля не поддерживали прежде всего те лица в правящих кругах, которые обогащались за счет финансовых спекуляций.

В итоге денежная реформа имела выраженные особенности реализации: она осуществлялась не одномоментно, а фактически в течение нескольких лет, постепенно; соответственно, мероприятия денежной реформы вводились в действие несколькими нормативными актами, в основном указами. Такой подход позволил снизить активное сопротивление противников денежной реформы, в некоторой степени замаскировать ее главные мероприятия.

Указ от 16 июня 1893 г. запретил частным лицам сдавать серебро в Монетный двор для перечеканки его в монету⁸.

Высочайше утвержденное Мнение Государственного Совета от 6 ноября 1895 г. разрешило кассам государственных учреждений принимать золотую монету новой чеканки по установленному курсу. Золотая монета сдавалась в государственное казначейство⁹.

Указ от 3 января 1897 г. «О чеканке и выпуске в обращение золотой монеты» возобновил чеканку золотых монет: империала (15 руб.) и полуимпериала (7 руб. 50 коп.). Эти монеты выпускались в обращение¹⁰. Золотое содержание кредитного рубля в соответствии с этим Указом уменьшалось на треть, аналогичным образом уменьшался вес золотого рубля.

Указ от 29 августа 1897 г. устанавливал правила эмиссии кредитных билетов, которые должны были выпускаться Государственным банком под обеспечение золотом и в количестве, строго ограниченном потребностями денежного обращения. В итоге именно Государственный банк становился единственным эмиссионным центром¹¹.

Указ от 14 ноября 1897 г. установил, что кредитные билеты получают хождение наравне с золотой монетой и размениваются на нее¹².

Указ от 28 марта 1898 г. «Об основаниях обращения серебряной монеты» установил, что все денежные расчеты ведутся в Российской империи в рублях, которые равны 1/15 золотого империала¹³. Этот акт установил также обязанность частных лиц принимать высокопробную серебряную монету в сумме до 25 руб. при каждом платеже. Казначейство и государственные кассы могли принимать в серебряной монете любую сумму. В соответствии с этим Указом все исчисления сборов, поступлений и платежей стали производиться на основе золотого рубля.

Таким образом, в течение пяти лет было принято несколько важных нормативных правовых актов, в основном в форме указов, которые в совокупности обеспечили проведение денежной реформы. Российская империя получила новую денежную систему, основанную на золотом монометаллизме, хождение серебра было ограничено. Изменилась роль Государственного банка, превратившегося в единый

⁷ ГАРФ. Ф. 586. Оп. 1. Д. 147. Л. 1–3.

⁸ ПСЗ РИ. Собр. 3. 1893. Т. 13. № 9883.

⁹ Центральный исторический архив Москвы. Ф. 142. Оп. 24. Д. 13. Л. 8.

¹⁰ ПСЗ РИ. Собр. 3. 1897. Т. 17. № 13611.

¹¹ Там же. № 14504.

¹² Там же. № 14632.

¹³ Там же. 1898. Т. 18. № 15187.

эмиссионный центр. Укрепление рубля в тех условиях имело положительное значение для развития экономики страны, включая сферы производства и торговли.

В целом проводившаяся государством финансовая политика, связанная с институциональными и структурными реформами, с упорядочением финансовой деятельности, сопровождалась процессом активного нормотворчества. Принимавшиеся правовые акты создавали новые финансовые институты, определяли для них рамки и порядок деятельности, меняли процедуры принятия и исполнения решений в финансовой сфере. В то же время эффективность проводимых реформ зависела не только и даже не столько от принимавшихся норм, сколько от их практической реализации. Правотворчество должно было повлечь за собой иные стадии правового регулирования, включая возникновение конкретных правоотношений и применение права (Дорская, Дорский 2018, 129).

Применение права как особая форма его реализации зависело от деятельности тех должностных лиц, которые были наделены соответствующими полномочиями. По мнению ученых-теоретиков, именно применение права, выполняя посредническую функцию между нормами и их адресатами, способствует внедрению права в конкретные отношения, обеспечивая их целенаправленное движение (Лазарев 2010, 262).

В рассматриваемом нами случае речь идет о финансовых отношениях, которые не просто упорядочиваются с помощью правовых норм, но и направляются этими нормами при их правильном применении в ту сторону, которая определяется вектором финансовой политики государства.

Применение права на практике сталкивается с препятствиями как объективного, так и субъективного характера. Факторы объективного характера, осложняющие правоприменение, выражаются в степени соответствии применяемых нормативных актов реальным условиям жизни. Субъективные факторы связаны с личностью правоприменителя и ее особенностями, а также всем тем массивом различных факторов, которые оказывают на эту личность воздействие.

С 1852 по 1903 г. в России сменились восемь министров финансов. В силу уже называвшихся лично-субъективных факторов каждая смена министра финансов неминуемо влекла за собой те или иные перемены в финансово-экономической политике. При этом короткий срок пребывания в должности был связан с тем, что не все министры проявили себя как активные сторонники нового курса или направления, последовательно реализуемого путем принятия новых правовых актов.

Дореволюционный исследователь В. Т. Судейкин в рассматриваемом периоде особо выделял 1881–1891 гг., характеризуя их как «замечательную эпоху» в истории отечественных финансов. Такое отношение к данному периоду он объяснял как самими основами проводившихся финансовых преобразований, так и характером стоявших во главе финансового управления лиц, которыми были Н. Х. Бунге и И. А. Вышнеградский (Судейкин 1895, 1).

Н. Х. Бунге старался внедрить в систему финансового управления научный подход. Именно с его деятельностью связана такая крупная мера, как отмена подушной подати в 1884 г., сочетавшаяся с некоторыми другими преобразованиями в налоговой системе. В частности, ей предшествовала отмена соляного налога, который, как известно, ложился на плечи наименее обеспеченных слоев населения, употреблявших в пищу больше соли за счет соленой рыбы и других подобных

продуктов. Отмена этих налогов «составляла часть целой финансовой программы, тщательно обдуманной, для уравнивания тяжести налогов на разных классах населения» (Сабуров 1899, 20). В конечном счете залог финансового благополучия государства Н. Х. Бунге видел в финансовом благополучии населения страны, т. е. в первую очередь крестьянства. Но поднять жизненный уровень крестьянства одними только мерами финансового управления, тем более за такой короткий срок, не представлялось возможным.

Преемник Бунге И. А. Вышнеградский, несмотря на проделанную его предшественником большую работу, столкнулся с непростой финансовой ситуацией. Страна имела огромный долг, и его обслуживание тяжелым грузом ложилось на бюджет. В соответствии с государственным бюджетом на 1889 г., платежи правительства по займам составляли 116,5 млн руб., т. е. 1/8 часть всех расходов бюджета¹⁴.

Свою главную задачу министр Вышнеградский видел в достижении бездефицитного бюджета. И. Ф. Гиндин, изучавший программные записки Вышнеградского, писал, что в них доминировала одна мысль: «ликвидировать бюджетный дефицит, снизить расходы и повысить доходы» (Гиндин 1960, 62). Для решения этих задач министр финансов предпринимал такие меры, как конверсия ценных бумаг и введение основанного на идеях протекционизма таможенного тарифа. Предполагавшееся введение государственной табачной монополии было отвергнуто как затратное мероприятие. Будучи сторонником косвенного налогообложения, Вышнеградский принимал меры, направленные на повышение акцизов на спирт, табак, сахар. По его настоянию были введены и новые акцизы: на нефтепродукты и спички.

Новый таможенный тариф был введен в 1891 г. и имел «решительную тенденцию к покровительственному увеличению пошлин» (Янжул 2002, 429).

Принимавшиеся министром Вышнеградским меры, с одной стороны, уже были подготовлены политикой его предшественника на министерском посту, с другой — отличались прагматизмом и принесли некоторые успехи: увеличился золотой запас, выросли котировки российских ценных бумаг (Сабуров 1899, 21).

В целом финансовая политика Российской империи, проводившаяся правительством во второй половине XIX в., принесла результаты. Их внешним выражением стал «изумительно быстрый рост государственного бюджета и бюджетов местных самоуправляющихся организаций. В 60-х гг. русский государственный бюджет не достигал и 500 млн руб., а в настоящее время он перевалил за 2 млрд руб.» (Боголепов 1907, 96).

Стремительный и неуклонный рост государственного бюджета может косвенно свидетельствовать об успешной реализации финансовой политики правительства, о том, что принимавшиеся нормы права, с одной стороны, соответствовали решаемым государством задачам, с другой — в значительной степени успешно воплощались на практике. В то же время есть данные, которые свидетельствуют о встречающихся нарушениях в реализации правовых норм. В частности, известный дореволюционный экономист И. Х. Озеров писал, что Государственный банк, выдавая ссуды, нередко отступает от требований собственного Устава и выдает такие ссуды «гнилым предприятиям», в силу чего «сомнительные ссуды превышают

¹⁴ ПСЗ РИ. Собр. 3. Т. 8. СПб., 1890. № 5680. Приложения. С. 234.

весь капитал государственного банка» (Озеров 1907, 3). Причинами таких нарушений он видел, во-первых, подчиненное положение Государственного банка по отношению к министерству финансов, в силу чего банк не являлся независимым, во-вторых, несовершенство системы контроля за деятельностью главного кредитного учреждения страны.

Серьезные нарушения, в том числе связанные с применением законодательства, нашел И. Х. Озеров в таких сферах, непосредственно связанных с финансовой политикой правительства, как государственный контроль, исполнение бюджета, налоговая сфера и др. Все эти нарушения снижали эффективность правового регулирования, отрицательно сказывались на реализации финансовой политики государства, а в итоге приводили к существенным финансовым потерям бюджета.

3. Выводы. Проведенное исследование показывает, что финансовая политика Российской империи во второй половине XIX в. имела следующие особенности:

- 1) финансовая деятельность государства осуществлялась в условиях хронических и затяжных бюджетных дефицитов, вызванных как внешними, так и внутренними факторами; в этой ситуации правительство было вынуждено постоянно решать вопросы пополнения доходной части бюджета;
- 2) решение тактических, кратковременных задач как направление финансовой политики доминировало над вопросами стратегического развития финансовой сферы;
- 3) конкретные направления финансовой политики и выбор средств ее реализации во многом определялись личностными предпочтениями и взглядами конкретных министров финансов.

Составить общее представление об особенностях и основных направлениях финансовой политики можно и на основе тех источников и норм права, которые обеспечивали ее реализацию. Для них были характерны следующие особенности:

- процесс принятия новых норм финансового права обладал высоким уровнем динамики, так как на протяжении рассматриваемого периода принятие новых источников в данной сфере происходило постоянно, одни нормы сменяли другие, объем принимавшегося в области финансов законодательства непрерывно возрастал;
- несмотря на общую тенденцию к систематизации правовых норм в Российской империи, финансовое законодательство так и оставалось некодифицированным, что осложняло его практическое применение;
- содержание и направленность принимавшихся в разные периоды норм финансового права менялись, иногда очень существенно, что говорит о колебаниях курса финансовой политики, зависевшего от субъективных факторов;
- финансово-правовые нормы принимались в отношении различных предметов регулирования и затрагивали такие важные направления финансовой деятельности государства, как бюджет, финансовый контроль, система доходов и расходов, налогообложение, государственный кредит и банковская сфера. Это косвенно свидетельствует о комплексном характере финансовой политики, которая не замыкалась в рамках нескольких приоритетных для государства направлений.

Таким образом, право в рассматриваемый период выступало инструментом, который активно использовался правительством для реализации основных направлений финансовой политики и проведения масштабных финансовых реформ. Финансовое законодательство Российской империи не было кодифицировано, оно состояло из большого числа нормативных актов, различных по форме и объему. В силу особенностей финансовой политики правительства, оно имело выраженный фискальный уклон. В целом законодательство успешно выполняло свою роль, и проблемы финансовой деятельности определялись не несовершенством правовых норм, а особенностями самой финансовой политики, теми объективными и субъективными факторами, которые определяли ее содержание.

Библиография

- Алехина, Елена Л. 2016. «Правовые основы банковской реформы второй половины XIX века». *Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки* 2: 16–20.
- Боголепов, Михаил И. 1907. *Финансы, правительство и общественные интересы*. СПб.: Изд-во О. Н. Поповой.
- Гиндин, Иван Ф. 1960. *Государственный банк и экономическая политика царского правительства (1861–1892)*. М.: Изд-во Академии наук.
- Дорская, Александра А., Дорский, Андрей Ю., 2018. «Официальная политика памяти в современной России: юридическое измерение». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 2: 124–138.
- Дорская, Александра А., Честнов, Илья Л. 2010. *Эволюция системы права России: теоретический и историко-правовой подходы*. СПб.: Астерион.
- Ерошкин, Николай П. 1997. *Государственные учреждения Российской империи*. М.: Третий Рим.
- Лазарев, Валерий В. 2010. *Социально-психологические аспекты применения права*. Избранные труды. В 3 т. Т. 1: Закон. Законность. Применение закона. М.: Новая юстиция.
- Озеров, Иван Х. 1907. *Как расходуются в России народные деньги? Критика русского расходного бюджета и государственный контроль*. 2-е изд. М.: Тип. А. П. Поплавского.
- Памятники российской права. 2016. В 35 т. Т. 16. *Финансовая реформа второй половины XIX века*. Под ред. Р. Л. Хачатурова и Д. А. Пашенцева. М.: Юрлитинформ.
- Рогачев, Виктор В. 2007. «Правовые основы развития системы ипотечного кредитования в Российской империи». *Современное право* 7: 96–101.
- Сабуров, Петр А. 1899. *Материалы для истории русских финансов. 1866–1897*. СПб.: Типография Главного управления уделов.
- Сперанский, Михаил М. 1998. *План финансов*. У истоков финансового права. М.: Статут.
- Судейкин, Власий Т. 1895. *Замечательная эпоха в истории русских финансов (очерки экономической и финансовой политики Н. Х. Бунге и И. А. Вышнеградского)*. СПб.: Тип. Правительствующего Сената.
- Тихомиров, Юрий А. 2015. *Право: прогнозы и риски*. М.: Инфра-М.
- Честнов, Илья Л. 2009. «Человеческое измерение правовой реальности: на пути к формированию персонцентристской теории права». *Актуальные проблемы права в современной России: сб. науч. статей*. Вып. 10. Под ред. Д. А. Пашенцева. М.: АПКИППРО.
- Эрлих, Ойген. 2011. *Основоположение социологии права*. Пер. с нем. М. А. Антонова. СПб.: Издат. дом СПбГУ.
- Янжул, Иван И. 2002. *Основные начала финансовой науки*. М.: Статут.
- Яснопольский, Леонид Н. 1912. *Очерки русского бюджетного права*. М.: В. П. Рябушинский.
- Lacklau, Ernesto. 1990. *New Reflections on the Revolution of Our Time*. London, New York: Verso.
- Raef, M. 1957. *Michael Speransky: Statesman of imperial Russia. 1772–1839*. The Hague: Nijhoff.

Статья поступила в редакцию 14 мая 2018 г.,
рекомендована в печать 15 августа 2018 г.

Контактная информация:

Долакова Макка Исрапиловна — канд. ист. наук, доц.; Makka7@mail.ru
Зубанова Светлана Геннадьевна — д-р ист. наук, проф.; svet_285@mail.ru
Пашенцев Дмитрий Алексеевич — д-р юрид. наук, проф.; dp-70@mail.ru

The legal basis for the implementation of the financial policy of the state in the Russian Empire of the second half of the 19th century

M. I. Dolakova¹, S. G. Zubanova², D. A. Pashentsev³

¹ Kazan Federal University, 18, ul. Kremlyovskaya, Kazan, 420008, Russian Federation

² Moscow Aviation University (National Research University),
4, Volokolamskoye shoussee, A-80, GSP-3, Moscow, 125993, Russian Federation

³ The Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation,
34, ul. Bolshaya Cheremushkinskaya, Moscow, 117218, Russian Federation

For citation: Dolakova, Makka I., Svetlana G. Zubanova, Dmitry A. Pashentsev. “The legal basis for the implementation of the financial policy of the state in the Russian Empire of the second half of the 19th century”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 452–466. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2018.401> (In Russian)

The article analyzes the normative legal acts of the period of the Russian Empire, which were adopted for the implementation of the financial policy of the government. The analysis is carried out using the methods of modern jurisprudence, including those based on anthropocentrism as one of the areas of sociological theory of law. The importance of the subject of law in the implementation of legal norms is shown, the role of subjective factors in the development and implementation of the financial policy of the state is revealed. The process of construction of relations in the financial sphere with the help of financial law is shown. It is noted that the financial legislation of the Russian Empire consisted of a large number of regulations and was not codified. Distinct fiscal slope fiscal policies of the government determined the accounting bias financial legislation. The law was an instrument of financial policy, the government's measures in the financial sphere were put into effect by means of normative legal acts, which had different forms. The financial and legal norms analyzed in the article regulated important areas of the state's financial activity: budget and budget process, financial control, state revenues and expenses, taxation, state credit and banking. The content of these rules indicates the complex nature of the financial policy, which is not closed within the framework of several priorities for the state. At the same time, the often adopted financial and legal norms were aimed at solving not strategic but tactical problems in the financial sphere, first of all, at increasing the state budget revenues. There is a certain discrepancy between the legislative norms and the practice of their implementation in the field of finance.

Keywords: financial policy, state, law, government, financial legislation, realization of law, Russian Empire, Minister of Finance.

References

- Alekhina, Elena L. 2016. “Pravovye osnovy bankovskoi reformy vtoroi poloviny XIX veka” [“Legal basis of banking reform in the second half of the 19th century”]. *Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta* [Bulletin of the Moscow city pedagogical University. Series: legal Sciences] 2: 16–20. (In Russian)
- Bogolepov, Mikhail I. 1907. *Finansy, pravitel'stvo i obshchestvennyye interesy* [Finance, government and public interest]. St. Petersburg: O. N. Popova Publ. (In Russian)

- Gindin, Ivan F. 1960. *Gosudarstvennyi bank i ekonomicheskaiia politika tsarskogo pravitel'stva (1861–1892)* [State Bank and economic policy of the tsarist government (1861–1892)]. Moscow: Publishing house of the Academy of Sciences. (In Russian)
- Dorskaya, Alexandra A., Dorski, Andrew Yu. 2018. “Ofitsial'naia politika pamiati v sovremennoi Rossii: iuridicheskoe izmerenie” [“Official politics of memory in modern Russia: legal dimension”]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta* [Bulletin of St. Petersburg University. Law] 2: 124–138. (In Russian)
- Dorskaya, Alexandra A., Chestnov, Ilya L. 2010. *Evolutsiia sistemy prava Rossii: teoreticheskii i istoriko-pravovoi podkhody* [Evolution of the Russian legal system: theoretical and historical-legal approaches]. St. Petersburg: Asterion Publ. (In Russian)
- Eroshkin, Nikolai P. 1997. *Gosudarstvennye uchrezhdeniia Rossiiskoi imperii* [State institutions of the Russian Empire]. Moscow: Tretii Rim Publ. (In Russian)
- Lazarev, Valery V. 2010. *Sotsial'no-psikhologicheskie aspekty primeneniia prava. Izbrannye trudy* [Socio-psychological aspects of the application of law. Selected works]. In 3 vols., vol. 1. Zakon. Zakonnost'. Primenenie zakona [The Law. Legality. Application of law]. Moscow: Novaia iustitsiia Publ. (In Russian)
- Ozerov, Ivan H. 1907. *Kak raskhoduiutsia v Rossii narodnye den'gi? Kritika russkogo raskhodnogo biudzheta i gosudarstvennyi kontrol'* [How are people's money spent in Russia? Criticism of the Russian expenditure budget and state control]. 2nd ed. Moscow: A. P. Poplavsky Publ. (In Russian)
- Pamiatniki rossiiskogo prava [Monuments of Russian law]. 2016. In 35 vols. Vol. 16. *Finansovaia reforma vtoroi poloviny XIX veka* [Financial reform of the second half of the 19th century]. Ed. by R. L. Khachaturov and D. A. Pashentseva. Moscow: Yurlitinform Publ. (In Russian)
- Rogachev, Victor V. 2007. “Pravovye osnovy razvitiia sistemy ipotechnogo kreditovaniia v Rossiiskoi imperii” [“The legal basis for the development of mortgage lending in the Russian Empire”]. *Sovremennoe pravo* [Modern law] 7: 96–101. (In Russian)
- Saburov, Peter A. 1899. *Materialy dlia istorii russkikh finansov. 1866–1897* [Materials for the history of Russian Finance. 1866–1897]. St. Petersburg: Tipografiia Glavnogo upravleniia udelov. (In Russian)
- Speransky, Mikhail M. 1998. *Plan finansov. U istokov finansovogo prava* [The plan of Finance. At the origins of financial law]. Moscow: Statute Publ. (In Russian)
- Sudeikin, Vlasius T. 1895. *Zamechatel'naia epokha v istorii russkikh finansov (oчерki ekonomicheskoi i finansovoi politiki N. Kh. Bunge i I. A. Vyshnegradskogo)* [Remarkable epoch in the history of Russian Finance (studies in economic and financial policy N. H. Bunge and I. A. Vyshnegradsky)]. St. Petersburg: Tip. Pravitel'stviushchego Senata Publ. (In Russian)
- Tikhomirov, Yuri A. 2015. *Pravo: prognozy i riski* [Law: forecasts and risks]. Moscow: Infra-M Publ. (In Russian)
- Chestnov, Ilya L. 2009. “Chelovecheskoe izmerenie pravovoi real'nosti: na puti k formirovaniu personotsentristskoi teorii prava” [“The human dimension of legal reality: towards the formation of person-centered theory of law”]. *Aktual'nye problemy prava v sovremennoi Rossii: sb. nauch. statei* [Actual problems of law in modern Russia: collection of scientific works]. Vol. 10. Ed. by D. A. Pashentsev. Moscow: APKiPPRO Publ. (In Russian)
- Ehrlich, Eugen. 2011. *Osnovopolozhenie sotsiologii prava* [The founding of the sociology of law]. Transl. from German by M. A. Antonov. St. Petersburg: St. Petersburg State University Publ. (In Russian)
- Janjul, Ivan I. 2002. *Osnovnye nachala finansovoi nauki* [Basic principles of financial science]. Moscow: Statute Publ. (In Russian)
- Yasnopolsky Leonid N. 1912. *Oчерki russkogo biudzhethnogo prava* [Essays on Russian budget law]. Moscow: V. P. Ryabushinsky Publ. (In Russian)
- Lacklaur, Ernesto. 1990. *New Reflections on the Revolution of Our time*. London, New York: Verso Publ.
- Raeff, M. 1957. *Michael Speransky: Statesman of imperial Russia. 1772–1839*. The Hague: Nijhoff Publ.

Received: May 14, 2018
Accepted: August 15, 2018

Author's information:

Makka I. Dolakova — PhD, Associate professor; Makka7@mail.ru
Svetlana G. Zubanova — Dr. Sci. in History, Professor; svet_285@mail.ru
Dmitry A. Pashentsev — Dr. Sci. in Law, Professor; dp-70@mail.ru