

# ОКРЕМІ ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 338.24.021.8:336.2  
DOI 10.37772/2309-9275-2020-2(15)-8

ПОХОДЗИЛО ЮРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ  
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## РОЗВИТОК БЮДЖЕТНОГО ПРАВА ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ В 1860–1890-Х РОКАХ

У статті розкрито особливості розвитку бюджетного права в Російській Імперії в умовах проведення бюджетно-правової реформи в період з 1860 до 1890 років. Підкреслено, що наразі перед Україною постає новий виклик щодо подальшої модернізації фінансової системи, то ж аналіз та досвід реформи фінансової системи, що здійснювалась в Російській імперії у другій половині XIX – на початку XX століття є вельми актуальним. Зазначено, що у результаті проведення реформи правового регулювання бюджетних відносин в державі з'являється така галузь права як бюджетне право, тобто сукупність законів, які визначають порядок складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету; визначається коло учасників на кожній з позначених стадій та їх повноваження.

**Ключові слова:** бюджетне право, бюджетна реформа, розвиток бюджетного права, Російська Імперія.

**Постановка проблеми.** Для створення дієвого механізму фінансового контролю та розвитку як банківської сфери, так і фінансової системи в Україні сьогодні великого значення набуває вивчення національного та зарубіжного досвіду регулювання подібних відносин, набутого як нашою, так і іншими державами світу в різні часи. Сучасна фінансова система України перебуває в нестабільному стані, тому постійно зростає інтерес до наукових досліджень з бюджетно-правової реформи, що відбувалась впродовж 60-90-х рр. XIX століття в Російській імперії. Вона має суттєве історико-правове значення, так як і сьогодні залишається в центрі уваги багатьох дослідників, які вивчають різні аспекти тогочасного життя з історичної, правової, політичної та навіть політологічної сторони.

**Мета статті** – проаналізувати особливості розвитку бюджетного права в Російській Імперії в умовах проведення бюджетно-правової реформи в період з 1860 до 1890 років.

**Виклад основного матеріалу.** Перед Україною знову постає завдання розбудови фінансових засад для розвитку ринкової економіки та досягнення нашої державою рівня світових стандартів у функціонуванні фінансової системи. Наразі відбувається подальша уніфікація та кодифікація нормативно-правової бази в цій сфері. Удосконалення нормативно-правової бази сприяє формуванню конкурентної

економіки, забезпеченню фінансової стабільності, а разом з цим – і зменшенню наростання протистояння між владою і суспільством. Відсутність дієвих механізмів контролю за фінансовими ресурсами, недосконалість діючої законодавчої бази з питань державного фінансового контролю, наявність правових протиріч призводять до значних збитків через недотримання фінансової дисципліни різними суб'єктами господарювання, зокрема, до недоотримання коштів у бюджет, а це в свою чергу – до соціально-економічних катаклізмів в нашій державі.

Процесами модернізації в Україні охоплені майже всі державні фінансові органи. Такі основні сектори фінансової системи як бюджетний, банківський, грошовий, казначейський та фінансовий контроль потребують не лише комплексного глибокого вивчення в їхній неодмінній єдності, а й урахування історичного досвіду з можливим переосмисленням оцінок, які були надані фахівцями на різних етапах їх становлення в історико-правовому розвитку.

Наразі перед Україною постає новий виклик щодо подальшої модернізації фінансової системи, то ж аналіз та досвід реформи фінансової системи, що здійснювалась в Російській імперії у другій половині XIX – на початку XX століття є вельми актуальним. Без урахування досвіду минулого, присвяченого окресленим подіям пов'язаним з бюджетно-правовою реформою спроби реформувати та модернізува-

ти державу в цій сфері відбуватимуться без суттєвого історико-правового підґрунтя та можуть зазнати провалу або взагалі привести до негативних наслідків в цілому для нашої держави.

Історію вивчення реформ фінансової системи другої половини XIX – початку XX ст. можна поділити три періоди: дорадянський (друга половина XIX–1921 р.), радянський (початок 1920-х – кінець 1980-х рр.) і сучасний (від початку 1990-х рр. і до сьогодні). Дорадянський період вивчення реформ фінансової системи другої половини XIX – початку XX ст. пов'язаний з рядом особливих етапів її становлення: 1) 1855-1862 рр. (час напрацювання змісту реформи, поява значної кількості проєктів та вивчення європейського досвіду); 2) 1862-1892 рр. (запровадження реформи 1862 р., систематичних змін та поправок до нормативної бази, запровадження реформи «єдності каси» 1864 р. спочатку як експеримент у Петербурзі, а протягом 1866-1868 рр. – по всій державі; нова й системна кодифікація установи Держконтролю 1892 р.); 3) 1893–1917 рр. (остаточне становлення російської фінансової науки і її категоріального апарату, зменшення вимог до контролю за військовими відомствами тощо).

В дорадянський період Російська фінансова наука постійно розвивається, тому ще не має сталого й розробленого категоріального апарату. У зв'язку із цим вагоме значення в його розробці становлять праці зарубіжних авторів, в них зустрічаються роз'яснення не лише певних термінів, а й аналіз оцінок різних європейських фахівців, які й було покладено в основу реформ у Російській імперії. Таким підґрунтям стали роботи таких європейських науковців, як: Ж. Неккер, Р. Гнайст, А. Дессарі та ін. Тому безпосередньо зміст багатьох реформ які відбувались Російській імперії був запозичений з європейського досвіду, але й з урахуванням національних особливостей Російської імперії.

У процесі розроблення тих чи тих реформ фінансової системи дорадянські автори робили спробу показати, як саме відбувалися реформи в Західній Європі, тож, порівнюючи обставини, умови, теорії та підходи, вони побіжно згадували кому й коли належали певні конкретні погляди щодо змісту проведення реформ. Праці В. Гольцева [1], М. Х. Бунге [2], Ф. І. Бочковського [3] дають змогу побачити та оцінити погляди різних зарубіжних науковців щодо цього. Натхненником і творцем реформи управління фінансами і системи державного фінансового контролю у Російській імперії став Валеріан Олександрович Татарінов (1816-1871 рр.). Наприкінці 1855 року він був відправлений у відрядження до країн Західної Європи (Франції, Бельгії, Пруссії та Австрії) з метою

вивчення систем звітності і визначення ступеня можливості застосування досвіду цих держав в Росії. Після повернення в 1858 році ним були складені докладні описи таких систем [4–7]. Увесь зібраний матеріал він узагальнив у роботі «Загальний порівняльний огляд систем державної звітності у Франції, Бельгії, Австрії, Пруссії» [8]. Праці І. Х. Озерова стали одними з перших, що охарактеризували історію становлення категоріального апарату фінансової політики з оподаткування в Російській імперії [9-10].

Одними з найвагоміших праць, присвячених реформі системи фінансового управління і державного контролю належать Ф. Белявському, Ф. І. Бочковському, І. І. Блеху, І. О. Бліоху та В. А. Саковичу [11-16]. Наукові здобутки зазначених науковців містять як змістовний фактологічний матеріал з архівних джерел, так і зміни в законодавстві та причини започаткованих перетворень.

Історію вивчення реформ фінансової системи другої половини XIX – початку XX століття за радянськи часи носила заідеологізований характер, всі події аналізувалися з точки зору класового підходу. Саме повне домінування класового підходу в оцінках і висновках дослідників стосовно дорадянських органів влади призводило до прямого порушення принципу об'єктивності, а відсутність праць, в яких комплексно висвітлювалися реформи бюджету, касового устрою та фінконтролю спричинили порушення принципу історизму. В 1920-1930-х на перший план вийшла діяльність органів попереднього контролю, а це прямо вплинуло на подальший вектор досліджень в цій сфері. Радянські дослідники почали вивчати реформи другої половини XIX ст. у фінансовій сфері не з бюджетної чи єдності касового устрою, а з реформи держфінконтролю, тому вона одержала спрощену назву в історіографії – реформа «фінконтролю».

Активна реформаторська робота радянської влади дала поштовх науковим дослідженням у двох напрямках: вивченню історичного досвіду царської доби та вивченню досвіду європейських країн. До початку 1950-х рр. бюджетна реформа 1862 р. вже була добре висвітлена в дорадянській історіографії і не викликала інтересу радянських учених. В радянській історіографії цього часу майже немає спеціальних праць, присвячених виключно цій реформі, адже принцип формування бюджету вже давно був установленим, регіональні представництва Держказначейства працювали стабільно, а натомість змінювалися форми контролю. Але все ж таки можна приділити увагу декільком дослідникам: А. І. Коняєву [17], В. М. Митрофанову [18], О. П. Погребінському [19-20]. Особливістю робіт цього часу є різко критичне і не

завжди науково обґрунтоване ставлення до вивчення реформи бюджету, касового устрою та фінансового контролю. У більшості праць бюджетно-правова реформа в Російській імперії представлена як боротьба прогресивної громадськості з бюрократичним апаратом царського режиму завдяки чому й можна побачити ідеологічний підтекст того часу.

У 1980-х рр. критика щодо історії вивчення бюджетно-правової реформи в Російській імперії в 1860 – 1890-х роках була дещо послаблена. На цьому етапі можна відмітити праці й С. М. Казанцева [21], Л. Г. Захарової [22], М. П. Єрошкіна [23]. На сучасному етапі розвитку історіографії джерельна база нашої теми суттєво поповнилася вагомими студіями українських, російських, європейських дослідників, у чиїх працях простежується інституційний підхід до проведення реформ, доводиться значимість їх для держави та вказується, що державні інтереси стали визначальними у процесі реформування усіх складників фінансової системи. Наразі посилюється інституційний підхід в оцінках реформи, підкреслюється доцільність жорсткого контролю за бюджетною витратною (видатковою) частиною. Так, інтерес до складної за змістом реформи бюджету, касового устрою та державного контролю спричинив на початку 1990-х рр. появу низки досліджень серед яких можна виділити праці Л. Г. Захарової [24], С. О. Шохіна [25], О. А. Ялбулганова [26], Н. В. Платонова [27], Ю. В. Сорокіна [28], О. В. Владімірова [29] та ін.

Селянська реформа 1861 року призвела до подальших змін в організації державного управління, суду, системи освіти та інших сферах суспільного життя Російської імперії. Тому саме за нею дійсно пішли буржуазні реформи 1863-1874 рр. [30, с.82]. На початку 60-х років XIX століття проведення реформи в бюджетній сфері Російської імперії було обов'язковою умовою. Це було потрібно задля значного обмеження бюджетної самостійності міністерств і головних управлінь, введення єдиного державного бюджету на державному рівні, гласності бюджету та ін. У дореформений час кожне відомство було державою в державі, маючи свій окремий бюджет не тільки з витрат, але й з доходів; кожне міністерство мало винятково у своєму розпорядженні особливі джерела доходу, призначені для відомих цілей які не завжди входили до загального розпису. Державний розпис не вважався обов'язковим до виконання: кожне відомство користувалося широкими правами щодо надання за потреб для себе додаткових асигнувань, тобто могло на свій розсуд переміщати кошти з одного кошторисного призначення на інше, накопичувати таким чином залишки та ін. Державна

звітність була вельми недосконалою, з огляду на відсутність дієвого контролю за такою діяльністю. При цьому, зважаючи на наявність певних російських особливостей державного механізму (громіздкість і неповороткість державного апарату, менталітет чиновників, клановість та ін.), впорядкування бюджетних відносин не могло бути проведено економічним шляхом. Саме тому урядом було прийнято той час єдине правильне рішення - ґрунтовно підготувати, а потім поетапно ввести нові правила регулювання бюджетних відносин.

У процесі дослідження правового регулювання бюджетних відносин в Російській імперії за результатами реформи виробилися чотири принципи, яким повинен був відповідати бюджет: (а) єдність бюджету, (б) повнота бюджету, (в) реальність (правдивість) бюджету, (г) гласність бюджету. Зміст бюджетної реформи 1862 року найбільш яскраво розкривається через аналіз правового закріплення зазначених принципів. Єдність бюджету полягає як в уніфікованому порядку складання бюджету, так і в єдиному бюджетному документі. Фактично, йдеться про наявність одного бюджету, в якому відображаються всі доходи і витрати держави.

У результаті здійснення в Російській імперії бюджетної реформи 1862 року такий підхід до організації бюджетного господарства отримав формальне закріплення в Правилах «Про складання, розгляд, затвердження та виконання державного розпису та фінансових кошторисів міністерств і головних управлінь» від 22 травня 1862 року [31]. Всі державні доходи і витрати, за винятком спеціально визначених, підлягали включенню до державного розпису, який повинен був складатись з приватних фінансових кошторисів міністерств і головних управлінь. Крім того, до державного розпису включалися особливі дохідні і видаткові статті, які відображались в окремих фінансових кошторисах. Наприклад, до таких статей належав особливий фонд з витрат, які не передбачені кошторисами, та з витрат на екстрені протягом року потреби.

Міністерства більше не могли мати дохідні джерела у власному управлінні, не могли на власний розсуд змінювати кошторисне призначення кредитів та накопичувати невикористані залишки асигнованих сум. Для обговорення поглядів щодо доповнення різними статтями розкладу щодо зборів і доходів, які не підлягають внесенню до фінансового кошторису, департамент державної економії Державної ради запрошував в свої засідання Державного контролера.

Єдність бюджету в свою чергу передбачала, що частини бюджету між собою можна порівнювати. Для цього застосовувалась єдина бюджетна класифі-

кація, тобто угруповання доходів і видатків бюджету за однорідними ознаками чи показниками. Така бюджетна класифікація державних доходів і витрат містилася в певних формах, які були додатками до кошторисних правил. У межах самого державного розпису витрати поділялися на постійні, тимчасові і екстраординарні.

Надалі така первісна бюджетна класифікація зазнала деяких змін. У 1878 році було скасовано поділ витрат на постійні, тимчасові і екстраординарні з виключенням графі для тимчасових і екстраординарних витрат з державного розпису і фінансових кошторисів міністерств і головних управлінь. Таким чином, початково обмірковану єдність державного бюджету Російської імперії було піддано різним, досить значним вилученням, як в частині єдності бюджетного документа, так і в частині єдності бюджетної класифікації.

З метою єдності державного бюджету було зроблено значний крок від архаїчного принципу спеціалізації доходів, коли кожна видаткова стаття забезпечувалася власним доходним джерелом до принципу спеціалізації кредитів, тобто строго цільового використання асигнованих відповідно до затверджених кошторисів коштів, отриманих за рахунок надходження державних доходів, незалежно від джерел цих доходів. Під повнотою бюджету розуміється включення в бюджет повністю всіх доходів і витрат, як держави в цілому, так і її органів влади. З 1863 року, всі внутрішні управлінські збори та доходи, що не зазначені в правилах і формах кошторисного, касового та ревізійного порядку про такі, що не підлягають внесенню до кошторису про збори і доходи, передаються по мірі їх надходження, в повному обсязі збору в розпорядження Міністерства фінансів, яке при новій системі кошторисів, приймає на себе й всі витрати, з цих зборів що були зроблені [32, с. 8]

Характеризуючи гласність формування бюджету Російської імперії в той час з позиції його відкритості, слід зазначити, що державний розпис публікувався з додатком доповіді міністра фінансів, що складався з загального розпису доходів і витрат в розлоному вигляді, зводу розпису, тобто більш короткого зведення статей з загальними підсумками та додатком до розпису, де наводилися докладно доходи і витрати по кожному окремому міністерству. У 1862 році був вперше офіційно опублікований «Табель доходів і видатків Державного казначейства на 1862 рік», але до цього була ще одна спроба публікації таблицю на 1860 рік у «Колоколі» Герцена [33]. Введення принципу гласності щодо державного бюджету надало свої позитивні результати вже в перші роки після проведення реформи.

Одночасно з реформуванням бюджетного процесу відбувалася реорганізація і системи державного контролю. Було запропоновано заснування в державі тільки однієї, але сильної і цілком незалежної від виконавчої влади ревізійної інстанції, яка мала б право всебічного документального моніторингу за рухом капіталів та при цьому була б правомочна перевіряти та надавати оцінку господарським операціям виконавців і головних розпорядників цих коштів. Особлива увага при цьому приділялася становленню та розвитку попереднього контролю, здатного попереджати і зупиняти неправомірні та недбайливі дії щодо використання державних коштів.

З 1 січня 1865 року в 12 губерніях, що входили до складу Санкт-Петербурзького, Одеського та Ризького військових округів, були створені місцеві контрольні установи - контрольні палати, які стали правонаступниками контрольних відділень казенних палат, що перебували у віданні Міністерства фінансів. У зв'язку з цим 21 грудня 1864 було прийнято «Тимчасове положення про місцеві контрольні установи». [34-35]. 22 березня 1865 року було вирішено створити з 1 січня 1866 року самостійні Контрольні палати у всіх губерніях Російської імперії [36].

З 1866 року державні доходи і витрати стали перевірятися контрольними палатами щомісяця згідно до оригіналів фінансових документів. Посадові особи державного контролю почали проводити раптові перевірки за фактами перевезення товарів і багажу. У 1869 році було запропоноване ввести фактичний контроль на винокурних заводах і оптових складах вина. У 1870 році правила матеріального обліку вперше було введено на інтендантських складах.

Перед контрольними палатами була поставлена задача – проводити перевірку доходів і витрат не тільки на підставі звітів відомств, як раніше, а й перш за все, на підставі фінансових документів, а також раптових перевірок місцевих кас Міністерства фінансів. Ці установи зобов'язані були наглядати за правильністю витрачання і збереження державних коштів і складати особливі відгуки про доцільність або недоцільність вироблених казенними установами господарських операцій, незалежно від законності таких операцій.

З 1866 року звіти державного контролю також підлягали опублікуванню. З введенням нового порядку відразу ж виникла проблема порівнянності різних систем звітності. Звіти, які надавалися Міністерству, відображали доходи і витрати в момент їх здійснення за касовим методом, звіти до органів державного контролю – в момент їх проведення по звітності.

Контрольні палати підпорядковувалися безпосередньо центральним установам Державного контролю. Регулярні ревізії контрольних палат викликали вибух невдоволення місцевого чиновництва. Слід зазначити, що функціонування акцизних управлінь і контрольних палат, також як і органів самоврядування в умовах «гласності» обмежило свавілля чиновників зі старого, ще не реформованого апарату. При цьому боротьба нових бюрократичних органів зі старими за своїм напруженням часто перевершувала рівень тертя з виборними установами [30, с.91].

Бюджетна реформа стала завершенням тривалого періоду, в якому крок за кроком відбувалося накопичення досвіду ведення бюджетного господарства і освоєння камеральної науки. Деякі положення документів бюджетної реформи сходили до ідей, сформульованих ще на початку століття М. М. Сперанським. В документальному оформленні реформи

вперше в закінченій формі втілювалися принципи раціональної організації бюджетного процесу і ведення бюджетного господарства, які й дотепер не втрачають свого значення [37, с. 362].

**Висновки.** Проведена бюджетно-правова реформа в Російській імперії в 1860 – 1890-х роках фактично стала реформою бюджетних відносин та в подальшому дала позитивний економічний результат для держави. У результаті проведення реформи правового регулювання бюджетних відносин в державі з'являється така галузь права як бюджетне право, тобто сукупність законів, які визначають порядок складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету; коло учасників, на кожній з позначених стадій та їх правовий статус. У подальшому в Російській імперії продовжили здійснювати зміни щодо правового регулювання в бюджетній сфері, хоча вони вже носили більш політичний характер і такого значного значення не мали.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Гольцев В. Государственное хозяйство во Франции XVII века. Москва, 1878. 186 с.
2. Бунге Н.Х. Государственное счетоводство и финансовая отчетность в Англии. Санкт-Петербург, 1890. 95 с.
3. Бочковский Ф. И. Организация государственного контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы. Санкт-Петербург, 1895. 118 с.
4. Татаринов В. А. Государственная отчетность в Австрии. Санкт-Петербург.: Тип. Акад. наук, 1858. 52 с.
5. Татаринов В. А. Государственная отчетность в Бельгии. Санкт-Петербург.: Тип. Опекун. сов., 1858. 50 с.
6. Татаринов В. А. Государственная отчетность в Пруссии. Санкт-Петербург.: Тип. Акад. наук, 1858. 72 с.
7. Татаринов В. А. Государственная отчетность во Франции. Санкт-Петербург.: Тип. Акад. наук, 1858. 96 с.
8. Татаринов В. А. Общий сравнительный обзор систем государственной отчетности во Франции, Бельгии, Австрии, Пруссии. Санкт-Петербург.: Тип. Акад. наук, 1858. 57 с.
9. Озеров И. Х. Экономическая Россия и ее финансовая политика на исходе XIX и начале XX века. Москва, 1905. 259 с.
10. Озеров И. Х. Финансовая реформа в России. Откуда у нас государство берет деньги и на что их расходует. Москва, 1906. 150 с.
11. Белявский Ф. Исторический очерк развития государственного контроля в России. Москва, 1919. 61 с.
12. Бочковский Ф. И. Организация государственного контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы. Санкт-Петербург, 1895. 118 с.
13. Блех И. И. Устройство финансового управления и контроля в России в их историческом развитии. Санкт-Петербург, 1895. 211 с.
14. Блиох И. С. Финансы России XIX столетия. История – статистика. В 4-х т. Т.1. Санкт-Петербург: Тип. М. М. Стасюлевича, 1882. 431 с.
15. Сакович В.А. Государственный контроль в России, его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы кассового порядка и устройства государственной отчетности. Ч. 1. Санкт-Петербург, 1897. 358 с.
16. Сакович В. А. Государственный контроль в России, его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы кассового порядка и устройства государственной отчетности. Ч. 2. Санкт-Петербург, 1898. 218 с.
17. Коняев А. И. Финансовый контроль в дореволюционной России. Очерки истории. Москва: Госфиниздат, 1959. 164 с.
18. Митрофанов В. М. Государственный финансовый контроль в дореволюционной России (1811–1917 гг.): дис. ... канд. экон. наук. Москва, 1961. 347 с.

19. Погребинский А. П. Очерки истории финансов дореволюционной России (XIX–XX вв.). Москва: Госфиниздат, 1954. 408 с.
20. Погребинский А. П. Государственные финансы царской России в эпоху империализма. Москва, 1968. 168 с.
21. Казанцев С. М. Реформы высших и центральных государственных органов Российской империи в начале XIX века: дисс. ... канд. юрид. наук., 1981. 186 с.
22. Захарова Л. Г. Самодержавие, бюрократия и реформы 60-х годов XIX в. в России. Вопросы истории. 1989. № 10. С. 3-24.
23. Ерошкин Н. П. История Государственных учреждений дореволюционной России. Москва, 1983. 352 с
24. Захарова Л. Г. Самодержавие и реформы в России. 1861–1874 (к вопросу о выборе пути развития). Великие реформы в России. 1856–1874. Сб. ст. / Под ред. Л.Г. Захаровой, Б. Эклофа, Дж. Бушнелла. Москва, 1992. С. 24-43.
25. Шохин С. О. Бюджетно-финансовый контроль в России: Теория и практика. Москва: Прометей, 1995. 64 с
26. Ялбулганов А. А. Финансовый контроль как правовой институт: основные этапы развития. Правоведение. 2000. № 3. С. 84-92.
27. Платонова Н. В. Государственный контроль (фискалитет) в России и русское общество в первой четверти XVIII века.: дисс. канд. ист. наук. Москва, 2000. 220 с.
28. Сорокина Ю. В. Финансовое управление и правовое регулирование финансовых отношений в России в XVIII – нач. XX вв. Воронеж, 2001. 208 с.
29. Владимирова О. В. Государственный финансовый контроль России в XVII – XIX вв.: историко-правовое исследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2003. 26 с.
30. Тянь В. В. Россия на изломе веков: Самодержавный режим на весах системных кризисов (вторая половина 19–начало 20 веков). / Рос. акад. естеств. наук, Отд-ние «Сослов. и нац. традиции», Моск. гор. пед. ун-т, Ист. фак. Москва : Экслибрис-пресс, 2002. 367 с.
31. Высочайше утвержденные 22 мая 1862 года «Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений». 2-е ПСЗРИ. 1866. Т. XXXVII отд. I. ст. 38309.
32. Сакович В. А., Широков Н. Н. «Правила и формы смежного, кассового и ревизионного порядка: Сборник действительных узаконений, правил и форм, с дополнениями и изменениями по 1 Января 1908 г. и циркулярными разъяснениями Министерства финансов и Государственного контроля». Составили В.А. Сакович Н.Н. Широков. Санкт-Петербург: Издание Юридического книжного магазина Н. К. Мартынова, 1908. 952 с.
33. Табель доходов и расходов. «Колокол». 1861. № 98-99.
34. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об открытии, с 1 января 1865 года, местных контрольных учреждений в 12-ти губерниях, в которых с того времени вводится единство кассы» от 30 ноября 1864 года. ПСЗ-2. Отд. 2. Т. 39. № 41513.
35. Высочайше утвержденное 21 декабря 1864 года «Временное положение о местных контрольных учреждениях в 12-ти губерниях». ПСЗ-2. Отд. 2. Т. 39. № 41604.
36. Высочайше утвержденное 9 декабря 1865 года мнение Государственного Совета от «Об открытии с 1 января 1866 года местных контрольных учреждений в губерниях, в которых с того времени вводится единство кассы». ПСЗ-2. Отд. 2. Т. 40. № 42755.
37. Коломиец А. Г. Финансовые реформы русских царей. От Ивана Грозного до Александра Освободителя: Очерки. Москва : Вопросы экономики, 2001. 399 с.

## REFERENCES

1. Goltsev, V. (1878). Gosudarstvennoye khozyaystvo vo Frantsii XVII veka. Moskva [in Russian].
2. Bunge, N. Kh. (1890). Gosudarstvennoye schetovodstvo i finansovaya otchetnost v Anglii. Sankt-Peterburg [in Russian].
3. Bochkovskiy, F. I. (1895). Organizatsiya gosudarstvennogo kontrolya v Rossii sravnitelno s gosudarstvami Zapadnoy Evropy. Sankt-Peterburg [in Russian].
4. Tatarinov, V. A. (1858). Gosudarstvennaya otchetnost v Avstrii. Sankt-Peterburg.: Tip. Akad. nauk [in Russian].
5. Tatarinov, V. A. (1858). Gosudarstvennaya otchetnost v Belgii. Sankt-Peterburg.: Tip. Opekun. sov [in Russian].
6. Tatarinov, V. A. (1858). Gosudarstvennaya otchetnost v Prussii. Sankt-Peterburg.: Tip. Akad. nauk [in Russian].
7. Tatarinov, V. A. (1858). Gosudarstvennaya otchetnost vo Frantsii. Sankt-Peterburg.: Tip. Akad. nauk [in Russian].

8. Tatarinov, V. A. (1858). *Obshchiy sravnitelnyy obzor sistem gosudarstvennoy otchetnosti vo Frantsii. Belgii. Avstrii. Prussii.* Sankt-Peterburg.: Tip. Akad. nauk [in Russian].
9. Ozerov, I. Kh. (1905). *Ekonomicheskaya Rossiya i eye finansovaya politika na iskhode KhIKh i nachale KhKh veka.* Moskva [in Russian].
10. Ozerov, I. Kh. (1906). *Finansovaya reforma v Rossii. Otkuda u nas gosudarstvo beret dengi i na chto ikh raskhoduyet.* Moskva [in Russian].
11. Belyavskiy, F. (1919). *Istoricheskiy ocherk razvitiya gosudarstvennogo kontrolya v Rossii.* Moskva [in Russian].
12. Bochkovskiy, F. I. (1895). *Organizatsiya gosudarstvennogo kontrolya v Rossii sravnitelno s gosudarstvami Zapadnoy Evropy.* Sankt-Peterburg [in Russian].
13. Blekh, I. I. (1895). *Ustroystvo finansovogo upravleniya i kontrolya v Rossii v ikh istoricheskom razvitii.* Sankt-Peterburg [in Russian].
14. Bliokh, I. S. (1882). *Finansy Rossii XIX stoletiya. Istoriya – statistika.* (Vols 1-4); Vol. 1. Sankt-Peterburg: Tip. M. M. Stasyulevicha [in Russian].
15. Sakovich, V. A. (1897). *Gosudarstvennyy kontrol v Rossii. ego istoriya i sovremennoye ustroystvo v svyazi s izlozheniyem smetnoy sistemy kassovogo poryadka i ustroystva gosudarstvennoy otchetnosti.* Ch. 1. Sankt-Peterburg [in Russian].
16. Sakovich, V. A. (1898). *Gosudarstvennyy kontrol v Rossii. ego istoriya i sovremennoye ustroystvo v svyazi s izlozheniyem smetnoy sistemy kassovogo poryadka i ustroystva gosudarstvennoy otchetnosti.* Ch. 2. Sankt-Peterburg [in Russian].
17. Konyayev, A. I. (1959). *Finansovyy kontrol v dorevolyutsionnoy Rossii. Ocherki istorii.* Moskva: Gosfinizdat [in Russian].
18. Mitrofanov, V. M. (1961). *Gosudarstvennyy finansovyy kontrol v dorevolyutsionnoy Rossii (1811–1917 gg.).* Candidate's thesis. Moskva [in Russian].
19. Pogrebinskiy, A. P. (1954). *Ocherki istorii finansov dorevolyutsionnoy Rossii (XIX–XX vv.).* Moskva: Gosfinizdat [in Russian].
20. Pogrebinskiy, A. P. (1968). *Gosudarstvennyye finansy tsarskoy Rossii v epokhu imperializma.* Moskva [in Russian].
21. Kazantsev, S. M. (1981). *Reformy vysshikh i tsentralnykh gosudarstvennykh organov Rossiyskoy imperii v nachale XIX veka. Candidate's thesis* [in Russian].
22. Zakharova, L. G. (1989). *Samoderzhaviye. byurokratiya i reformy 60-kh godov XIX v. v Rossii. Voprosy istorii - Questions of history*, 10, 3-24. [in Russian].
23. Eroshkin, N. P. (1983). *Istoriya Gosudarstvennykh uchrezhdeniy dorevolyutsionnoy Rossii.* Moskva [in Russian].
24. Zakharova, L. G. (1992). *Samoderzhaviye i reformy v Rossii. 1861–1874 (k voprosu o vybore puti razvitiya). Veli-kiye reformy v Rossii. 1856–1874.* Sb. art. L.G. Zakharovoy. B. Eklofa. Dzh. Bushnella (Ed). Moskva. P. 24-43. [in Russian].
25. Shokhin, S. O. (1995). *Byudzhethno-finansovyy kontrol v Rossii: Teoriya i praktika.* Moskva: Prometey [in Russian].
26. Yalbulganov, A. A. (2000). *Finansovyy kontrol kak pravovoy institut: osnovnyye etapy razvitiya. Pravovedeniye – Jurisprudence*, 3, 84-92 [in Russian].
27. Platonova, N. V. (2000). *Gosudarstvennyy kontrol (fiskalitet) v Rossii i russkoye obshchestvo v pervoy chetverti XVIII veka. Candidate's thesis.* Moskva [in Russian].
28. Sorokina, Yu. V. (2001). *Finansovoye upravleniye i pravovoye regulirovaniye finansovykh otnosheniy v Rossii v XVIII – nach. XX vv. Voronezh* [in Russian].
29. Vladimirova, O. V. (2003). *Gosudarstvennyy finansovyy kontrol Rossii v XVII – XIX vv.: istoriko-pravovoye issledovaniye: Extended abstract of candidate's thesis: 12.00.01. Saratov* [in Russian].
30. Tyan, V. V. (2002). *Rossiya na izlome vekov: Samoderzhavnyy rezhim na vesakh sistemnykh krizisov (vtoraya polovina 19 - nachalo 20 vekov). / Ros. akad. estestv. nauk. Otd-niye “Soslov. i nats. traditsii”.* Mosk. gor. ped. un-t. Ist. fak. Moskva : Ekslibris-press [in Russian].
31. *Vysochayshe utverzhennyye 22 maya 1862 goda «Pravila o sostavlenii. rassmotrenii. utverzhdenii i ispolnenii gosudarstvennoy respisi i finansovykh smet ministerstv i glavnykh upravleniy».* (1866). 2-e PSZRI. Vol. XXXVII. Otd. I. Art. 38309 [in Russian].
32. Sakovich, V. A., Shirokov N. N. (1908). *«Pravila i formy smezhnogo. kassovogo i revizionnogo poryadka: Sbornik deystvitelnykh uzakoneniy. pravil i form. s dopolneniyami i izmeneniyami po 1 Yanvarya 1908 g. i tsirkulyarnymi razyasneniyami Ministerstva finansov i Gosudarstvennogo kontrolya».* Sostavili V.A. Sakovich N.N. Shirokov. Sankt-Peterburg: Izdaniye Yuridicheskogo knizhnogo magazina N. K. Martynova [in Russian].

33. Tabel dokhodov i raskhodov. (1861). «Kolokol». No. 98-99 [in Russian].
34. Vysochayshe utverzhdennoye mneniye Gosudarstvennogo Soveta «Ob otkrytii. s 1 yanvary 1865 goda. mestnykh kontrolnykh uchrezhdeniy v 12-ti guberniyakh. v kotorykh s togo vremeni vvoditsya edinstvo kassy» ot 30 noyabrya 1864 goda. PSZ-2. Otd. 2. Vol. 39. No. 41513 [in Russian].
35. Vysochayshe utverzhdennoye 21 dekabrya 1864 goda «Vremennoye polozheniye o mestnykh kontrolnykh uchrezhdeniyakh v 12-ti guberniyakh». PSZ-2. Otd. 2. Vol. 39. No. 41604 [in Russian].
36. Vysochayshe utverzhdennoye 9 dekabrya 1865 goda mneniye Gosudarstvennogo Soveta ot «Ob otkrytii s 1 yanvary 1866 goda mestnykh kontrolnykh uchrezhdeniy v guberniyakh. v kotorykh s togo vremeni vvoditsya edinstvo kassy». PSZ-2. Otd. 2. Vol. 40. No. 42755 [in Russian].
37. Kolomiets, A. G. (2001). Finansovyye reformy russkikh tsarey. Ot Ivana Groznogo do Aleksandra Osvoboditelya: Ocherki. Moskva : Voprosy ekonomiki [in Russian].

### ЮРИЙ ПОХОДЗИЛО

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры истории государства и права Украины и зарубежных стран  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

## РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА ПРИ ПРОВЕДЕНИИ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В 1860–1890-Х ГОДАХ

В статье раскрыты особенности развития бюджетного права в Российской Империи в условиях проведения бюджетно-правовой реформы в период с 1860 до 1890 лет. Подчеркнуто, что сейчас перед Украиной возникает новый вызов по дальнейшей модернизации финансовой системы, поэтому анализ и опыт реформы финансовой системы, которая осуществлялась в Российской империи во второй половине XIX – начале XX века является весьма актуальным. Отмечено, что в результате проведения реформы правового регулирования бюджетных отношений в государстве появляется такая отрасль права как бюджетное право, то есть совокупность законов, которые определяют порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета; определяется круг участников на каждой из указанных стадий и их правовой статус.

**Ключевые слова:** бюджетное право, бюджетная реформа, развитие бюджетного права, Российская империя.

### POKHODZILO YURII

PhD in Law, assistant professor, assistant professor of The Department of State and Law of Ukraine and Foreign Countries History Yaroslav Mudryi National Law University

## DEVELOPMENT OF BUDGET LAW DURING THE BUDGET AND LEGAL REFORM IN THE RUSSIAN EMPIRE IN 1860–1890

**Problem setting.** The article reveals the peculiarities of the development of budget law in the Russian Empire in the context of budgetary and legal reform in the period from 1860 to 1890. It has significant historical and legal significance, as today it remains the focus of many researchers who study various aspects of contemporary life from a historical, legal, political and even political point of view.

**The purpose of the article** is to analyze the peculiarities of the development of budget law in the Russian Empire in the conditions of budgetary and legal reform in the period from 1860 to 1890.

**Article's main body.** It is emphasized that Ukraine is currently facing a new challenge for further modernization of the financial system, so the analysis and experience of financial system reform carried out in the Russian Empire in the second half of the XIX - early XX century is very relevant.

In the process of studying the legal regulation of budgetary relations in the Russian Empire, the results of the reform developed four principles to be met by the budget: (a) unity of the budget, (b) completeness of the budget, (c) reality (truthfulness) of the budget, (d) publicity of the budget. The content of the budget reform of 1862 is most clearly revealed

through the analysis of the legal consolidation of these principles. The unity of the budget consists both in a unified procedure for drawing up the budget and in a single budget document. In fact, it is a question of existence of one budget in which all incomes and expenses of the state are reflected.

Conclusions. It is noted that as a result of the reform of legal regulation of budgetary relations in the state there is such a branch of law as budget law, a set of laws that determine the procedure for drawing up, reviewing, approving and implementing the budget. In addition, the procedure for drawing up, reviewing and approving the budget, the range of authorized persons involved in each of these stages is determined.

**Keywords:** budget law, budget reform, development of budget law, Russian Empire.

Походзіло Ю. М. Розвиток бюджетного права під час проведення бюджетно-правової реформи в Російській імперії у 1860-1890-х роках. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2020. № 2 (15). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Pokhodzilo15.pdf>