

1.2. ИСТОРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНО- ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Шепелин Г.И., к.э.н., доцент кафедры
«Финансы и кредит»

ВГНА Мифина России

Исследуется бюджетно-финансовая система России в начале XX века. Анализируется выбор направлений государственного финансирования крупных национальных проектов, укрепление местных (региональных) систем к инфляционным процессам.

Финансовый кризис 2008-2009 гг. фундаментально потряс финансовые системы ведущих стран, разрушив экономики слабых, периферийных государств мирового сообщества, весьма негативно повлияв на экономику России. Безусловно, это требует переоценки функций бюджетно-финансовой системы России в современных рыночных условиях, а также формирования предложений по использованию возможностей налоговых и бюджетных отношений в целях организации более совершенной социально-ориентированной модели российского конкурентного хозяйства.

Этим и обуславливается необходимость рассмотрения форм и методов решения бюджетно-финансовых проблем Российского государства на рубеже XX века.

Общеизвестно, что нынешняя финансовая система России более стабильна, чем сто лет назад. И, исходя из практики хозяйствования России столетней давности, можно отметить, что неоконченность институциональных реформ, слабые возможности бюджетно-налоговой системы по реализации целей финансирования расходов государства в условиях инфляции могут быть самым взрывоопасным фактором стабильности государственных финансов. При этом первостепенную важность и ныне приобретают следующие вопросы:

- формирование направлений государственного финансирования фундаментальных государственных проектов для ускорения научно-технического и экономического роста в высокотехнологичных отраслях и оптимизация экономической структуры рыночного хозяйства России;
- усиление возможностей местных финансов для обеспечения оптимизации финансирования социальной инфраструктуры;
- структуризация и выбор системы мер по повышению адаптации налоговой системы к инфляционному росту доходов физических и юридических лиц.

Анализ перечисленных вопросов, решаемых в начале XX века, в значительной степени может быть весьма актуален в современных условиях.

Основополагающим фактором в мировом соперничестве сто лет назад, как и сегодня, являлись темпы роста промышленного потенциала ведущих капиталистических стран мира, в составе которых была и Россия. Например, в 1913-1914 гг. Россия по показателю объема ее производства значительно превзошла Францию, Австро-Венгрию, почти сравнялась с Англией, достигла 80% производства в Германии.

Основой промышленного подъема был рост металлургии и металлообработки. В 1910 г. выплавка стали в России выросла на 13,1% по сравнению с предыдущим годом:

- в 1911 г. – на 11,4%;
- в 1912 г. – на 14,1%;
- в 1913 г. – на 9,2%.

Значительно увеличилось производство проката, сортового железа, продукции черной и цветной металлургии, производство машин [6].

Огромную роль в стимулировании промышленности сыграло бюджетное финансирование военных заказов наиболее передовым предприятиям промышленности.

Россия начала осуществлять свою программу военного судостроения только в 1909 г. – значительно позднее, нежели Германия и Англия.

Но по темпам роста морского бюджета Россия накануне первой мировой войны вышла на первое место в мире. Расходы по смете морского министерства на судостроение с 1908 г. по 1913 г. выросли в 3,3 раза – до 103,3 млн. руб., на вооружения с 1908 г. по 1912 г. – в 5,0 раз, до 44,6 млн. руб. В 1913 г. бюджет этого министерства почти в 2,6 раза превысил бюджет 1908 г. Но после завершения принятых программ военно-морские силы России тем не менее были бы меньше, чем силы Англии и Германии.

Вклад железнодорожного строительства и железнодорожного машиностроения, которые играли важную роль в подъеме 1890-х годов, в промышленный подъем 1909-1913 гг. был значительно меньшим. Впервые, из-за незначительности новых казенных заказов и гарантий для частного железнодорожного строительства. В 1909 г. чистые капиталовложения в государственные и частные железные дороги сократились в 3 раза по сравнению с предшествующим годом. Производство паровозов и вагонов в 1909 г. было ниже, чем в среднем за 1907-1909 гг., а в 1910-1911 гг. оно продолжало сокращаться. В 1912 г. было произведено лишь 313 штук паровозов против 525 штук в 1909 г.

Активный промышленный бум в тем более сельскохозяйственные урожайные года позволил существенно увеличить финансовое наполнение государственного бюджета. За пять лет, с 1909 г. по 1913 г., бюджетные доходы выросли в 1,4 раза. Немалую роль в стабилизации государственных финансов России в этот период сыграла последовательная политика министерства финансов во главе с В.Н. Коковцевым, который «стремился к бюджетному равновесию, т.е. к тому, чтобы покрывать обычными расходами, не прибегая к займам, обыкновенные и чрезвычайные расходы государства» [3].

В 1909 г. и 1912 г. дефицит государственного бюджета Российской империи был незначительным и в абсолютном, и в относительном выражении. А в 1910 г., 1911 г. и 1913 г. бюджет был исполнен с профицитом. В 1910-1913 гг. правительство практически не прибегало к заимствованиям.

Рост доходов бюджета облегчил обслуживание значительных объемов внешнего долга Российской империи, и поставил в порядок дня вопрос о роли бюджетных ассигнований в решении задач культурного развития страны.

На повестке дня было сокращение отставания России от развитых стран в уровне и организации образования населения. По данным, приведенным И.Х. Озеровым [4], в 1903 г. расходы на начальное образование в России в расчете на душу населения составляли 44 коп. и были в 8,6 раза ниже, чем в Великобритании.

В 1910-1915 гг. для организации в России общедоступного начального образования требовалось 250 тыс.

школ с бюджетом около 120 млн. руб. На начало 1911 г., по данным школьной переписи, имелось около 100 тыс. начальных училищ, в которых училось 43% детей России.

Итак, для решения самых архиважных задач культурного развития страны требовались значительное дополнительное финансирование, выделяемое из:

- общегосударственного бюджета (по линии министерства просвещения, в ведении которого находилось более половины начальных училищ);
- по линии Св. Синода (церковно-приходские школы);
- из местных бюджетов. Народное образование было одной из важнейших статей расходов местных бюджетов (городских, земских, а также местных бюджетов в губерниях).

Так, в 1910 г. расходы земств на народное образование составили 25,4% расходов земских бюджетов.

Правительство фактически начало дополнительно финансировать всеобщее начальное обучение. Финансирование министерству народного образования на расширение сети начальных училищ в 1912 г. составили 9 млн. руб., в 1913 г. – 10 млн. руб. А в 1913 г. расходы министерства народного просвещения составили 143,1 млн. руб., в том числе расходы на начальные учебные заведения составили 68,6 млн. руб., увеличившись по сравнению с 1910 г. в 1,97 раза.

На потребности по организации начального народного образования законами от 3 мая 1908 г. и 9 мая 1911 г. местным бюджетам было выделено соответственно 6,9 млн. руб. и 7,0 млн. руб.

Наряду с этим правительство проводило политику по расширению доходной базы местных бюджетов. Законом от 6 июня 1910 г. был увеличен налог на недвижимое имущество в городах, посадах и местечках, а закон от 21 декабря 1913 г. передал 1% (из 6%) налога на городскую недвижимость в бюджеты городов. В соответствии с законом от 5 декабря 1912 г. часть расходов земств и городов (в основном на содержание полицейских и судебных учреждений) была принята на счет государственного казначейства. В результате земская казна ежегодно дополнительно получала около 10 млн. руб., а в городская – около 15 млн. руб. Но эти суммы составляли лишь около 3–5% земских и городских бюджетов в целом и не могли обеспечить на местах решение даже текущих социальных проблем [2].

Начальное образование на местах финансировалось в основном за счет дополнительных доходов от налоговых поступлений в местные бюджеты. Так, общий объем расходов бюджетов земств на народное образование в 1913 г. составил 87,7 млн. руб. с удельным весом этих расходов в структуре расходной части земских бюджетов – 30,7%. Из них непосредственно на содержание учреждений начального образования было направлено 43,8 млн. руб.

Итак, можно констатировать, что на начальное образование приходилась основная часть затрат министерства просвещения. В тоже время расходы земских бюджетов на эти цели также быстро возрастали и в 1913 г. достигли 63,8% от сумм, ассигнованных на содержание низших учебных заведений по министерству народного просвещения. Следовательно, можно отметить, что в годы предвоенного экономического подъема правительство активно занималось введением всеобщего начального обучения.

Перед первой мировой войной общая сумма ассигнований на начальное обучение с учетом расходов городов и неземских губерний превысила запланированные циф-

ры – 120 млн. руб. Считалось, что полностью всеобщее начальное обучение может быть достигнуто к 1920 г.

Это показывает, что перед первой мировой войной в вопросах перераспределения финансовых ресурсов в интересах реализации общегосударственных приоритетов действия правительства были более эффективными, чем ранее принято считать. Правительству удалось покончить с дефицитом государственного бюджета и обеспечить концентрацию ресурсов на отдельных особо важных направлениях государственного строительства.

Но там, где были необходимы глубокие институциональные преобразования финансовой системы, результаты были недостаточными. Так, Государственная Дума, Государственный совет, да и само общество не выработали минимальной совокупности институциональных реформ в финансовой сфере.

Характерна история законопроекта о введении подоходного налога, который в дальнейшем мог бы стать основным прямым налогом, был подготовлен министерством финансов еще в первой половине 1890-х годов и предполагал обложение доходов свыше 1 000 руб.

Проект был отвергнут ведомствами из-за преобладания в стране мелких доходов и трудностей по их регистрации. В результате подоходный налог в 1893 г. был заменен квартирным налогом. Но трудности реализации прямого обложения продолжали оставаться ахиллесовой пятой в финансовой системе Российской империи. Тем не менее, законопроект о подоходном налоге был представлен правительством в Государственную Думу III созыва уже в феврале 1907 г. Объем поступлений в соответствии с этим законом превышал 70 млн. руб. Количество плательщиков должно было составить около 700 тыс. чел. при минимуме облагаемого дохода в 1 000,0 руб. в год. Но Дума к обсуждению проекта так и не приступила.

На обсуждение Думы ни один из наиболее важных налоговых законопроектов не попал из-за «нежелания переложить налоговое бремя с малоимущих на имущие классы» [5].

Измененный законопроект, с поправками финансовой комиссии Государственной Думы, был вновь представлен в Думе IV созыва, а затем в Государственному Совету, где его обсуждение было отложено в связи с началом первой мировой войны. В дальнейшем многострадальный проект был принят в 1916 г.

Положение о подоходном налоге включало ведомость доходов и окладов налога от 850 руб. до 400 000 руб. Вводилась прогрессивная шкала обложения. Оклады дифференцировались по 91 разряду – от 6 руб. до 48 000 руб. При доходе, превышающем 400 тыс. руб., к 48 тыс. руб. налога добавлялись 1 200 руб. за каждые 100 тыс. руб. дохода. Налог взимался «с полученного плательщиком дохода, в какой бы форме таковой доход ни получался, от всякого рода источников».

Положение о подоходном налоге содержало ведомость ставок процентного сбора с прибыли отчетных предприятий. Имелись дифференцированные ставки процентного сбора с прибыли от 5,0% до 11,5%, которые увеличивались в зависимости от отношения прибыли к основному капиталу, начиная с 3,0% до 20,0%. При прибыли свыше 20% сверх 11,5% налога надлежало уплачивать 0,5% с суммы прибыли, превышавшей 20% на основной капитал.

Налоговые вычеты согласно положению о подоходном налоге составляли расходы по получению, обес-

печению и сохранению дохода (статья 26 и следующие). Удерживались также следующие виды расходов:

- расходы на все виды земельных улучшений в сельском хозяйстве, при условии, что они не превышали 20% валовых поступлений;
- расходы на улучшение быта служащих, рабочих и членов их семейств;
- ежегодные соответствующие среднему годовому обветшанию отчисления на погашение стоимости имущества;
- убытки от уничтожения имущества, не покрываемые страховыми премиями, и безнадежные долги;
- платежи по долгам плательщика и всякие обязательные повременные выплаты.

Необлагаемый минимум составлял 850 руб. в год (статья 44). При обложении доходов предприятий не облагалась налогом прибыль в размере трех процентов на основной капитал (статья 39). Льготы по обложению предоставлялись при доходе менее 4 000 руб. и наличии более двух иждивенцев или нетрудоспособных (или старше 50 лет, или моложе 21 года) (статья 45). Важно отметить, что подоходное обложение не затрагивало слои населения и предприятия с невысокими доходами. Закон должен был начать действовать с 1917 г. с поступлениями подоходного налога – 130 млн. руб. Но закон о подоходном налоге реализован не был и остался последним рудиментом законодательной деятельности России в области государственных финансов.

Финансирование военных расходов России в 1914-1917 гг. проводилось фактически полностью за счет денежной эмиссии и кредитных операций – увеличения госдолга. Уже к концу 1915 г. сумма связанных с войной заимствований государства превысила 7,2 млрд. руб., не менее 3/4 этой суммы обеспечил внутренний рынок. К концу 1916 г. от внутренних кредитных операций, осуществленных после начала войны, казна получила 17,6 млрд. руб., что позволило финансировать около 2/3 военных расходов [1].

Но добровольно-принудительное приобретение бумаг государственных займов в условиях жесточайшего товарного дефицита во второй половине 1916 г. резко снизило возможности государства по получению дополнительных доходов. Поэтому отсутствие у налоговой системы возможностей эффективно выполнять свои функции принудительного изъятия инфляционных доходов населения стала одним из факторов дестабилизации бюджетно-финансовой системы.

Литература

1. Беляев С.Г. Барк П.Л. и финансовая политика России 1914– 1917 гг. СПб., 2002. С.248-249.
2. Веселовский Б.Б. Современное положение местных финансов и важнейшие меры к урегулированию их. / В кн.: Вопросы финансовой реформы в России. Т. 1. Вып. 1. М., 1915. С. 14,17.
3. Коковцев В.Н. Из моего прошлого. Воспоминания 1903-1919 гг. Кн. 2. М., 1992. С. 302.
4. Озеров И.Х. Обратная сторона нашего бюджета. М., 1911. С. 162-165, 176-180.
5. Третья Государственная Дума. Материалы для оценки ее деятельности. СПб., 1912. С. 279
6. Туган-Барановский М.И. Состояние нашей промышленности за десятилетие 1900-1909 гг. и виды на будущее / В кн.: Туган-Барановский М.И. Периодические промышленные кризисы. М., 1997. С.508;
7. Бovyкин В.И. Финансовый капитал в России накануне первой мировой войны. М., 2001. С. 69-71.

Ключевые слова

Финансовая система; государственные финансы; финансы предприятий; инфляционные процессы; дефицит; прямой налог; расходы; бюджет; налогоплательщик.

Шепелин Геннадий Ильич

РЕЦЕНЗИЯ

Статья посвящена анализу бюджетно-финансовой системы Российской империи в условиях рынка с целью последующего формирования социально-ориентированной модели рыночного хозяйства, отвечающей современной российской специфике.

На основе исторического опыта формирования бюджетно-финансовой системы Российской империи начала XX века рассматриваются институциональные реформы, готовность бюджетно-налоговой системы к выполнению задач финансирования расходов государства и в конечном смысле устойчивость государственных финансов.

Автором верно отмечаются проблемы, решение которых сегодня необходимо для стабильного развития бюджетно-финансовой системы.

Даются интересные выкладки экономического развития Российской империи. Отражаются вопросы стабилизации государственных финансов России. В работе доказывается необходимость глубоких институциональных преобразований финансовой системы того времени. Отмечается рост доходов бюджета во временном отрезке, предшествующем первой мировой войне.

Приводятся данные по бюджетным ассигнованиям в решении задач культурного развития страны, организации всеобщего образования населения.

Автор анализирует один из ярких эпизодов законотворческой составляющей – историю закона о подоходном обложении.

Подробно исследуется Положение о подоходном налоге, включающем ведомость доходов и окладов налога, ведомость ставок процентного сбора с прибыли, приводится перечень налоговых вычетов. И, в заключении, верно делается вывод о неспособности налоговой системы того времени эффективно выполнять свои функции, что стало одним из факторов дестабилизации бюджетно-финансовой системы.

К замечаниям можно отнести, что исторический анализ необходимо было дополнить более подробными выводами, применительно к современным условиям.

Тем не менее, несмотря на отдельные замечания, работа может быть рекомендована к печати.

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав.кафедрой «Финансы и кредит» ВГНА

1.2. HISTORICAL ANALYSIS BUDGET AND FINANCES SYSTEM AT THE EARLY OF XX CENTURY

G.I. Shepelin, Candidate of Economic, Associate
Professor Chair «Finances and Credit»

Researching budget and finances system at the early of XX century. Analysing direct state financial system of national projects, regional budgets and taxing system.

Literature

1. S.G. Belyaev. P.L. Bark and finances politics Russian 1914-1917., St-Pb., 2002, p. 248-249.
2. V.I. Bovykin Finansoviy capital v Rossii nakanune pervoi mirovoi voyni. / V.I. Bovykin, M, 2001.
3. B.B. Veselovskiy. Modern situation regional finances and important ways of it's reguliration. / Questions of financial reform in Russia. T. 1, vol. 1, M., 1915, p. 14, 17.
4. V.H. Kokovcev. From my past. – 1903-1919. T. 2, M., 1992, p. 302.
5. I.H. Ozerov. Another side our budget. M., 1911, p. 162-165, 176-180.
6. Third State Duma. Materials for the analysis activity work. St-Pb., 1912, p. 279.
7. Tugan-Baranovskiy M.I. Sostoyanie nashey promishlennosti za desyatiletie 1900-1909 gg. i vidy na buducshee. / V kn.: Tugan-Baranovskiy M.I. Periodicheskie promyshlennye krizisy. M., 1997, str. 508; Bovykin B.I. Finansoviy capital v Rossii nakanune pervoi mirovoi voyni. M., 2001, p. 69-71.

Keywords

Financial system; coinage; state finances; inflation; deficit; direct tax; expenses; budget, tax-payer.