

*С.Г.Беляев*

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ РОССИИ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ**

**Beliaev, S.G. "Russia's State Budget during the World War I".**

**The article reviews the historiography of the Russia's state finances during World War I. The author concludes that in 1914 the system of budget development and implementation, in its form existing since 1862, was considerably destroyed. Similarly, the ability to control the budget had been lost by both the legislative chambers and State supervision agencies. The author remarks that, beginning with 1915, any information about budget implementation had taken on an expert, rather than official character.**

Период Первой мировой войны оставался в центре исследовательского внимания В.С.Дякина (1998) на протяжении многих лет. Этим переломным годам российской истории посвящены как написанные историком разделы в коллективных монографиях, так и работы, освещавшие различные аспекты развития страны в то время. Исследования В.С.Дякина сделали возможным более детальное изучение периода войны и связанных с ним проблем, среди которых формирование государственного бюджета занимает немаловажное место.

Исследования русского бюджета в период Первой мировой войны появились еще до ее окончания. В 1917 г. бывший начальник отделения Департамента Государственного казначейства, составлявшего проекты государственной росписи, Г.Д.Дементьев, опубликовал ряд статей в «Вестнике финансов, промышленности и торговли», вышедших затем отдельной брошюрой (Михайлов 1917; Наша государственная роспись 1919). Б.А.Романов называл работу Г.Д.Дементьева «единственным официальным общим сводом данных об исполнении бюджетов военного времени».

Важнейшие документы, относящиеся к бюджету России в годы Первой мировой войны, были опубликованы в 1920-е годы самим Б.А.Романовым, поставившим в предисловиях к этим публикациям вопросы, которые не перестают быть актуальными (Барк 1926: 51–69; Финансовое положение 1927: 3–33).

Некоторые аспекты бюджетной политики правительства этих лет рассматривались в монографии А.Л.Сидорова (1960: 107–132) о финансовом положении России в годы Первой мировой войны. Однако наиболее обстоятельным исследованием на эту тему до сих пор, пожалуй, остается монография А.М.Михельсона (Michelson 1928: 1–229), опубликованная в 1928 г. фондом Карнеги в серии, посвященной социально-экономической истории Первой мировой войны. До революции автор был известен работами по тарифным и сельскохозяйственным вопросам. Уже будучи в эмиграции, он выпустил книгу о послевоенных государственных финансах (Michelson 1919). Тем не менее государственный бюджет России военного периода рассмотрен в литературе в гораздо меньшей степени, нежели бюджет довоенный (Вильсон 1886; 1892; Покровский 1911; Свободная наличность 1912; Шебалдин 1959: 163–190; Буковецкий 1962: 359–376; Бунге 1960: 143–144; Gregory 1982) и остается актуальной темой исследования.

Война, прежде всего ее первые месяцы, дезорганизовала хозяйственную жизнь страны. Отвлечение сотен тысяч рабочих рук, резкое сокращение экспорта и импорта, приостановка коммерческих перевозок, нарушенных мобилизацией, не могли не сказаться на поступлениях в казну. В самом деле, доходы

казенных железных дорог сократились в 1914 г. по сравнению с предыдущим на 18%, таможенные поступления – на 17%. Кроме этого, в самом начале войны было принято беспрецедентное решение об отмене винной монополии, лишившее казну основного источника доходов. Потери от отмены винной монополии удалось компенсировать лишь в 1916 г. Все это вынудило правительство поднять ставки почти всех существовавших прямых и косвенных налогов и ввести дополнительные налоги, среди них так называемый «железнодорожный» сбор, впервые введенный в 1879 г. и практически отмененный С.Ю.Витте в 1894 г. (РГИА. Ф.1152. Т.ХІ. 1894. Д.227. Л.2, 14 об.–15; Сборник 1915: 61–62).

Этот сбор, порядок взимания которого ранее осуждался самим правительством, внес путаницу в систему железнодорожных тарифов. На заседании Совета министров 2 декабря 1914 г. министр финансов П.Л.Барк говорил, что этот налог «вызывает недоразумения. На коротких расстояниях слишком обременительно» (Яхонтов 1999: 106). Однако для пересмотра самой системы тарифов у правительства просто не было времени.

Увеличение ставок налогов и введение новых сборов отнюдь не всегда достигало своей цели. Подвергшееся в первые месяцы войны тяжелым испытаниям население и хозяйство страны не могли удовлетворить потребности фиска даже в тех пределах, что существовали до войны. В результате по многим видам сборов поступления не достигли даже уровня 1913 г. В дальнейшем не налоговые поступления, а займы стали основным ресурсом казны для покрытия военных расходов.

Бюджет 1914 г. был сведен с невиданным прежде дефицитом почти в 2 млрд.руб. при общей сумме расходов менее 6 млрд.руб. при том, что объем всего народного богатства страны оценивался А.Л.Вайнштейном на 1 января 1914 г. в 69 193 млн.руб. (Вайнштейн 1960: 419). При общем объеме свободной наличности в 514.2 млн.руб. непокрытыми остались расходы на сумму более 600 млн.руб.

Война разрушила структуру государственного бюджета. Дало о себе знать то, что Б.А.Романов назвал «бухгалтерскими эффектами» (Финансовое положение 1927: 4). После начала боевых действий было нарушено единство бюджета, лежавшее в основе татариновской реформы. А.М.Михельсон

отмечал, что с началом войны в России образовались как бы два бюджета: один «мирный», проходивший, как и ранее, процедуру утверждения в палатах, хотя их право бюджетного контроля всегда было неполным, а теперь центр тяжести при обсуждении бюджета переносился из общего собрания палат соответственно в бюджетную и финансовую комиссии Думы и Государственного совета; другой – «военный бюджет», неподконтрольный палатам, доходной частью которого, зеркально отражающей расходы, можно считать займы. Этот бюджет, точнее – его расходная часть, существовал в форме «военного фонда», образованного на основании утвержденного 9 августа 1914 г. приложения 14 к «Положению о полевом управлении войск в военное время», согласно которому военные нужды должны были удовлетворяться за счет «чрезвычайных сверхсметных ассигнований» из Казначейства на основании утверждаемых императором Положений Совета министров. Эти расходы должны были вноситься в смету Канцелярии Военного министерства под рубрикой «военный фонд» (Приложения 1914: 141–143).

Для проверки расходов из этого фонда была образована комиссия в составе чинов Военного министерства, Министерства финансов и Государственного контроля под председательством генерал-лейтенанта А.С.Лукомского (РГИА. Ф.1276. Оп.11. Д.815. Л.8). Кроме этого, на основании журнала Совета министров, утвержденного 17 января 1915 г., под председательством товарища министра финансов В.В.Кузьминского было образовано Междудомственное совещание для рассмотрения проектов представлений гражданских ведомств в Совет министров об ассигнованиях чрезвычайных сверхсметных кредитов на расходы военного времени. Здесь следует отметить, что «гражданские» ведомства не всегда представляли в Совещание В.В.Кузьминского требования на кредиты, назначение которых было непосредственно связано с военными расходами. Например, Сельскохозяйственное ведомство испрашивало кредит более чем на 113 млн.руб. на нужды, большинство которых должно было удовлетворяться за счет ведомственной сметы (РГИА. Ф.1414. Оп.1. Д.10. Л.164–169 об.).

Кроме всего прочего, появление «военного фонда» внесло путаницу в саму роспись, по которой получалось, что

в 1915 г. на военные цели было ассигновано средств меньше, чем в предыдущем. Такая аберрация происходила из-за того, что назначения по Военному и Морскому ведомствам относились на счет ординарного бюджета по составу мирного времени, расходы же производились из «военного фонда» и не вносились в публиковавшиеся росписи и бюджетные сметы, несмотря на указания в Правилах 9 августа 1914 г. «Военный фонд» составлял как бы параллельный расходный бюджет, читая же официальные публикации Министерства финансов о росписи доходов и расходов, можно было прийти к убеждению, что Россия вовсе не воюет. Г.Д.Дементьев называл это положение «своего рода войной» между бюджетами и отчетами Государственного контроля об их исполнении. Впрочем, в полном смысле слова можно говорить лишь об отчете Государственного контроля за 1914 г.

Отчет Государственного контроля об исполнении бюджета 1914 г. стал последним официально утвержденным документом. Война резко сократила персонал контрольного ведомства, и предварительный отчет об исполнении бюджета 1915 г. Государственный контроль смог представить лишь к 15 июля 1916 г. и только «на правах рукописи». Силы официального документа он не имел (Дементьев 1917: 11; Всеподданнейший отчет 1916).

Ординарный бюджет 1915 г. формально уже был сведен с положительным сальдо (впрочем, на это повлияло, как отмечалось выше, искусственное занижение военных расходов в этой части бюджета), однако общий дефицит остался, хотя он был меньше, чем в предыдущем году. Поступления почти по всем видам налогов и пошлин (кроме таможенной) превысили уровень 1914 г. Если сумма расходов из «военного фонда» составила в 1915 г., по данным Г.Д.Дементьева, 8 818,4 млн.руб., то поступления от займов за этот год – 8 142,6 млн.руб. Эти поступления представляли собой около 70% всей доходной части бюджета и намного превышали ординарные доходы. С 1914 по 1917 г. государственный долг России вырос на 35 млрд.руб., или более чем в 5 раз (Дементьев 1917: 19, 49).

Некоторый перелом в том, что касалось финансовых результатов войны, наступил в 1916 г. Высокие прибыли работающих на войну предприятий, сверхприбыли которых стали облагаться особым налогом, увеличивавшиеся из-за интен-

сивных военных перевозок доходы казенных железных дорог, импорт вооружения и снаряжения привели к тому, что казна имела возможность в большей степени, чем ранее, возвращать себе в виде налогов и пошлин затраченные ею средства. Это, вероятно, и послужило основанием для того, чтобы Николай II назвал в своей резолюции на соответствующем всеподданнейшем докладе П.Л.Барка бюджет 1916 г. «отрадной картиной» (Барк 1926: 51). Кроме этого, к ноябрю 1915 г. правительство наконец выработало программу финансовых реформ, изложенную в записке «К вопросу о преобразовании действующей налоговой системы» (Российская Национальная библиотека. Шифр: 37.59.1.174) и предусматривавшую введение подоходного налога, проекты которого рассматривались начиная с 1860-х годов. А.Л.Сидоров не придавал этой записке особого значения, тогда как А.М.Михельсон считал ее во многом этапной. Подоходный налог определялся в записке как альтернатива винной монополии и «главная основа в сфере мероприятий по части прямого обложения», которое должно было превысить по своим объемам поступления от косвенных налогов (Сидоров 1960: 124; Michelson 1919: 146–156; К вопросу о преобразовании действующей налоговой системы (Российская Национальная библиотека. Шифр: 37.59.1.174) С.7).

Появлению программы долгосрочных преобразований в финансовой сфере ранее препятствовало господствовавшее в правительственных кругах отчасти вынужденное убеждение в том, что война закончится – разумеется, победой – никак не позднее второй половины 1915 г. Немецкий прорыв под Горлице и общее отступление русской армии не оставили от этих надежд никакого следа. Отступление, кроме всего прочего, вызвало резкое «удорожание» военных действий из-за потери доходов от захваченных противником территорий, в том числе – всех налогов и платежей из Польши. То обстоятельство, что фактическое сокращение территории империи позволяло Казначейству «экономить» на выпуске кредитных билетов, расширяя эмиссионное право Государственного банка не в той мере, как если бы утраченные территории находились под властью России, лишь в малой степени могло компенсировать потери доходов от этих территорий. При положительном сальдо

ординарного бюджета 1916 г., который, впрочем, по своим масштабам давно уже уступил первенство экстраординарному (если включить в него поступления от займов и военные расходы), общая роспись была вновь сведена с дефицитом, хотя и несколько меньшим, нежели год назад. Здесь следует отметить, что образование «военного фонда» привело к появлению в бюджете так называемых «номинальных доходов», когда одна и та же его статья записывалась и в доходную, и в расходную части росписи. Например, поступления таможенных платежей по заграничным заказам казны заносились в роспись как таможенный доход, одновременно являясь расходом из «военного фонда», из которого оплачивались эти заказы. Еще А.М. Михельсон отмечал, что если исключить из доходной части все фиктивные поступления, то и ординарный бюджет едва ли удалось бы свести без дефицита (Michelson 1919: 145).

В то же самое время расходы из «военного фонда» обгоняли поступления от займов.

В 1917 г. бюджетный дефицит резко возрос, превысив сумму расходов трехлетней давности. Покрыть подобный дефицит – «поистине задача высокой мудрости, перед ней остановится в бессилии любой министр финансов», как не без иронии писал тогда Г.Д. Деметьев (1917: 35).

В целом война привела не только к практическому отказу от тех форм составления росписи, которые практиковались начиная с 1862 г., резко возрос номинальный объем бюджета. С 1914 по 1916 г. сумма бюджетных расходов увеличилась примерно на такую же сумму, как за период с 1881 по 1913 г., – около 2 млрд.руб. (Шебалдин 1959: 164).

Подобный рост объемов бюджета стал следствием резкого скачка цен, падения курса рубля и инфляции. В 1916 г. рубль потерял почти половину своей довоенной стоимости. Если по оценкам 1910 г. введение тогда подоходного налога могло дать доход в 65 млн.руб., то в начале 1917 г. эта цифра составила 130 млн.руб. – притом, что число налогоплательщиков по крайней мере не увеличилось. Разумеется, здесь играло роль увеличение в проекте 1916 г. ставок налога и сокращение суммы необлагаемого минимума по сравнению с проектом, на основании которого делались оценки в 1910 г., а также

сверхприбыли военных предприятий. Однако в первую очередь подобный рост стал следствием инфляции. Что же касается курса рубля, то в Париже он упал с 215 фр. за 100 руб. в июле 1914 г. до 161 фр. в феврале 1917 г. Еще ниже упал курс рубля в Лондоне (Michelson 1919: 190; Дементьев 1917: 51).

За годы войны изменилась структура бюджета. Экстраординарные расходы казны, включая расходы из «военного фонда», стали основой его расходной части, покрываемой в первую очередь за счет займов, поступления по которым также намного обогнали поступления от всех остальных источников дохода, вместе взятых. В 1916 г. среди форм заимствования преобладал учет, преимущественно Государственным банком и иностранными банками, краткосрочных казначейских обязательств. Государственный банк выпускал на сумму учтенных им казначейских обязательств кредитные билеты, расширяя свое эмиссионное право. На втором месте стояли внутренние займы, а на последнем – внешние. При этом интересно отметить, что, например, военные расходы Англии, правительство которой всегда придерживалось той точки зрения, что военные издержки должны покрываться за счет обложения, в годы Первой мировой войны в основном покрывались за счет роста государственного долга. Отношение военных расходов и государственных займов (в млн.долл.) основных воюющих западных держав представлено в таблице.

	Военные расходы	Предвоенный долг	Послевоенный долг
Британская империя	55 506	6 897	47 664
Франция	33 557	6 598	41 250
США	36 583	1 188	24 298
Германия	47 048	1 285	46 886

(Источник: Fisk 1924: 324–325).



В России на военные нужды из казны с июля 1914 г. по август 1917 г. было отпущено 41 392,7 млн.руб., 74,8% из которых – на счета Военного министерства, затем со значительным отрывом шли Министерства внутренних дел, путей сообщения и Морское. Весной 1916 г. один день войны стоил казне 32–37 млн.руб. (Дементьев 1917: 31). Всего же сумма военных расходов превысила бюджет 1913 г. более чем в 13 раз.

Выступая в июле 1917 г. в комиссии при Совете съездов представителей промышленности и торговли, Г.Д.Дементьев отмечал, что для покрытия бюджетного дефицита «Государственное казначейство не имеет средств. Не без основания можно опасаться, что с окончанием года, когда выяснится размер фактических расходов, на покрытие их потребуется более значительная сумма», нежели это предполагалось (Финансовое положение 1927: 31).

В результате бюджет 1917 г. был сведен с дефицитом 8 452 млн.руб. (не считая непокрытого дефицита за предыдущие годы) при общей сумме расходов в 30 606 млн.руб. (Роспись 1919: 13). Дефицит первого бюджета Советской республики (на первое полугодие 1918 г.) составил уже 14 750 млн.руб., а с непокрытым дефицитом за 1917 г. – всего около 23 млрд.руб. При этом «расходы, вызванные войною и ее последствиями» составили 4 552 328 тыс.руб., несмотря на то, что советское правительство аннулировало займы, прекратило войну, уменьшило военные расходы и отказалось от строительства новых железных дорог (Роспись 1919: 15, 62, 65, 130). Поскольку советское правительство было лишено возможности покрывать бюджетный дефицит за счет займов, единственным оставшимся в его руках средством оказалась денежная эмиссия. Здесь невольную «услугу» новому правительству оказали вчерашние противники России. Значительное сокращение территории страны в соответствии со статьями Брестского мира сократило потребность в деньгах и объемы эмиссии (Денежное обращение 1922: 22).

Таким образом, в 1914 г. система составления и исполнения бюджета, как она сложилась начиная с 1862 г., была в значительной мере нарушена. Учреждение «военного фонда»

почти полностью изменило структуру бюджета и практически свело на нет как весьма ограниченное право его контроля со стороны законодательных палат, так и Государственного контроля, уже на второй год войны потерявшего возможность контролировать исполнение росписи. Начиная с 1915 г. данные об исполнении бюджета являются скорее экспертными оценками, нежели официальными данными.

Застигнутое революцией правительство так и не успело реформировать доходную часть «мирного» ординарного бюджета путем введения подоходного налога, поступления от которого так и не смогли оказать на бюджет решающего влияния. Революционные события февраля 1917 г. подхлестнули финансовый кризис, заставляя правительство все чаще прибегать к эмиссии, которая, начиная с октября, оказалась практически единственным средством покрытия резко возросшего бюджетного дефицита.

### Приложение

#### *Исполнение государственного бюджета России в 1914–1917 гг. (в млн.руб.)*

	1914 г.	1915 г.	1916 г.	1917 г.
Ординарные доходы	2 898,10	2 827,70	3 974,50	4 678,00
Экстраординарные доходы	8,3	196,4	327	320
Поступления от займов	1 595,30	8 142,60	13 449,30	17 126,00
Остатки смет за предыдущие годы	54,4	36,2	30	30
<b>Всего</b>	<b>4 556,10</b>	<b>11 202,90</b>	<b>17 780,80</b>	<b>22 154,00</b>
Ординарные расходы	2 927,10	2 642,70	2 921,80	4 170,00
Экстраординарные расходы	276,4	193,9	230	276
Расходы на военные цели	2 540,00	8 818,40	14 572,80	25 560,00
Оплата процентов по переучету краткосрочных обязательств Казначейства	–	48,1	376	600
<b>Всего</b>	<b>5 743,50</b>	<b>11 703,10</b>	<b>18 100,60</b>	<b>30 606,00</b>
<b>Сальдо</b>	<b>– 1187,4</b>	<b>– 500,2</b>	<b>– 320,8</b>	<b>– 8 452,0</b>

## Литература

- Барк 1929 – Доклад П.Л.Барка о росписи доходов и расходов на 1917 г. // Предисловие Б.А.Романова // Красный архив. 1926. Т.4 (17).
- Буковецкий 1962 – Буковецкий А.И. «Свободная наличность» и золотой запас царского правительства в конце XIX – начале XX в. // Монополии и иностранный капитал в России. М.; Л., 1962.
- Бунге 1960 – Записка Н.Х.Бунге Александру III о состоянии бюджета России // Исторический архив. 1960. № 2.
- Вайнштейн 1960 – Вайнштейн Альберт Л. Народное богатство и народнохозяйственное накопление предреволюционной России (Статистическое исследование). М., 1960.
- Вильсон 1886 – Вильсон И.И. Статистическое обозрение русского государственного бюджета за десятилетие 1875–1884. [СПб., 1886]
- Вильсон 1892 – Вильсон И.И. Заметки по бюджету. СПб., 1892.
- Всеподданнейший отчет 1916 – Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1915 г. Пг., 1916.
- Дементьев 1917 – Дементьев Г. Государственные доходы и расходы России и положение Государственного казначейства за время войны с Германией и Австро-Венгрией до конца 1917 г. Пг., 1917.
- Денежное обращение 1922 – Денежное обращение и кредит. Т.1: Денежное обращение в России и за границей в годы войны и революции (1914–1921 гг.). Пг., 1922.
- Дякин 1998 – Валентин Семенович Дякин (1930–1994). Биобиблиографический указатель. СПб., 1998.
- Михайлов 1917 – Михайлов И.А. Государственные доходы и расходы России во время войны: Факты и цифры. Пг., 1917;
- Наша государственная роспись 1919 – Наша государственная роспись: Исторический обзор законов и правил о государственной росписи в России (1862–1918 гг.). М., 1919.
- Покровский 1911 – Покровский И.П. Государственный бюджет России за последние десять лет (1901–1910). СПб., 1911.
- Приложения 1914 – Приложения к Положению о полевом управлении войск в военное время (№ 1–17). СПб., 1914. С. 141–143.
- Роспись 1919 – Роспись общегосударственных доходов и расходов РСФСР на июль-декабрь 1918 г. М., 1919.
- Сборник 1915 – Сборник действующих постановлений, изданных в порядке статьи 87 Основных государственных законов. Пг., 1915.
- Свободная наличность 1912 – Свободная наличность Государственного казначейства: Опыт исследования ее происхождения и употребления в связи с исполнением бюджетов за 1892–1911 гг. СПб., 1912.

- Сидоров 1960 – Сидоров А.Л. Финансовое положение России в годы Первой мировой войны (1914–1917). М., 1960.
- Финансовое положение 1927 – Финансовое положение России перед Октябрьской революцией / Предисловие Б.А.Романова // Красный архив. 1927. Т.6(25).
- Шебалдин 1959 – Шебалдин Ю.Н. Государственный бюджет царской России в начале XX в. (до Первой мировой войны) // Исторические записки. М., 1959. Т.65.
- Яхонтов 1999 – Совет министров Российской империи в годы Первой мировой войны: Бумаги А.Н.Яхонтова (записи заседаний и переписка). СПб., 1999.
- Gregory 1982 – Gregory P. R. Russian National Income 1885–1913. Cambridge; London; New York; New Rochelle; Melbourne; Sydney, 1982.
- Michelson 1919 – Michelson A. Le problème des finances publiques après la guerre. Paris, 1919.
- Michelson 1928 – Michelson Alexander M. Revenue and Expenditure of the Russian Government during the War // Russian Public Finance during the War. New Haven, 1928.