Л. Яснопольскій.

НАШЪ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТЪ въ 1907 году.

(Оттискъ изъ журнала «Русская Мысль», 1907 г., кн. 8—9.)

БИБЛІОТЕКА
ЦЕНТРАЛЬНОГО
АКАДЕМИИ.

Типо-литографія Т-ва И. Н. КУШНЕРЕВЪ и К°. Пименовская ул., соб. домъ.
Москва — 1907.

Нашъ государственный бюджетъ въ 1907 году.

I.

Роспись 1907 г., первая конституціонная роспись, осталась неутвержденной. Ей и не суждено получить утвержденіе и войти въ силу: не только весь текущій годъ, но и часть будущаго Россіи придется прожить при режимѣ временныхъ мѣсячныхъ кредитовъ, исчисляемыхъ по нормамъ послѣдней росписи 1906 г.

Преувеличивать значеніе этого факта въ ряду переживаемыхъ нами событій нѣтъ особенныхъ основаній, каковы бы ни были неудобства и опасности такого временнаго легальнаго расширенія полномочій министерства. Для насъ не должно представляться абсолютно опредѣленнымъ даже направленіе того измѣненія въ судьбахъ будущихъ нашихъ государственныхъ росписей, какое должно явиться результатомъ измѣненія избирательнаго закона, какъ бы мы ни осуждали принципіально этотъ актъ и его вредоносность съ общеполитической точки зрѣнія.

На почвѣ критики финансовой системы стараго режима, въ частности его системы расходованія средствъ, въ настоящее время линія, отдѣляющая оппозицію отъ сателлитовъ министерства и реакціи, должна пройти значительно правѣе, чѣмъ въ области другихъ острыхъ вопросовъ политической распри. И если возможно предвидѣть ослабленіе духа иниціативы и настойчивости со стороны палаты, составленной изъ болѣе умѣренныхъ элементовъ, то, съ другой стороны, мы не можемъ учесть, насколько это обстоятельство будетъ компенсироваться неизбѣжнымъ пониженіемъ того патологическаго состоянія фанатической неуступчивости, которое до сихъ поръ владѣетъ русской реакціей, парализуя намѣренія даже тѣхъ ея элементовъ, которые склонны были бы идти на компромиссы и уступки общественному мнѣнію.

Какъ бы ни были формально сжаты рамки дѣятельности русскаго представительнаго учрежденія нормами октроированнаго для него бюджетнаго права,—не этими—въ значительной мѣрѣ бумажными—нормами преграждалось, по крайней мѣрѣ до сихъ поръ, движеніе впередъ въ области реформы нашего бюджета. И необходимая отмѣна ихъ въ будущемъ, въ-

роятно, пойдетъ параллельно, или даже будетъ предварена рядомъ уступокъ по существу и исключеніемъ изъ росписи множества испещряющихъ ее теперь исторически наслоившихся анахронизмовъ и образцовъ небрежнаго и нечистоплотнаго обращенія съ государственнымъ кошелькомъ.

Рамки бюджетныхъ правилъ 8 марта прошлаго года и ихъ статей, включенныхъ въ «основные законы», на практикѣ, до нѣкоторой степени, уже теперь становятся тѣсными даже для самого правительства, создавшаго ихъ. Въ своей бюджетной рѣчи въ Государственной Думѣ 20 марта этого года П. Б. Струве указалъ на рядъ примѣровъ, когда министерство внутреннихъ дѣлъ отмѣняло кредиты, основанные на неотмѣненныхъ узаконеніяхъ, на что оно не имѣло формальнаго права въ виду общеизвѣстной ст. 9 смѣтныхъ правилъ 8 марта *).

Съ другой стороны наиболѣе характерная для всего контръ-революціоннаго бюджетнаго законодательства ст. 14 правилъ 8 марта (ст. 116 основныхъ законовъ), направленная противъ возможности отказа въ бюджетѣ en bloc, создаетъ на нашихъ глазахъ на практикѣ такія неудобства для самой администраціи при установленіи временныхъ кредитовъ, что съ наступленіемъ сколько-нибудь нормальнаго modus vivendi она естественно будетъ всячески избѣгать такихъ неудобствъ, не назначая для открытія сес-

*) „Я обращу ваше вниманіе на одно замѣчаніе, которое сдѣлалъ министръ финансовъ. Я очень внимательно прослушалъ это замѣчаніе и записалъ его себѣ. Министръ финансовъ оговорился, заявивъ, что всѣ утвержденныя по силѣ ст. 9 правилъ 8 марта назначенія государственной росписи почитаются министрами и главноуправляющими обязательными для нихъ, т.-е. не подлежащими исключенію въ бюджетномъ порядкѣ. Я долженъ сказать, что это заявленіе министра финансовъ было неосторожно, ибо, обращаясь къ документу, который у меня въ рукахъ, къ расходной смѣтѣ министерства внутреннихъ дѣлъ, я нахожу въ ней такія указанія. Министерство внутр. дѣлъ „нашло возможнымъ въ интересахъ государственнаго казначейства исключить изъ смѣты 1907 г. нѣкоторыя ассигнованія, а именно: „80,000 р. на выдачу годовыхъ окладовъ жалованья за отказъ отъ производства въ гражданскіе чины,—прошу Государственную Думу внимательно выслушать это мѣсто,—въ виду предположенія отмѣнить дѣйствующую по сему предмету статью закона и пріостановить до того ея примѣненіе“. Г. Струве привелъ еще два примѣра того же порядка, найденныхъ имъ въ объяснительной запискѣ министерства внутреннихъ дѣлъ къ его расходной смѣтѣ (стр. II) и продолжалъ: „Вы усмотрите, гг. члены Государственной Думы, такимъ образомъ, изъ приведенныхъ мною справокъ, что тѣ границы, которыя поставлены статьею 9 бюджетной компетенціи Государственной Думы въ дѣлѣ исключенія и сокращенія расходовъ, установленныхъ законами, положеніями, штатами, расписаніями и Высочайшими повелѣніями, что эти границы не существуютъ для правительства, т.-е. для министерствъ и главныхъ управленій... Возникаетъ слѣдующій вопросъ: разъ иниціатива сокращенія расходовъ безспорно принадлежитъ, согласно дѣйствующей практикѣ, министрамъ и главноуправляющимъ, то можетъ ли Государственная Дума производить сокращенія расходовъ по статьямъ, предусмотрѣннымъ ст. 9 правилъ о разсмотрѣніи государственной росписи, если правительство на такія сокращенія будетъ согласно?“ (Государственная Дума, сессія II, засѣданіе 13-е, стр. 858—861). Вопросъ, какъ и слѣдовало ожидать, остался безъ отвѣта, хотя рѣшеніе его въ положительномъ смыслѣ, вѣроятно, безъ труда могло бы быть проведено и формальнымъ путемъ.

сій Думы сроковъ, вродѣ 20 февраля или 1 ноября, плохо совмѣстимыхъ съ возможностью своевременнаго разсмотрѣнія бюджета. Весьма возможно, что въ интересахъ правильнаго хода бюджетнаго хозяйства начало финансоваго года современемъ могло бы быть переложено съ 1 января на 1 апрѣля, подобно Англіи, Пруссіи или Германіи.

Въ отмѣченныхъ двухъ статьяхъ выразилась наиболѣе характерная идея той hybride Gesetzmacherei, которая теперь носитъ названіе русскаго бюджетнаго права.

Въ тѣхъ западныхъ конституціяхъ, гдѣ идея народнаго суверенитета въ области бюджетнаго права получила теоретически наиболѣе законченное выраженіе, кромѣ общаго всѣмъ цивилизованнымъ странамъ принципа, что «никакой налогъ и никакой сборъ въ пользу государства не можетъ быть установленъ иначе, какъ закономъ» (Бельгійск. конституція, ст. 110), устанавливается еще специфически бюджетный принципъ ежегоднаго вотированія уже установленныхъ налоговъ и сборовъ (а соотвѣтственно и расходовъ). Ст. 111 той же бельгійской конституціи гласитъ: «налоги въ пользу государства вотируются ежегодно. Законы, ихъ установившіе и вторично не возобновленные, имѣютъ силу только одинъ годъ». Ежегодно вотируемая палатой заключительная формула французскаго бюджетнаго закона самымъ опредѣленнымъ образомъ подчеркиваетъ, что «формально воспрещаются всякіе прямые или косвенные налоги, кромѣ тѣхъ, которые разрѣшены финансовыми законами (даннаго) смѣтнаго періода, на какомъ бы ни было основаніи или подъ какимъ бы ни было названіемъ они ни взимались, подъ угрозой, что власти, ихъ установившія, чиновники, составляющіе окладные листы и тарифы, и тѣ, кто будетъ производить ихъ взиманіе, будутъ преслѣдоваться, какъ лихоимцы, безъ прекращенія по давности въ теченіе трехъ лѣтъ иска о возвратѣ, предъявленнаго къ сборщикамъ, пріемщикамъ или вообще лицамъ, производившимъ взиманіе» *).

При такомъ положеніи дѣла, какъ въ Пруссіи или Японіи, и какое установлено у насъ правилами о разсмотрѣніи росписи, вотированіе доходной части бюджета въ сущности обозначаетъ лишь согласіе палаты съ цифровыми предположеніями составителей росписи о вѣроятномъ поступленіи доходовъ, отнюдь не имѣя юридическаго значенія: разрѣшенія на собираніе налоговъ въ данномъ году.

Только въ Англіи, гдѣ давно ужъ пережита всякая возможность острой бюджетной борьбы, значительная часть налоговъ и расходовъ изъяты отъ формальности ежегоднаго голосованія, и консолидированный фондъ, бывшій

*) *Р. Штурмъ*: Бюджетъ. „Спб., 1907 г., стр. 236—237“. Это подчеркиваніе идеи финансоваго суверенитета народнаго представительства характерно для конституцій французскаго типа. Наоборотъ, реакціонная прусская конституція 1850 г. и по образцу ея Японская—закрѣпляютъ существовавшіе до ихъ введенія налоги, дѣлая взиманіе ихъ независимымъ отъ утвержденія бюджета палаты. Это положеніе, характерное для октроированныхъ, „дарованныхъ“ конституцій въ полной мѣрѣ усвоено и нашими „основными законами“.

при его установленіи не чѣмъ инымъ, какъ компроммиссомъ между правами парламента и короны, давно уже сбросилъ съ себя всякій слѣдъ этой борьбы за власть и сталъ простою техническою административной деталью, облегчающей работу парламента. Само собою разумѣется, что, помимо или вопреки вотуму парламента, ни одинъ сборщикъ не согласится потребовать ни одного пенса налога, ни одинъ британскій подданный не дастъ ничего, ни одинъ судья не присудитъ его къ уплатѣ, ни одинъ полицейскій органъ не посмѣетъ учинить надъ нимъ какое-либо насиліе для уплаты такого незаконнаго сбора.

У насъ эти основные принципы бюджетнаго права обращены въ другую сторону. На Западѣ всѣ они имѣютъ цѣлью гарантировать населеніе отъ своеволія короны и ея исполнительной власти, у насъ—гарантировать корону отъ своеволія народнаго представительства. На Западѣ, какъ въ Англіи, ограниченіе бюджетной инціативы нижней палаты направлено противъ увеличенія расходовъ; у насъ—противъ ихъ сокращенія. Въ этомъ отношеніи чрезвычайно характерно, что въ редакціи ст. 9 правилъ 8 марта отпала именно та часть первоначально проектированной формулировки, которая говорила объ увеличеніи Думою ассигнованій *).

Но созданныя въ моментъ страха передъ революціей наши новѣйшія бюджетныя правила при условіяхъ болѣе мирной нормальной работы бьютъ дальше цѣли и окажутся настолько ненужно-стѣснительными, что врядъ ли имъ можно будетъ предречь особенно продолжительное существованіе.

Эти соображенія, однако, приложимы болѣе къ будущему, чѣмъ къ настоящему. Въ настоящее же время не имѣлъ, на нашъ взглядъ, никакихъ шансовъ на успѣхъ проектъ измѣненія правилъ 8 марта 1906 г., внесенный во вторую Думу за подписью 35 членовъ конст.-демократич.

---

*) Въ проектѣ правилъ о разсмотрѣніи госуд. росписи, составленномъ не задолго до 17 октября текстъ соотвѣтственной статьи (ст. 14), гласитъ: „Заключенія Государственной Думы не могутъ имѣть своимъ предметомъ предложеній, клонящихся: 1) къ сокращенію или исключенію кредитовъ, внесенныхъ въ смѣты на основаніи существующихъ законовъ, штатовъ, или воспослѣдовавшихъ до учрежденія Думы Высочайш. повелѣній, и 2) *къ увеличенію внесенныхъ въ роспись назначеній путемъ усиленія кредитовъ на предусмотрѣнныя смѣтами надобности, либо путемъ указанія новыхъ, не предвидѣнныхъ въ смѣтахъ, предметовъ расходовъ*“. („Правила о порядкѣ разсмотрѣнія финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій и государств. росписи доходовъ и расходовъ, а равно о производствѣ изъ казны ассигнованій, росписью не предусмотрѣнныхъ“. Проектъ (оставшійся неутвержденнымъ) приложенія къ п. б. ст. 33 учрежденія Государственной Думы 6 августа 1905 г., выработанный и. д. статсъ-секретаря А. Кобеляцкимъ, помѣченъ 1 октября 1905 года). Даже, если считать, что въ ст. 9 правилъ 8 марта, соотвѣтствующей первой половинѣ только что приведенной статьи, подъ словами „не могутъ быть *измѣняемы* (вмѣсто „сокращаемы“) расходы, основанные и т. д.“, имѣется въ виду не только уменьшеніе, но и увеличеніе кредитовъ, то все же надо признать, что откинутая вторая часть ст. 14 правилъ, проектированныхъ ст.-секр. Кобеляцкимъ, значительно болѣе суживала бы парламентскую инціативу въ направленіи увеличенія расходовъ, чѣмъ нынѣшняя редакція ст. 9.

партіи. Проектъ имѣлъ въ виду отмѣнить ограничительныя, не вошедшія въ основные законы статьи смѣтныхъ правилъ, устранить возможность производства, подъ предлогомъ неотложности, сверхсмѣтныхъ расходовъ помимо Думы и закрѣпить за Думою право установленія количества вотумовъ, путемъ подчиненія его общему законодательному порядку. Вопроса о спеціализаціи вотумовъ мы коснемся ниже, здѣсь же отмѣтимъ лишь любопытный отрывокъ изъ цитированной уже записки статсъ-секретаря Кобеляцкаго, характеризующій идеи, выступавшія на видъ при первоначальной постановкѣ вопроса о предѣлахъ бюджетной инициативы Думы.

Этотъ отрывокъ приведенъ въ объяснительной запискѣ къ только что отмѣченному проекту 35-ти членовъ Думы.

«Возникнутъ, конечно, сомнѣнія,—пишетъ г. Кобеляцкій (въ 1905 г.),—относительно того, всякое ли Высочайшее повелѣніе, независимо отъ порядка, въ коемъ оно издано,—можетъ считаться безспорнымъ оправданіемъ того или иного расхода. Это опасеніе тѣмъ болѣе основательно, что въ настоящее время Государственнымъ Совѣтомъ признана необходимость устранить наблюдавшіяся ранѣе отступленія въ порядкѣ изданія законовъ, причемъ постановлено, что изданіе новыхъ законовъ, не исключая и временныхъ правилъ, имѣющихъ значеніе закона, а также измѣненіе, дополненіе, пріостановленіе дѣйствія, отмѣна и преподаваемое Высочайшей властью изъясненіе истиннаго разума законовъ и означенныхъ правилъ происходятъ не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, установленномъ основными государственными законами. Между тѣмъ весьма многіе, притомъ очень крупные и мало популярные расходы (наприм., на секретныя надобности по полиціи), имѣютъ основаніемъ для своего производства Высочайшія повелѣнія, испрошенныя всеподданнѣйшими докладами. Независимо отъ сего, въ примѣненіи къ смѣтному дѣлу можно указать на такія Высочайшія повелѣнія, дающія основаніе къ испрошенію кредитовъ, которыя послѣдовали по меморіямъ департамента государственной экономіи, т.-е. безъ обсужденія въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта. Справедливо ли примѣнять къ этимъ узаконеніямъ то же строгое правило, которое ограждаетъ безостановочное примѣненіе *закона въ истинномъ значеніи этого понятія*, или въ отношеніи поименованныхъ кредитовъ могли бы быть допущены нѣкоторыя послабленія, въ смыслѣ расширенія полномочій Думы?»

«Вопросъ долженъ ставиться,—продолжаетъ здѣсь уже записка 35-ти,—конечно не о «послабленіяхъ» Государственной Думѣ, а объ ея правахъ, утвержденныхъ въ законѣ.

«Существующія государственныя учрежденія и связанное съ ихъ существованіемъ непрерывное осуществленіе законовъ, лежащихъ въ основѣ этихъ учрежденій, не должны, конечно, зависѣть отъ разсмотрѣнія и голосованія государственной росписи. Но отъ признанія этой истины до полнаго стѣсненія правъ народнаго представительства по исправленію доходнаго и расходнаго бюджета очень далеко. Въ этомъ отношеніи надо

положиться не на предписаніе закона, а на государственный смыслъ самого народнаго представительства, который не позволитъ ему въ бюджетномъ порядкѣ ломать законодательство. И слѣдуетъ рѣшительно настаивать на томъ, что исключеніе излишнихъ расходовъ, исторически-нароставшихъ въ нашемъ совершенно нераціонально и незакономѣрно сложившемся бюджетѣ, не имѣетъ ничего общаго съ той ломкой законодательства въ бюджетномъ порядкѣ, которой слѣдовало бы опасаться. Сохраненіе въ силѣ ст. 9 крайне затруднитъ сокращеніе цѣлаго ряда чрезмѣрныхъ и устраненіе цѣлаго ряда излишнихъ расходовъ, такъ какъ идти законодательнымъ порядкомъ въ этомъ отношеніи означало бы взвалить на Государственную Думу огромную и технически-крайне трудную работу *).

Какъ мы видимъ, министерство явилось передъ Думою съ бюджетомъ 1907 года во всеоружіи своихъ достаточно охарактеризованныхъ выше правъ. Оно явилось, готовое встрѣтить съ ея стороны непримиримую тактику и отвѣтить ей тою же непримиримостью. До извѣстной степени такая воинственность имѣла оправданіе въ той неизвѣстности, какая господствовала въ моментъ перваго обсужденія бюджета (засѣданія 20—27 марта), относительно того, какъ сложится большинство по вопросу о предварительной передачѣ бюджета въ коммиссію. Однако оно сложилось неблагопріятно для партій, имѣвшихъ девизомъ «все или ничего», и нѣтъ сомнѣнія, что разъясненія и доводы наиболѣе освѣдомленныхъ и трезвыхъ умовъ палаты во время бюджетныхъ преній оказали свое вліяніе здѣсь, какъ и въ дальнѣйшей дѣловой работѣ въ бюджетной коммиссіи. Но отношеніе министерства оставалось предвзято враждебнымъ, что выразилось въ извѣстныхъ инцидентахъ относительно допущенія въ коммиссію свѣдущихъ лицъ, отказѣ въ доставленіи матеріаловъ государственнаго контроля и журналовъ междувѣдомственныхъ совѣщаній по разсмотрѣнію проектовъ смѣтъ.

Передъ бюджетной коммиссіей Думы стояла работа, въ цѣломъ, конечно, далеко превышавшая силы какой бы то ни было коммиссіи, при отмѣченныхъ же только что условіяхъ еще болѣе затрудненная.

Трудности этой работы выяснятся намъ, если мы бросимъ бѣглый взглядъ на матеріалъ, который въ совокупности представляетъ собою русскій государственный бюджетъ.

Общая государственная роспись является сводомъ изъ 46 финансовыхъ смѣтъ доходовъ, расходовъ и спеціальныхъ средствъ отдѣльныхъ министерствъ, главныхъ управленій и высшихъ государственныхъ учрежденій.

Каждая изъ этихъ смѣтъ, за исключеніемъ 6 краткихъ смѣтъ высшихъ государственныхъ учрежденій, содержитъ сотни, нерѣдко тысячи крупныхъ и мелкихъ статей въ своей доходной и въ особенности въ расходной части. Мы имѣли терпѣніе подсчитать, напр., общее число ссылокъ на Высочай-

*) Объяснительная записка къ проекту измѣненія правилъ о разсмотрѣніи росписи, внесенная въ Госуд. Думу 2 апрѣля 1907 г. за подписью 35 ея членовъ, принадлежащихъ къ к.-д. партіи.

ше утвержденные штаты, доклады министровъ, мнѣнія Государственнаго Совѣта, положенія комитета министровъ и бывшаго комитета по дѣламъ Царства Польскаго, расписанія, табели, правила. Высочайшія повелѣнія и указы, журналы департамента экономіи Государственнаго Совѣта, наконецъ приказы по военному вѣдомству, на которые опирается расходная часть смѣты министерства внутреннихъ дѣлъ. Такихъ основаній кредитовъ, изъ которыхъ нѣкоторые относятся еще къ Петровскимъ временамъ, здѣсь оказалось 1961, не считая такихъ статей расхода, которыя опредѣляются не на основаніи опредѣленныхъ узаконеній и проч., а по средней 3-хъ послѣднихъ лѣтъ, на основаніи заключенныхъ контрактовъ и т. п.

Огромная кропотливая работа по провѣркѣ всѣхъ этихъ «легальныхъ титуловъ» государственныхъ расходовъ по существу дѣла должна была бы быть подготовлена для законодательныхъ учрежденій министерствами и гос. контролемъ. На дѣлѣ ссылки сплошь и рядомъ оказывались ошибочными, не оправдывающими соотвѣтственнаго кредита или оправдывающими не всю его цифру цѣликомъ. Для характеристики того, въ какомъ хаотическомъ состояніи находятся и были представлены Думѣ—по крайней мѣрѣ нѣкоторыя—финансовыя смѣты, мы можемъ воспользоваться указаніями интереснаго доклада думской подкоммиссіи по смѣтѣ министерства иностранныхъ дѣлъ. Группируя дефекты, затрудняющіе пользованіе и провѣрку смѣты, докладъ указываетъ, что «весьма многія ассигнованія приведены не въ точности въ томъ размѣрѣ, въ которомъ они указываются въ соотвѣтственныхъ титулахъ; очень многіе кредиты ассигнованы такъ, что легальный титулъ для нихъ имѣется, а фактическіе элементы, безъ которыхъ Государственная Дума не можетъ опредѣлить, правильно ли примѣнены означенные титулы,—напр. сколько именно лицъ и съ какого времени пользуются опредѣленнымъ въ соотвѣтственномъ узаконеніи содержаніемъ—отсутствуютъ; очень многія ассигнованія содержатъ въ себѣ опечатки и недосмотры (рядъ примѣровъ, гдѣ названы совершенно неподходящія узаконенія или невѣрно подсчитаны итоги); для очень многихъ ассигнованій или вовсе не сдѣланы ссылки, или сдѣланы ссылки на такіе легальные титулы, которые къ этимъ ассигнованіямъ не относятся (или явно не оправдываютъ ихъ, какъ напр., кредиты, опредѣленные на сроки, давно уже истекшіе и т. п.); многія ассигнованія исчислены на основаніи такихъ титуловъ, которые не даютъ возможности исчислить точную цифру ассигнованія, доколѣ не произведены дополнительныя вычисленія, въ смѣтѣ не приведенныя» *).

Большое количество ссылокъ указываетъ на акты неопубликованные, причемъ эти указанія часто ошибочны, ибо многіе изъ этихъ актовъ въ дѣйствительности опубликованы и имѣются въ Пол. Собр. Зак.

Однако весьма многія законоположенія смѣтнаго характера дѣйствительно остаются неопубликованными. Такая канцелярская неряшливость свидѣтельствуетъ, по выраженію цитируемаго доклада, о томъ, «что мини-

*) Докладъ, стр. 11—20.

стерство иностранныхъ дѣлъ относится безъ надлежащаго вниманія къ актамъ Высочайшей воли, превращая ихъ изъ законовъ въ домашнее дѣло самой канцеляріи и даже лишая ихъ обязательной силы».

Въ самомъ дѣлѣ, подобныя неопубликованныя, иногда даже словесныя Высочайшія повелѣнія затруднительно согласовать со ст. 91 осн. зак., гласящей: «законы обнародываются во всеобщее свѣдѣніе правительствующимъ сенатомъ въ установленномъ порядкѣ и прежде обнародованія въ дѣйствіе не приводятся».

Министръ финансовъ въ одной изъ своихъ рѣчей въ первый день бюджетныхъ преній въ Думѣ весьма категорически осудилъ подобные порядки въ оправданіи смѣтныхъ назначеній: «если дѣйствительно окажется,—заявилъ онъ,—что многіе милліоны, можетъ быть десятки, а можетъ быть и сотни милліоновъ рублей оправдываются словесными Высочайшими повелѣніями, по всеподданнѣйшимъ докладамъ состоявшимися, тогда мы дѣйствительно будемъ имѣть право сказать, что смѣты никуда не годятся, что онѣ основаны на такихъ началахъ, которыя не имѣютъ подъ собой твердости» *).

Объяснительныя записки по многимъ смѣтамъ не содержатъ въ себѣ совершенно никакихъ указаній, направленныхъ къ облегченію изученія бюджета, не говоря уже о какихъ-либо общихъ точкахъ зрѣнія. По большей части онѣ ограничиваются лишь скуднымъ формальнымъ объясненіемъ причинъ отклоненія цифръ данной смѣты отъ предыдущаго года. Не сдѣлано даже элементарнаго и столь существеннаго, съ точки зрѣнія правилъ 8 марта, распредѣленія кредитовъ расходнаго бюджета на изъятые изъ вѣдѣнія Думы, подлежащіе измѣненію лишь въ законодательномъ порядкѣ и, наконецъ, подлежащіе формально возможности измѣненія со стороны Думы. Лишь недавно, въ примѣненіи къ будущей росписи 1908 г., министерство финансовъ предположило въ приложеніи къ фин. смѣтамъ дать распредѣленіе кредитовъ на указанныя три категоріи. Надо, однако, сказать, что это не избавитъ Государственную Думу отъ необходимости самостоятельно опредѣлять свои права по отношенію къ каждой статьѣ расходовъ, ибо точка зрѣнія министерства и представителей населенія на этотъ предметъ во многихъ случаяхъ можетъ оказаться различной. Министръ финансовъ въ засѣданіи Думы 27 марта наскоро—ибо очевидно эта работа не была продѣлана въ министерствѣ—опредѣлилъ расходы, изъятые изъ обсужденія Думы, въ 502 мил. руб.; допускающіе измѣненіе лишь въ законодательномъ порядкѣ—примѣрно въ 689 мил. руб.; доступные измѣненію въ порядкѣ смѣтномъ, при ежегодномъ обсужденіи бюджета—около 1,280 мил. руб.

Попытка бюджетной коммиссіи опредѣлить соотвѣтственныя цифры указала на спорность весьма многихъ случаевъ, для истолкованія характера правъ Думы по отношенію къ различнымъ видамъ кредитовъ.

---

*) Государственная Дума. Сессія II. Засѣданіе 13, стр. 837—838.

Съ другой стороны, безъ произведенія указанной выше провѣрки соотвѣтствія титуловъ подкрѣпляемымъ ими кредитамъ никакое разграниченіе также не будетъ имѣть цѣны.

Единственнымъ серьезнымъ нововведеніемъ, относящимся и къ смѣтамъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, и къ общей государственной росписи является новая классификація государственныхъ расходовъ.

Этотъ серьезный вопросъ до сихъ поръ не вполнѣ выясненъ у насъ съ его юридической стороны и заслуживаетъ того, чтобы быть отмѣченнымъ здѣсь.

Ст. 4 правилъ 8 марта устанавливала для новыхъ законодательныхъ учрежденій вотированіе расходной части росписи «по номерамъ (главнымъ подраздѣленіямъ) росписи». Этотъ терминъ долгое время подавалъ поводъ къ недоразумѣніямъ, между тѣмъ съ нимъ связано одно изъ существеннѣйшихъ установленій бюджетнаго права—предѣлы полномочій министерствъ въ передвиженіи кредитовъ.

Ст. 8 сохраняющихъ донынѣ силу смѣтныхъ правилъ 1862 г. «главныя подраздѣленія» *расходныхъ смѣтъ* называетъ не номерами, а параграфами, и предѣлами такихъ параграфовъ законъ ограничивалъ право министровъ переводить кредиты съ одной потребности на другую.

Что же касается главныхъ подраздѣленій самой росписи, то на практикѣ они значатся подъ «номерами», но этого термина законъ нигдѣ не опредѣляетъ. Между тѣмъ «номеръ» росписи представляетъ сумму часто цѣлаго ряда параграфовъ смѣтъ и вотированіе росписи по такимъ номерамъ обозначало бы чрезвычайное расширеніе полномочій министровъ по передвиженію кредитовъ.

Возникавшія по этому поводу опасенія не вполнѣ были устранены и появившеюся новой классификаціей расходной росписи, сближавшей, въ общихъ чертахъ, ея главныя подраздѣленія съ предѣлами параграфовъ отдѣльныхъ смѣтъ съ нѣкоторымъ однако расширеніемъ величины «номера» противъ «параграфа» (654 параграфа смѣтъ 1906 года замѣнены были 416 номерами проекта новой росписи). Новая классификація представляетъ шагъ впередъ въ дѣлѣ систематизаціи исторически наслаивавшихся и вновь отпадавшихъ параграфовъ нашихъ смѣтъ, но юридическая сила ея возбуждаетъ существенное недоразумѣніе.

Дѣло въ томъ, что классификація нашей расходной росписи съ 1866 г. не закрѣплена въ законодательномъ порядкѣ. Съ теченіемъ времени отмираніе прежнихъ потребностей, появленіе новыхъ изъ года въ годъ колебало ее, измѣняя количество, составъ и размѣры параграфовъ, которыми были ограничены и передвиженія расходовъ по усмотрѣнію министровъ *). Только классификація доходовъ въ 1891 году подверглась законодательному закрѣпленію, сохранившемуся и понынѣ.

*) Мы не касаемся правилъ о предѣльныхъ бюджетахъ военнаго и морского (до 1906 г.) вѣдомствъ.

Опубликованный въ официозномъ органѣ министерства финансовъ результатъ трудовъ совѣщанія по выработкѣ новой расходной классификаціи заканчивается констатированіемъ того факта, что новая классификація также «не утверждена въ законодательномъ порядкѣ, и потому Государственному Совѣту и Государственной Думѣ предоставляется возможность обсудить тѣ измѣненія, какія они признаютъ необходимыми въ интересахъ государственнаго хозяйства» *).

Между тѣмъ министръ финансовъ въ Государственной Думѣ усиленно напиралъ на то, что новая классификація внесена въ Думу «какъ заключеніе административнаго характера» **); что «законъ (17 января 1866 г.) предоставилъ министрамъ и главноуправляющимъ вносить измѣненія въ классификацію государственной росписи», «по соглашенію съ министерствомъ финансовъ и государственнымъ контролемъ, не входя съ особымъ каждый разъ представленіемъ», а лишь съ надлежащей оговоркой всѣхъ допущенныхъ измѣненій въ самой смѣтѣ» ***); что «классификація государственныхъ расходовъ въ законодательномъ порядкѣ и впредь закрѣпляема не должна быть». Мотивировалось это тѣмъ, что расходованіе государственныхъ средствъ—дѣло слишкомъ подвижное, государственныя потребности слишкомъ измѣнчивы и подвижность классификаціи «носитъ въ себѣ удобство, съ которымъ нельзя не считаться». Тутъ же давалось увѣреніе, что «само собой разумѣется, если въ порядкѣ разсмотрѣнія бюджета коммиссіей будетъ сдѣлано авторитетное указаніе на то, что желательно допустить тѣ или иныя измѣненія классификаціи въ видахъ болѣе яснаго и систематическаго расположенія, то это будетъ исполнено» ****).

Приходится обратить вниманіе на то, что всѣми этими разсужденіями имѣлось въ виду устранить тезисъ, выставленный въ рѣчи И. Н. Кутлера, что «окончательное установленіе классификаціи должно зависѣть отъ самой Думы и только постановленія Думы, по утвержденіи ихъ въ общемъ установленномъ порядкѣ, опредѣлятъ окончательно эту классификацію» *****).

Между тѣмъ дальнѣйшее раздробленіе номеровъ росписи и суженіе правъ министровъ по передвиженію кредитовъ внутри ихъ существенно важно для интересовъ правильнаго государственнаго хозяйства.

Многіе изъ нынѣшнихъ номеровъ чрезмѣрно велики, многіе совмѣщаютъ въ себѣ рядъ кредитовъ, въ которыхъ замѣна однихъ другими нежелательна. Достаточно одного замѣчанія, сдѣланнаго представителемъ государственнаго контроля въ междувѣдомственномъ совѣщаніи при разсмотрѣніи смѣты министерства внутреннихъ дѣлъ 1907 года, чтобы лучше представить это себѣ.

Въ § 4 этой смѣты есть 3.351,175 руб. на расходы «не подлежащіе

*) *Вѣстникъ Финансовъ*, 1906 г., № 42.

**) Государственная Дума. Сессія II, засѣданіе 13 стр. 836.

***) Ibid., засѣданіе 17, стр. 1255—1256.

****) Ibid., стр. 836.

*****) „Госуд. Дума". Засѣданіе 13, стр. 811.

оглашенію» и тутъ же, напр., 175 тыс. на «содержаніе арестантовъ». Юридически ничто не препятствуетъ министру внутреннихъ дѣлъ увеличить на счетъ послѣдняго кредита первую сумму, расходуемую «безотчетно, такъ какъ деньги эти подлежатъ отпуску безъ указанія предмета ихъ расходованія, т.-е. безъ указанія прямого ихъ назначенія въ распоряженіе множества постоянныхъ и временныхъ генералъ-губернаторовъ, губернаторовъ и проч. *).

Съ точки зрѣнія распорядителей кредитовъ «подвижность» ихъ, такъ восхвалявшаяся г. Коковцевымъ, конечно можетъ представлять большое «удобство», но съ точки зрѣнія государственнаго хозяйства этому удобству безусловно слѣдуетъ предпочесть опредѣленность законодательнаго ограниченія въ передвиженіи расходныхъ кредитовъ между статьями отдѣльныхъ параграфовъ.

Послѣ сдѣланныхъ замѣчаній, касавшихся тѣхъ формальныхъ условій, въ какія впервые попалъ нашъ бюджетъ въ этомъ году, и характеристики того матеріала, какой представляютъ груды нашихъ смѣтъ и проектъ росписи, впервые предоставленные для изученія и критики представителямъ населенія, а черезъ нихъ и всему русскому обществу, мы можемъ обратиться къ анализу цифровой стороны первой росписи новаго типа.

II.

«Положеніе государственнаго казначейства,—говоритъ министръ финансовъ,—къ началу 1907 года создалось въ значительной степени подъ вли-

*) Надо однако подчеркнуть, что и внутри параграфа отдѣльныя статьи, закрѣпленныя *законодательными* нормами, по смыслу закона не должны быть передвигаемы министрами по усмотрѣнію. Совѣщаніе, вырабатывавшее классификацію, выражается объ этомъ такимъ образомъ: „право главныхъ распорядителей на передвиженіе кредитовъ изъ одной статьи въ другую не можетъ быть понимаемо въ неограниченномъ смыслѣ; тѣ ассигнованія, размѣръ которыхъ опредѣляется въ порядкѣ законодательномъ, а не въ смѣтномъ, не могутъ быть ни въ какомъ случаѣ усиливаемы на счетъ другихъ кредитовъ въ томъ же параграфѣ находящихся, безъ разрѣшенія законодательной власти. Въ особенности это недопустимо послѣ изданія Высочайше утвержденныхъ 8 марта 1906 г. правилъ“ (*Вѣстникъ Финансовъ*, 1906 г., № 42, стр. 99). Вопросъ о предѣлахъ правъ главныхъ начальниковъ вѣдомствъ на передвиженіе кредитовъ предполагалось разсмотрѣть въ Совѣтѣ Министровъ. Министръ финансовъ всецѣло поддерживалъ приведенные выше взгляды совѣщанія. „Имѣя въ виду—говоритъ онъ въ своемъ докладѣ Совѣту Министровъ—что по основнымъ началамъ нашего законодательства никакое постановленіе, утвержденное въ порядкѣ законодательномъ, или путемъ Высочайшаго повелѣнія, не можетъ быть измѣнено иначе, какъ въ томъ же порядкѣ, Министръ финансовъ приходитъ къ заключенію, что права распорядителей на усиленіе кредитовъ путемъ передвиженія сбереженій по второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣтъ, должны ограничиваться тѣми ассигнованіями, размѣръ которыхъ опредѣляется въ порядкѣ смѣтномъ, а не законодательномъ“. (*Выс. утв. особый журналъ Совѣта Министровъ 15 августа 1906 г.*). Совѣтъ Министровъ поручилъ г. Коковцеву подвергнуть этотъ вопросъ „ближайшему по сношенію съ вѣдомствами соображенію“ (ibid.). Результаты этого обсужденія намъ неизвѣстны.

яніемъ русско-японской войны» *). Было бы очень интересно выяснить вліяніе, какое война оказала на русское народное хозяйство. Ошибочно было бы считать его только отрицательнымъ. Перераспредѣленіе капиталовъ въ связи съ огромными затратами казны, значительная доля которыхъ пошла, конечно, и на долю внутренняго рынка, не могло не отразиться его оживленіемъ, отчасти искусственнымъ, отчасти болѣе прочнымъ. Возможно, что сила этихъ вліяній до нѣкоторой степени является противовѣсомъ тому угнетающему состоянію хозяйственной и политической анархіи, въ которомъ пребываетъ Россія послѣдніе годы.

Эта тема въ высшей степени сложна и далеко выходитъ изъ рамокъ нашей статьи, но чрезвычайно жаль, что министръ финансовъ, въ рукахъ у котораго находятся лучшіе и наиболѣе полные матеріалы для освѣщенія экономическаго положенія страны, не счелъ нужнымъ дать общей картины его, хотя бы въ томъ видѣ, какъ это дѣлалось въ новогоднихъ всеподданнѣйшихъ докладахъ его предшественниками. И въ своей бюджетной рѣчи министръ финансовъ, очевидно, не задавался такою цѣлью, что же касается его объяснительной записки къ проекту росписи, то она, занимая цѣлыхъ 135 страницъ in 4°, содержитъ лишь сухой дѣловой матеріалъ бюджетно-юридическаго характера и довольно скудныя цифровыя поясненія къ отдѣльнымъ номерамъ росписи. Намъ неизвѣстно, предполагался ли къ опубликованію какой-либо докладъ общаго характера къ моменту утвержденія росписи Верховной властью, но палата народныхъ представителей, въ противность западнымъ образцамъ, такого доклада не удостоилась.

Обращаясь къ цифровымъ даннымъ въ цитируемой объяснительной запискѣ, мы находимъ прежде всего краткій цифровой подсчетъ военныхъ издержекъ за все время съ 1904 года. Произведено расходовъ, вызванныхъ войною и ея послѣдствіями:

1904 г. . .	676,841,005 руб.	(въ т. ч. погаш. краткоср.
1905 » . .	1.002,399,180 »	обяз.: 1905 г. 14,997,960 р.,
1906 » . .	919,476,560 »	1906 г. 444,934,733 р. и
назначено на 1907 » . .	124,304,975 »	операціонные расходы по вы-
Итого . .	2.723,021,720 руб.	пуску займа 1906 г. и крат-
		коср. обяз.: 6,966,052 р.).

Однако, изъ приведеннаго итога надо исключить цифру погашенныхъ краткосрочныхъ обязательствъ, которая представляетъ здѣсь только оборотный расходъ. За этимъ вычетомъ общій итогъ военныхъ издержекъ пока долженъ быть опредѣленъ въ 2.263,089,027 руб. Но эти $2^1/_4$ милліарда не представляютъ ни полнаго, ни окончательнаго итога военныхъ затратъ государственнаго казначейства. Сюда, во-первыхъ, вошли только чрезвычайные расходы, тогда какъ по свидѣтельству министра финансовъ «подъ вліяніемъ войны значительно возросли и обыкновенныя ассигнованія (пенсіи

*) Объяснительная записка къ проекту росписи на 1907 годъ, стр. 21.

и проч.) по разнымъ частямъ управленія, которыя даже трудно прослѣдить въ подробностяхъ» *). Во-вторыхъ, ликвидація войны далеко еще не закончена и должна отразиться милліонными расходами еще и на росписяхъ ближайшихъ лѣтъ. Въ-третьихъ, цифра за 1906 г. неточна, ибо военные расходы въ значительной части производились по особому полномочію, предоставленному главнокомандующему арміями внѣ обычнаго порядка ассигнованій **). Эти расходы пока только повѣряются государственнымъ контролемъ и должны будутъ войти въ его еще не появившійся отчетъ за 1906 годъ.

Средства на веденіе войны (кромѣ ассигнованія 1907 г.) получены изъ такихъ источниковъ:

Отъ реализаціи займовъ . . .	1904 г.	382.038,000 р.	
» » » . . .	1905 »	638,274,250 »	1.724,843,500 р.
» » » . . .	1906 »	704,531,250 »	
» » краткосрочныхъ обязательствъ	1905 »	151,176,799 »	487,575,232 » ***)
» » »	1906 »	336,398,433 »	
Изъ общихъ средствъ государств. казначейства . . .			386,298,013 »

Объяснительная записка министра финансовъ къ проекту росписи 1907 г. не упоминаетъ еще объ одномъ существенномъ источникѣ для покрытія расходовъ государственнаго казначейства въ 1905 и 1906 гг. Именно, за эти годы выпущено было новыхъ кредитныхъ билетовъ на 660 мил. руб. До войны номинальная сумма выпуска составляла 630 мил., а къ 1 января 1906 г. уже 1.290 мил. Однако надо принимать въ разсчетъ не всю эту сумму. Къ 1 января 1904 г. въ обращеніи кредитныхъ билетовъ было на 584,0 мил. руб.; къ 1 января 1906 г. ихъ стало 1.204,6 мил. руб. Но въ первую половину года изъ этого количества было изъято 100 мил., какъ выпущенныхъ для осеннихъ нуждъ хлѣбной торговли. Такимъ образомъ военные выпуски кредитныхъ билетовъ надо опредѣлять въ суммѣ около 520 мил. руб.

Новые займы обременили нашъ бюджетъ ежегоднымъ добавочнымъ платежемъ свыше чѣмъ въ 90 мил. руб. Въ 1903 г. платежи по займамъ составляли всего около 290 мил. руб. На 1907 годъ они достигли уже 381 мил. руб.

Однако по отношенію къ общему бюджету въ $2^1/_2$ милліарда эта прибавка составляетъ всего около 3,6% и даже если исключить изъ валового

*) Объяснительная записка, стр. 32.

**) Ibid., стр. 21.

***) Изъ 5% обязательствъ 1905 г. 201,9 мил. марокъ были потомъ конвертированы въ $5^1/_2$% и вмѣстѣ съ обязательствами 1906 г. погашены изъ средствъ апрѣльскаго займа (въ суммѣ 460 мил. руб., показанной выше). Сумма обязательствъ показана въ размѣрѣ дѣйствительнаго поступленія. Если прибавить около 26 мил. руб. расходовъ по реализаціи ихъ, то и получится 53 мил. руб. не погашенныхъ. (См. *Вѣстн. Финансовъ* 1907 г. № 1 и 3).

бюджета двѣ наиболѣе крупныя статьи его оборотныхъ хозяйственныхъ расходовъ (по казенному жел. дор. хозяйству и винной монополіи), то все же увеличеніе тягости бюджета составитъ всего около 5%, т.-е. немного болѣе чѣмъ $1^1/_2$% ежегодно. Такимъ образомъ относительное значеніе колоссальныхъ на первый взглядъ цифръ прямыхъ затратъ государ. казначейства на военныя издержки въ дѣйствительности, при соображеніи съ финансовыми рессурсами Россіи, представляется далеко не столь удручающимъ. И легкость, съ какою нашъ бюджетъ переноситъ столь серьезныя испытанія не должна внушать особаго удивленія.

Вообще надо давно уже поставить вопросъ, относительно котораго въ большой публикѣ господствуютъ самыя превратныя представленія—вопросъ о такъ называемомъ «государственномъ банкротствѣ». Революціонная романтика въ политикѣ и состояніе райской невинности въ финансовыхъ вопросахъ поддерживаютъ этотъ миѳъ, получившій даже quasi-научную внѣшность въ пресловутыхъ писаніяхъ сенсаціоннаго невѣжды Рудольфа Мартина. А этотъ послѣдній пріобрѣлъ, кажется, довольно широкую популярность въ извѣстныхъ кругахъ нашей читающей публики.

На этомъ же миѳологическомъ представленіи, подкрѣпляемомъ еще неподходящими аналогіями изъ временъ англійской революціи, базируется и тактика «финансоваго бойкота», столь заманчивая на первый взглядъ. Но если идея права пассивнаго сопротивленія неконституціоннымъ актамъ власти должна считаться неотъемлемымъ элементомъ развитого конституціоннаго сознанія массъ, то вопросъ о ея практическомъ осуществленіи долженъ рѣшаться на основаніи совершенно иныхъ соображеній. Въ этомъ отношеніи заблужденія, связанныя съ представленіемъ «государственнаго банкротства», политически вредны.

Создавая несбыточныя мечтанія, они побуждаютъ къ тактически-ложнымъ пріемамъ политической борьбы и въ то же время даютъ возможность министрамъ финансовъ торжествовать легкія побѣды и получать рескрипты за удачное сведеніе бюджетныхъ итоговъ.

«Громадность нашей страны вотъ что поддерживаетъ нашъ бюджетъ»,— говоритъ проф. Озеровъ *). Схема проф. Озерова, приведенная у насъ въ выноскѣ слишкомъ кратка и потому требуетъ оговорокъ. Но не подлежитъ сомнѣнію, что та стадія «первоначальнаго накопленія», которую Россія переживаетъ въ послѣднія десятилѣтія, разоряя цѣлые слои населенія (которые, впрочемъ, на счетъ сокращенія до минимума своихъ человѣче-

*) *И. Х. Озеровъ.* „Какъ расходуются въ Россіи народныя деньги“, М., 1907 г., стр. 251. „Бюджетъ Россіи питается налогами на потребленіе, а потребленіе спирта, чая, сахара, нефти, главнымъ образомъ совершается въ городахъ, среди промышленнаго населенія въ широкомъ смыслѣ этого слова. Затѣмъ развивается „хозяйственный мужичокъ“, который даже при неурожаѣ богатѣетъ: онъ скупаетъ у своихъ односельчанъ по дешевымъ цѣнамъ скотъ, домашній скарбъ, и богатѣя усиливаетъ свое потребленіе. Неурожай даже содѣйствуетъ нерѣдко богатѣнію этого мужичка: неурожай ослабляетъ силу сопротивленія эксплуатируемой массы, и, слѣдовательно, обогащеніе нѣкоторыхъ совершается тогда быстрѣе и легче“ (ibid., стр. 250).

скихъ потребностей все же являются данниками министерства финансовъ по вѣдомству неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей) — въ то же время создастъ зажиточность другихъ слоевъ,—а эти слои при абсолютной огромности страны образуютъ весьма широкій базисъ для нашего доходнаго бюджета *).

Совершенно внѣ предѣловъ нашей искусственно покровительствуемой крупной промышленности, у насъ во всѣхъ порахъ организма страны идетъ естественный, органическій, незамѣтный, но огромный по своимъ экстенсивнымъ размѣрамъ процессъ перераспредѣленія и накопленія мелкаго торговаго промышленнаго и сельско-хозяйственнаго капитала.

Фактъ систематической хозяйственной деградаціи милліонныхъ массъ не противорѣчитъ нашему указанію, а составляетъ лишь обратную сторону подчеркиваемаго нами процесса. И возможность дальнѣйшаго роста нашего бюджета совмѣщается такимъ образомъ съ этимъ фактомъ.

Старое правило, что хорошіе финансы немыслимы безъ хорошаго управленія, содержитъ въ себѣ для насъ лишь относительную истину — истину лишь въ томъ смыслѣ, что при хорошемъ управленіи Россія по своимъ естественнымъ рессурсамъ могла бы безъ труда достигнуть такого же поразительнаго экономическаго могущества, какое въ настоящее время представляютъ, наприм., Соединенные Штаты.

Имѣя въ виду эту общую точку зрѣнія, а также то, что сказано нами выше о вліяніи войны на народное хозяйство, мы не будемъ удивляться, что съ окончаніемъ ея исполненіе росписей доходовъ снова стало завершаться съ избытками.

Поступленіе доходовъ въ 1906 г. по кассовымъ свѣдѣніямъ минист. финансовъ превышало поступленіе предыдущаго года на огромную сумму въ 249 м. р. Эта цифра, конечно, чрезмѣрно велика, и ближайшій анализъ долженъ свести ее къ гораздо болѣе скромнымъ размѣрамъ.

Какъ извѣстно, событія послѣднихъ мѣсяцевъ 1905 г. сильно задержали ростъ доходовъ. По сравненію съ ноябремъ и декабремъ 1904 г., 1905 г. далъ меньше на 83 м. р. Отсроченъ былъ рядъ акцизовъ и сборовъ (сахарный акцизъ—15,7 м. р., табачный—3,6 м., нефтяной—8 м., промысловой налогъ—ок. 2 м., сборъ съ пассажировъ и грузовъ—1,4 м., лѣсной доходъ—2,9 м., доходъ отъ рыбныхъ промысловъ—0,9 мил.). Кромѣ того оплата залоговъ во взносѣ таможенныхъ пошлинъ, повиди-

*) „Если взять городское населеніе Россіи, прибавить сюда большіе поселки, не включенные у насъ официально въ число городскихъ поселеній, но по своему воздѣйствію оказывающіе на бюджетъ то же вліяніе, что и города, а также населеніе, связанное съ промышленностью, торговлей, извозомъ и т. д., то вѣдь получимъ страну съ населеніемъ не меньше Франціи. Между тѣмъ нашъ бюджетъ, если мы выбросимъ изъ него казенныя желѣзныя дороги, которыхъ нѣтъ у Франціи, лишь немного превышаетъ бюджетъ Франціи, слѣд., пожалуй однѣ указанныя категоріи населенія будутъ въ состояніи держать на своихъ плечахъ нашъ огромный бюджетъ (И. Озеровъ, ibid., стр. 251).

мому, также въ связи съ тревожными событіями того времени, частью была перенесена на 1906 г. (около 7 м. р.). А самое главное, казенныя желѣзныя дороги дали благодаря забастовкамъ задержку въ доходахъ, которую трудно учесть сколько-нибудь опредѣленно, но которую надо считать не менѣе какъ въ 30—35 м. р. *). Приведенныя рубрики даютъ около 70—75 м. р., которыя почти цѣликомъ надо отчислить отъ доходовъ 1906 года и причислить къ 1905 г.

Затѣмъ надо принять во вниманіе, что цѣлый рядъ повышеній налоговъ вошелъ въ силу съ 1906 и съ конца или со второй половины 1905 года, отразившись на поступленіяхъ главнымъ образомъ съ 1906 г. **).

Но съ другой стороны 1906 г. далъ на 20 м. р. менѣе выкупныхъ платежей, благодаря ихъ сокращенію наполовину. Кромѣ того цѣлый рядъ казенныхъ доходовъ уменьшился подъ вліяніемъ депрессіи нѣкоторыхъ отраслей государственнаго хозяйства ***).

Если предположить, что эта убыль и результаты повышенія налоговъ взаимно компенсируются ****) и ограничиться только первой изъ перечисленныхъ причинъ погрѣшности, то, перенеся 70—75 м. р. изъ доходовъ 1906 г. въ 1905 г., получимъ такія цифры. Обыкновенныхъ доходовъ поступило (въ милл. руб.):

	Всего.	сравнит. съ предыд. год.
1901 г.	1.799,5	+ 95,3
1902 »	1.905,4	+105,9
1903 »	2.031,8	+126,4
1904 »	2.018,3	— 13,5
1905 »	(2.024,6) *ок. 2.100,0*	(+ 6,3) *ок.+ 80,0*
1906 »	(2.273,5) » *2.200,0*	(+248,9) » *+100,0*

Мы видимъ довольно правильный ростъ доходовъ, прерванный на одинъ годъ войною.

Послѣ войны «естественный ростъ» доходовъ возстановился, хотя въ меньшихъ размѣрахъ, чѣмъ до нея. Если мы учтемъ всѣ неблагопріят-

---

*) 1904 г.—454,6 м. р.; 1905 г.—431,5 м. р.; 1906 г.—491,1 м. р.

**) Повышенія коснулись налоговъ поземельныхъ, съ гор. недвижимостей, промыслового, нефтяного, спичечнаго, налога съ наслѣдствъ, гербового сбора, нѣкоторыхъ грузовыхъ тарифовъ, наконецъ, вошелъ въ силу новый таможенный договоръ съ Германіей.

***) Оброчныя статьи и промыслы—на 4,8 м. р.; обязат. платежи частныхъ жел. дор. обществъ—4,6 м.; пособія госуд. казначейству—4,1 м.; казенные заводы—3,8 м.; прибыли казны отъ частныхъ жел. дорогъ—3,2 мил.; отъ капиталовъ и банковыхъ операцій—2,2 м.; разные доходы—4,5 м. р.

****) По приблизительнымъ подсчетамъ такое предположеніе не будетъ особенно отклоняться отъ дѣйствительности.

ныя условія, глубоко повліявшія на народное хозяйство, если примемъ еще во вниманіе и повторный неурожай, то должны будемъ признать, что нашъ доходный бюджетъ все же стойко выдерживаетъ тяжелыя испытанія, которымъ подверглась Россія.

Успѣшное поступленіе въ казну обыкновенныхъ государственныхъ доходовъ, конечно, не можетъ еще, само по себѣ, служить показателемъ того, что бремя налоговъ переносится населеніемъ легко, что финансовая система не дѣйствуетъ на страну разорительно. С. Ю. Витте въ своемъ извѣстномъ всеподданнѣйшимъ докладѣ о росписи на 1897 годъ пытался изъ факта «блестящаго» выполненія своихъ росписей вывести заключеніе объ общемъ улучшеніи благосостоянія населенія въ Россіи, въ частности о подъемѣ не только отдѣльныхъ группъ, но даже и «нѣкоторомъ улучшеніи» общаго положенія крестьянскихъ массъ *).

С. Ю. Витте утилизируетъ здѣсь модное въ то время «марксистское» объясненіе характера эволюціи русскаго народнаго хозяйства. Поскольку дѣло идетъ о «возрастаніи общей суммы прибытковъ населенія»—разсужденіе основано на явныхъ софизмахъ. Но констатированіе хозяйственнаго разслоенія, конечно, правильно, и, несомнѣнно, политика Витте была ферментомъ, рѣзко ускорившимъ процессъ капиталистическаго броженія, пересоздающаго на нашихъ глазахъ всю экономику русской и сельскохозяйственной и торгово-промышленной жизни. Однако и здѣсь фатальная огромность страны лишала автора нашей новой финансовой эры чувства надлежащей перспективы. Поскольку его политика не только наркотизировала, а дѣйствительно оживляла производительныя силы Россіи—она была безоглядно расточительна, и эта расточительность компенсировалась только огромностью Россіи. «Широкій размахъ» имперіалистической политики С. Ю. Витте, неразрывно связанной съ его финансовыми мѣро-

*) Любопытно напомнить это разсужденіе. „Поскольку приходится дѣлать общія, конечныя заключенія о хозяйственномъ положеніи многомилліонной массы населенія, исполненіе бюджетовъ можетъ служить вполнѣ надежнымъ показателемъ... Именно потому, что главнѣйшая масса нашего населенія обладаетъ сравнительно низкимъ уровнемъ зажиточности и не располагаетъ значительнымъ имуществомъ или сбереженіями, бюджетъ нашъ долженъ проявлять особенную чуткость въ отношеніи роста или упадка текущихъ прибытковъ населенія... И если въ теченіе длиннаго ряда лѣтъ населеніе Россіи регулярно увеличиваетъ расходъ свой на потребленіе предметовъ обложенія и на пользованіе услугами казенныхъ предпріятій, то можно съ полною достовѣрностью утверждать, что общая сумма прибытковъ населенія ея возрастаетъ. Конечно, это не отвѣчаетъ еще на вопросъ, получается ли возрастающая сумма прибытковъ путемъ равномѣрнаго подъема уровня благостоянія всѣхъ классовъ, или же путемъ болѣе быстраго хозяйственнаго прогресса лишь нѣкоторыхъ группъ населенія. *Нужно думать, что мы имѣемъ дѣло съ процессомъ второго рода*, какъ это имѣло мѣсто и во всѣхъ другихъ странахъ при переходѣ отъ чисто-сельскохозяйственнаго періода экономической жизни и системы натуральнаго хозяйства къ періоду промышленному и системѣ денежнаго хозяйства“ (*Вѣстн. Фин.*, 1897 г., № 1, стр. 5).

пріятіями *), не только усиливалъ процессы экономической дифференціаціи, но усиливалъ ихъ несомнѣнно на счетъ безжалостнаго принесенія въ жертву слишкомъ широкихъ массъ народныхъ. Этому въ сильнѣйшей степени содѣйствовала общая политическая реакція, парализовавшая и обезпложивавшая и то, что дѣйствительно созидалось.

Политика, которая, сохраняя масштабъ своего «размаха», относилась бы иначе къ живымъ силамъ страны, опираясь на признаніе ихъ политическихъ правъ, на просвѣщеніе, на нестѣсняемую хозяйственную самодѣятельность, вмѣсто этого процвѣтанія меньшинства, за счетъ жестокаго расточенія производительныхъ силъ большинства, могла бы въ результатѣ создать дѣйствительную эру экономическаго расцвѣта Россіи, дѣйствительную огромную финансовую мощь ея. Тогда этотъ успѣхъ могъ бы быть цѣликомъ поставленъ въ активъ его создателю, а нынѣ мы должны сказать, подводя итогъ высказаннымъ выше соображеніямъ: процессъ капиталистической дифференціаціи только при условіяхъ необъятной огромности Россіи помогъ ей снести бремя неудачной войны, даетъ ей возможность выдерживать ея двухмилліардный бюджетъ, несмотря на состояніе общественной анархіи, несмотря на политическую, соціальную и экономическую деградацію огромныхъ массъ, несмотря на расточительность имперіалистской политики, несмотря на безумную близорукость реакціи.

Проф. Озеровъ въ цитированной нами выше главѣ его книги осторожно замѣчаетъ: «авторъ не исключаетъ, конечно, финансоваго банкротства, онъ только утверждаетъ, что такъ, какъ дѣло обстоитъ сейчасъ, это банкротство непосредственно не угрожаетъ, но если возникнутъ какія либо внутреннія серьезныя осложненія—картина можетъ измѣниться» **).

Мы могли бы прибавить: такія осложненія были въ концѣ 1905 и началѣ 1906 г. Усиленію ихъ дѣйствія способствовала тогдашняя паника правительства, но и при такихъ обстоятельствахъ русское государственное хозяйство, хотя съ большими потерями, съ расшатаннымъ кредитомъ, съ

---

*) Мысль о неразрывной связи нашей внѣшней политики и внутренней реакціи съ финансовой политикой Витте ярко выражена С. Н. Булгаковымъ въ его бюджетной рѣчи. „Вся эта наша имперіалистическая политика—сосредоточеніе въ рукахъ безотвѣтственнаго и могущественнаго правительства огромной военной и финансовой мощи—должна была неизбѣжно натолкнуть на путь внѣшнихъ завоеваній, не оправдываемыхъ ни экономической, ни политической необходимостью... Русское правительство, развивая производительныя силы страны въ цѣляхъ поднятія русскихъ финансовъ могло пойти только по пути централизма, развитія крупной промышленности и для него были закрыты дѣйствительные пути поднятія народныхъ силъ...

Пусть же поэтому не думаютъ господа справа, что политика Витте является какимъ-то противорѣчіемъ, какой-то какъ бы измѣной этому общему теченію; напротивъ, это была—я скажу—единственно возможная при данныхъ условіяхъ политика, я скажу—это была виртуозная политика, я скажу—это была замѣчательная политика, но политика ложная въ своей основѣ... (Гос. Дума. Засѣданіе 17, стр. 1250).

**) Op. cit., стр. 251.

огромнымъ увеличеніемъ бумажнаго обращенія—все же оказалось слишкомъ эластичнымъ и выносливымъ.

Конечно, всякая выносливость имѣетъ предѣлъ. Но видѣть въ достиженіи его нѣкоторую экономическую неизбѣжность, тѣмъ болѣе—строить на этой неизбѣжности какіе-либо политическіе разсчеты или основывать на этомъ свою тактику политической борьбы—было бы ошибочной и близорукой односторонностью. Подобные взгляды—отзвукъ отжившей свое время Verelendungstheorie, въ сущности противорѣчащей болѣе глубокимъ основамъ той же Марксовой теоріи исторической эволюціи. Гораздо болѣе вѣроятный прогнозъ будущихъ судебъ Россіи долженъ былъ бы опирать упроченіе ея новаго политическаго строя не на доведеніи страны до невозможности нести ея финансовое бремя, а наоборотъ на положительныхъ сторонахъ развитія нашего капитализма. Для стараго режима, напримѣръ, тотъ типъ экономически самостоятельнаго зажиточнаго крестьянства, который усиленно насаждается имъ въ цѣляхъ оплота противъ революціи, можетъ въ концѣ-концовъ оказаться гораздо болѣе стойкимъ и опаснымъ врагомъ, чѣмъ нынѣшнія безсмысленно-бунтовщическія пауперизованныя массы.

Игравшая доселѣ столь плачевную роль наша крупная промышленная буржуазія, когда создадутся прочные устои для ея развитія, можетъ оказаться серьезнымъ противовѣсомъ оплоту стараго режима—земельной и чиновной аристократіи раньше, чѣмъ какое-либо «государственное банкротство» станетъ непосредственно угрожать финансамъ русскаго правительства.

Мы мимоходомъ коснулись чрезвычайно сложной темы, которую конечно здѣсь можно только намѣтить.

Вернемся къ бюджету.

III.

Доходный бюджетъ послѣ войны, какъ мы указали, сталъ довольно правильно возрастать. Тѣмъ не менѣе 1906 годъ былъ законченъ съ огромнымъ дефицитомъ, равнаго которому не было въ исторіи нашихъ финансовъ.

Въ новѣйшее время въ росписяхъ дефицитъ получилъ у насъ деликатное наименованіе «дохода отъ предстоящихъ кредитныхъ операцій». Въ отчетахъ же объ исполненіи росписи 1906 г. онъ даже совсѣмъ исчезъ и замѣнился избыткомъ доходовъ въ 63,5 мил. р. *).

*) И здѣсь и раньше мы цитируемъ цифры исполненія росписи 1906 года, гдѣ только возможно, не по объяснительной запискѣ министра финансовъ, а по болѣе позднимъ, хотя все же только предварительнымъ „кассовымъ свѣдѣніямъ о государственныхъ доходахъ и расходахъ за 1906 годъ“ (см. *Вѣст. Фин.*, 1907 г., № 15). Но въ этихъ „свѣдѣніяхъ“ отсутствуютъ сколько-нибудь расчлененныя данныя о государственныхъ расходахъ.

Эта цифра получается такимъ образомъ:

Обыкновенныхъ расходовъ 1906 г. исполнено и подлежитъ выполненію	2.050.398.000 руб.
Чрезвычайныхъ расходовъ (кромѣ вызванныхъ войною)	170.362,620 „ *)
Чрезвычайныхъ расходовъ, вызванныхъ войною.	919.476,560 „ **)
На покрытіе дефицита 1905 г.	157.990,820 „
Всего . . .	3.298 228,000 руб.

Этотъ небывалыхъ размѣровъ расходный бюджетъ въ его чрезвычайной части только на 221,5 мил. руб. покрывается избыткомъ обыкновенныхъ доходовъ (2.273,5 мил.) надъ обыкновенными расходами. На 16,2 м. онъ покрытъ былъ экономіей въ расходахъ, на которой настояла первая Государственная Дума ***). 5,5 мил. дали спеціальные капиталы, обращенные въ казну, 1,6 м.—вѣчные вклады. Вся же остальная огромная сумма въ 1.075.929,683 р. получилась отъ займовъ ****).

Исключая изъ разсчета дефицитъ 1905 г., мы получаемъ для 1906 г.

Расходовъ	3.140,2 милл. руб.
Доходовъ	2.285,8 » »
Дефицитъ . .	854,4 милл. руб.

Это—дѣйствительный результатъ сведенія росписи 1906 г. Удивляться ему, конечно, нѣтъ причинъ, но чтобы вмѣсто него за покрытіемъ 158 милл. дефицита 1905 получить показанный въ отчетѣ министерства финансовъ избытокъ доходовъ въ 63,5 милл. руб., нужно къ доходамъ прибавить всю указанную выше сумму (1.075,9 милл.), полученную путемъ займовъ.

*) Въ томъ числѣ: 110,0 м. р. пособія пострадавшимъ отъ неурожая; 41 мил. на сооруженіе желѣзныхъ дорогъ; 11,2 мил. ссудъ нефтепромышленникамъ; 8,0 мил. ссудъ землевладѣльцамъ, пострадавшимъ отъ безпорядковъ. Остальныя на выдачу ссудъ частнымъ желѣзнымъ дорогамъ (0,2 м.) и операціонные расходы по выпуску ренты и серій (0,04).

**) На расходы, связанные съ войною и ея послѣдствіями 467,6 мил. руб. (въ рубрику „послѣдствій войны“ включенъ между прочимъ и расходъ въ 7,6 мил. руб. на „возмѣщеніе военному министерству дополнительныхъ расходовъ по содержанію и мобилизаціи войскъ, привлекаемыхъ для содѣйствія гражданскимъ властямъ“, на основаніи закона 6 декабря 1905 г.); операціонные расходы по выпуску займовъ 1905 и 1906 гг. и краткосрочныхъ обязательствъ 7,0 мил.,—погашеніе краткосрочн. обязательствъ 1905 г.—144,2 м. р. и 1906 г. 300,7 м. р.

***) Обращено на продовольственную помощь: 6,5 мил. по обыкновеннымъ смѣтамъ, 5,2 по чрезвычайнымъ и 4,5 остатковъ отъ заключенныхъ смѣтъ прежнихъ лѣтъ, согласно Высочайше утвержденному журналу сов. министровъ 13 сентября 1906 г. во исполненіе перваго русскаго „одобреннаго Государственною Думою и Государственнымъ Совѣтомъ“ закона 3 іюля 1906 г. Въ вышеприведенный разсчетъ рессурсовъ покрытія дефицита 1906 г. при сложеніи нашихъ цифръ должно входить только 4,5 мил., остальныя вошли уже въ соотвѣтственныя рубрики расходовъ.

****) 35 мил. руб. ренты, выпущенной въ августѣ 1906 г.; 704,5 мил. руб. отъ апрѣльскаго внѣшняго займа и 336,4 мил. р. отъ реализаціи краткосрочныхъ обязательствъ въ 1906 г. за учетомъ процентовъ и коммиссіи.

Однако показанная цифра дефицита еще не полна. Къ ней надо прибавить 18 милл. руб. перерасхода по винной монополіи, взамѣнъ которой выпущены были векселя или квитанціи государственнаго казначейства, учитывавшіеся въ государственномъ банкѣ. Существованіе такихъ непредусмотрѣнныхъ закономъ отношеній между банкомъ и казначействомъ министръ финансовъ отрицалъ въ Государственной Думѣ *), но его словамъ депутатъ Родичевъ противопоставилъ свое «свидѣтельское показаніе» **), не оставляющее сомнѣнія въ томъ, что подобныя сдѣлки совершались. Впрочемъ, и самъ г. Коковцевъ не отрицалъ ихъ въ приложеніи къ требованіямъ контрагентовъ казны при перерасходахъ по желѣзнымъ дорогамъ, но сумма этихъ послѣднихъ перерасходовъ для 1906 г. осталась невыясненной. По газетнымъ свѣдѣніямъ ***) она достигла 30.910,000 руб., въ росписи 1906 г. на эту статью ассигновано 14 милл. руб., но министръ финансовъ отрицалъ, что эта сумма назначена на перерасходы 1906 г. На чьей сторонѣ истина—объ этомъ можно будетъ судить лишь по появленіи соотвѣтственныхъ «свѣдѣній государственнаго контроля о желѣзныхъ дорогахъ» ****).

Какъ бы однако ни было, въ 1906 г. былъ ликвидированъ весь указанный выше дефицитъ, и бюджетъ 1907 г. открывался формально даже при нѣкоторой «свободной наличности» государственнаго казначейства въ 63,5 м. р. Въ дѣйствительности, какъ только что указано, вмѣсто этой наличности былъ небольшой дефицитъ, который не представлялъ существеннаго значенія.

Но обсужденіе новой росписи должно было происходить въ условіяхъ совершенно необычныхъ. Роспись должна была впервые имѣть въ виду встрѣчу съ критикой и запросами народнаго представительства.

Отразилось ли это и чѣмъ именно на цифрахъ ея? Что новаго внесло министерство въ свое отношеніе къ бюджету? Отвѣтъ на это можетъ быть весьма краткій—ничего.

Съ живымъ нетерпѣніемъ всѣ ожидали того дня, когда русскій министръ финансовъ впервые разовьетъ передъ представителями населенія свои замыслы въ области финансовыхъ реформъ, свои творческія идеи въ дѣлѣ преобразованія нашего бюджета, свое profession de foi, свою финансовую программу.

*) Государственная Дума. Засѣданіе 13, стр. 849.

**) Государственная Дума. Засѣданіе 14, стр. 974.

***) *Рѣчь*, 23 декабря 1906 г. и 18 января 1907 г.

****) Здѣсь мы должны исправить еще одну неточность бюджетной рѣчи г. министра финансовъ. Отвѣчая депутату Кутлеру, онъ увѣрялъ Думу, что краткосрочныя обязательства на 53 милл. руб., давшія возможность показать при сведеніи росписи 1906 г. избытокъ доходовъ вмѣсто мелкаго дефицита, выпущены были въ октябрѣ. Официальное разъясненіе министерства финансовъ, дающее „полныя и точныя свѣдѣнія“ о всѣхъ выпущенныхъ по 8 ноября 1906 года крат. обязательствахъ ни однимъ словомъ не упоминаетъ объ этомъ III выпускѣ ихъ въ германской валютѣ. Въ Собр. Узак. о немъ опубликовано не въ октябрѣ 1906 г., а только 3 января 1907 г. И дѣйствительный срокъ ихъ выпуска донынѣ остается никому не извѣстнымъ.

Но выступилъ г. Коковцевъ, сказалъ одну рѣчь, другую, третью—и разочарованное недоумѣніе палаты выразилось въ горько-саркастическихъ словахъ Ѳ. И. Родичева.

«Тѣ разъясненія, которыя мы здѣсь получили,—такъ формулировалъ депутатъ свою мысль,—это не тѣ разъясненія, которыя впервые созванному народному представительству для разсмотрѣнія бюджета, представительству, созванному во время крутого перелома всего правового уклада, должны быть приносимы, какъ основанія бюджета... Въ трудное время финансоваго кризиса мы ждали указанія тѣхъ путей, по которымъ правительство поведетъ народное хозяйство. Намъ прохаживались съ ироніей насчетъ «послѣдней копейки», о которой министръ слышалъ Богъ знаетъ сколько лѣтъ тому назадъ и которая все еще до сихъ поръ не взята съ народа. Это не провокація, господа, я въ этомъ убѣжденъ, но это то непониманіе, съ которымъ боги тщетно боролись и съ которымъ трудна будетъ борьба Думы. Это врагъ самый опасный. Непониманіе правителей не разъ доводило страну до разрушенія» *).

Ни финансовой программы, ни плана проведенія какихъ-либо общихъ реформъ не оказалось у русскаго министра финансовъ, и вмѣсто критики ихъ намъ поэтому приходится ограничиться лишь констатированіемъ ихъ отсутствія. Рядъ не связанныхъ между собою внесенныхъ въ Думу законопроектовъ о новыхъ налогахъ, хотя бы въ нихъ фигурировалъ даже подоходный налогъ—не можетъ, конечно, считаться выраженіемъ какой-либо общей программы.

Единственной общей идеей было, повидимому, какъ мы видѣли выше, забронировать бюджетъ и предоставить палатѣ инициативу его измѣненій, занявши позицію оборонительную, а въ случаѣ отверженія бюджета—перейти въ наступленіе. Но эта программа скорѣе стратегическая, чѣмъ финансовая.

Посмотримъ, что намъ даетъ проектъ росписи, внесенный въ Думу. Общіе итоги его таковы (въ милл. руб.).

	Доходовъ.	Расходовъ.
Обыкновенныхъ . . .	2.175,0	2.173,1
Чрезвычайныхъ . . .	12,4 **)	245,6 **)
Итого . . .	2.187,4	2.418,7
Дефицитъ .	231,3	

*) Государственная Дума. Засѣданіе 14, стр. 967, 972—973.

**) Наши цифры отличаются отъ официальныхъ: 1) 53,0 милл. руб. краткосроч. обязательствъ выключены изъ доходовъ и расходовъ какъ чисто оборотныя суммы. 2) Превышеніе доходовъ 1906 г. надъ расходами за указаннымъ отчисленіемъ приведено согласно цифрѣ данной въ кассовыхъ свѣдѣніяхъ (*Вѣст. Фин.*, 1907 годъ, № 15). 3) Часть дефицита, уже погашенная къ тому времени выпускомъ ренты 24 января (47,7 м. р.), присоединена къ непокрытой его части, обозначенной какъ „доходъ отъ предстоящихъ кредитныхъ операцій“ (186,6 м. р.).

Дума, какъ извѣстно, ассигновала еще 23,5 милл. руб. на продовольственную помощь. Такимъ образомъ, сумма дефицита должна еще возрасти. Для покрытія его были выпущены 4% рента: на 70 милл. въ январѣ и на 50 милл. въ іюнѣ. Январскій выпускъ, по курсу 72 за сто, далъ 50,6 милл. руб., іюньскій (вѣроятно, по 70 за 100) — 35,0 милл., а за вычетомъ процентовъ—всего около 82 милл.

Остается, такимъ образомъ, непокрытаго дефицита, по исчисленіямъ министра финансовъ, свыше 170 милл. руб., и, сколько извѣстно, въ послѣднее время ведутся какіе-то переговоры о соотвѣтственномъ внѣшнемъ займѣ. Однако цифра, опредѣленная министромъ финансовъ, подлежитъ большимъ сомнѣніямъ. Она въ значительной мѣрѣ является результатомъ системы преуменьшеннаго исчисленія доходовъ, практикуемой министерствомъ финансовъ со временъ Витте. Въ самомъ дѣлѣ, сумма обыкновенныхъ доходовъ проектомъ росписи опредѣлена въ 2,175 милл. руб., т.-е. *на 98,5 м. р.* менѣе дѣйствительнаго поступленія 1906 года. Между тѣмъ изъ недавно опубликованныхъ предварительныхъ свѣдѣній о поступленіи доходовъ за 4 первые мѣсяца 1907 года видно, что за этотъ періодъ поступило *болѣе* 1906 г. на 9,8 милл. руб. *). Нѣтъ никакого сомнѣнія, что дефицитъ по росписи сведется къ довольно скромной цифрѣ. Къ сожалѣнію, детальныя вычисленія по отдѣльнымъ рубрикамъ доходной росписи превысили бы предѣлы, допустимые въ журнальной статьѣ, и потребовали бы наличности матеріаловъ, мало доступныхъ для частнаго лица. Бюджетная коммиссія Государственной Думы, закончивши разсмотрѣніе большинства расходныхъ смѣтъ, незадолго до момента роспуска избрала подкоммиссію подъ предсѣдательствомъ Н. Н. Кутлера для общаго разсмотрѣнія смѣтъ доходовъ по всѣмъ вѣдомствамъ, которое и должно было бы дать въ результатѣ болѣе точные и менѣе тенденціозные выводы о размѣрахъ ожидаемыхъ доходовъ. Подкоммиссія не успѣла приступить къ работѣ, и намъ приходится ограничиться лишь нѣсколькими иллюстраціями къ разсчетамъ министра финансовъ въ области доходнаго бюджета.

Такъ, въ одной изъ наиболѣе крупныхъ рубрикъ по казеннымъ желѣзнымъ дорогамъ допущенъ такой разсчетъ. Расходы по эксплоатаціи ихъ въ послѣднія 5 лѣтъ по отношенію къ валовому доходу составляли:

1902	года	73,8%
1903	»	68,1%
1904	»	71,5%
1905	»	77,4%
1906	»	75,6%
роспись 1907	»	*81,5%*

*) *Вѣст. Фин.* 1907 г., № 30. А мы видѣли выше, что именно въ первые мѣсяцы 1906 г. поступленія были ненормально высоки. По краткимъ и не совсѣмъ полнымъ свѣдѣніямъ за 6 мѣсяцевъ 1907 г., сообщаемымъ *Торг. Промышл. Газетой*, превышенія поступленій сравн. съ 1906 г. опредѣляются уже въ суммѣ до 28 милл. руб.

Вычисленіе расходовъ эксплоатаціи по росписи на 4% превышаетъ наивысшую цифру изъ пяти послѣднихъ лѣтъ. Эти 4% доходности составляютъ около 19,5 милл. руб., и, по крайней мѣрѣ, на эту сумму должна быть исправлена смѣта. Тотъ же самый результатъ мы получимъ, если обратимъ вниманіе на то, что на непредвидѣнные расходы на случай увеличенія движенія въ 1907 году назначено 14 милл., а пропорціональное этому увеличеніе валовой доходности не включено. Если примемъ, какъ и выше, норму для расходовъ эксплоатаціи въ 77% доходности, то прибавка должна составить также около 19 милл. *).

По даннымъ за четыре первыхъ мѣсяца 1907 года казенныя дороги уже дали излишекъ въ 17,1 милл. надъ поступленіями 1906 г. Эта цифра даетъ намъ основаніе предполагать, что наша поправка въ 19,5 милл. для цѣлаго года достаточно осторожна **), тогда какъ способъ составленія смѣты доходовъ по этой статьѣ прямо ошибоченъ.

---

*) Впрочемъ, указанные 14 милл. фигурируютъ въ росписи подъ названіемъ „покрытіе перерасходовъ предыдущихъ лѣтъ“, и послѣдняя часть нашего разсчета имѣетъ значеніе только въ томъ случаѣ, если мы согласимся съ приведеннымъ выше объясненіемъ министра финансовъ въ Государственной Думѣ по поводу этой цифры.

Здѣсь небезынтересно будетъ привести общій подсчетъ результатовъ нашего желѣзнодорожнаго хозяйства, поскольку о немъ можно судить по цифрамъ росписей. Мы включаемъ въ наше вычисленіе исключительно только обыкновенные доходы и расходы, исключая чрезвычайные (вызванные войною, постройка новыхъ дорогъ и т. п.).

	1906 г.	1907 г.
	Милл. руб.	
Доходы.		
§ 23. Эксплоатація каз. жел. дорогъ	~~442,7~~ 474,9	~~471,5~~ 489
§ 13. Сборъ съ пассажировъ и грузовъ	18,0	18,2
§ 31. Обязательные платежи обществъ жел. дорогъ	10,8	8,2
§ 26. Прибыли отъ участія казны въ доходахъ частныхъ жел. дорогъ	1,8	0,7
Итого	~~473,3~~ 505,5	~~498,6~~ 516,0
199-199) 203 и) Расходы.		
№№ 202—207. Казенныя жел. дороги	~~448,4~~ 370,9	~~447,0~~ 397,0
№№ 413—416. Платежи по желѣзнодор. займамъ .	(135,6) 182,5	(135,6) 187,0
№№ 126—128. Деп. желѣзнодор. дѣлъ	23,5	30,3
№№ 410—412. Желѣзнодорожный контроль	ок. 3,7	ок. 3,7
Итого	~~611,2~~ 580,6	~~646,6~~ 618,0
Дефицитъ	~~137,9~~ 74,9	~~148,0~~ 101,9

Цифры, набранныя курсивомъ—по послѣднему отчету гос. контроля (за 1905 г.).

Согласно сказанному въ текстѣ мы можемъ этотъ дефицитъ для 1907 г. уменьшить на 19 милл. руб., а для 1906 г. дѣйствительное исполненіе росписи также дало вмѣсто 505,5 милл. руб.—517 милл., т.-е. на 11,5 милл. больше, чѣмъ было предположено по смѣтѣ. Но здѣсь вошла часть доходовъ, которая по существу должна бы принадлежать концу 1905 г.

**) По краткимъ свѣдѣніямъ за 6 мѣсяцевъ 1907 года, превышеніе доходовъ по каз. жел. дорогамъ надъ уровнемъ прошлаго года составляетъ 17,1 милл., несмотря на исключительно высокую цифру поступленій по каз. жел. дор. въ апрѣлѣ прошлаго года (43,0 милл. противъ 38,7 милл. 1906 г. и 35,6 милл. 1905 г.).

Въ нѣсколько иномъ положеніи находится другая первенствующая у насъ отрасль доходнаго бюджета—винная монополія. Необыкновенно сильное поступленіе питейнаго дохода въ 1906 г. (на 129,1 милл. руб. противъ росписи и на 88,2 милл. р. противъ 1905 г.) къ концу его стало замѣтно замедляться. Въ виду этого роспись 1907 г. исчислила его всего въ 673 милл. руб.—на 24,6 милл. менѣе дѣйствительнаго дохода 1906 г. (697 милл.). И въ самомъ дѣлѣ, за 6 мѣсяцевъ валовой доходъ 1907 г. оказался на 0,5 милл. руб. ниже прошлогодняго, хотя въ первые 3 мѣсяца онъ далъ избытокъ надъ соотвѣтственными періодами прошлаго года въ 5,8 милл. руб., т.-е. на 5,6%.

Благодаря разсчетамъ на повышеніе потребленія и сильному повышенію цѣнъ на спиртъ, побудившему министерство финансовъ даже къ закупкѣ 1 милл. пуд. спирта за границей, потребовалась добавочная ассигновка, которая и дана была думской бюджетной коммиссіей въ сокращенномъ размѣрѣ 3.910,000 руб.

Преждевременно дѣлать заключенія объ окончательныхъ результатахъ монопольнаго хозяйства въ текущемъ году; во всякомъ случаѣ, если и можно ожидать сокращенія потребленія и дохода, то не столь сильнаго, какъ предположено по росписи, болѣе же вѣроятенъ нѣкоторый избытокъ.

Что касается остальныхъ рубрикъ доходной росписи, то рядъ ихъ, по которымъ ожидалось уменьшеніе дохода противъ дѣйствительнаго поступленія 1906 года, обнаружилъ, по крайней мѣрѣ въ первые три мѣсяца 1907 г., повышеніе его. Таковы налоги поземельные, съ недвижимостей и податей, сборы съ питей, портовые, пошлины гербовыя, судебныя, канцелярскія и съ застрахованныхъ имуществъ, лѣсной доходъ, казенные заводы.

По другому ряду рубрикъ повышеніе, разсчитанное на цѣлый годъ, было превзойдено уже въ 3 мѣсяца. (Прибыль отъ капиталовъ и банковыхъ операцій, нефтяной доходъ, оброчныя статьи и промыслы, монетный доходъ, крѣпостныя и наслѣдственныя пошлины [за 5 мѣсяцевъ]). Иные виды доходовъ, по которымъ предположено было слабое повышеніе, повысились уже за первые мѣсяцы непропорціонально высоко (промысловый налогъ). Многіе, по которымъ было предположено сильное пониженіе, понизились несоотвѣтственно слабо (сахарный, таможенный, табачный, спичечный, пошлины разныхъ наименованій). По отмѣненнымъ выкупнымъ платежамъ за 5 мѣсяцевъ недоимокъ поступило непонятнымъ для насъ образомъ вдвое больше, чѣмъ предположено на цѣлый годъ (4,997 тыс. р. вмѣсто 2,500 тыс.).

И лишь весьма немногія рубрики обнаружили, насколько можно судить за 3 мѣсяца, соотвѣтствіе смѣтнымъ предположеніямъ.

Имѣющіяся данныя недостаточны, чтобы можно было выводить какіе-либо цифровые итоги для цѣлаго года, но всѣ элементы ихъ указываютъ, что доходныя предположенія смѣты составлены совершенно несоотвѣтственно съ доступной предвидѣнію вѣроятностью. Исчисленный на основаніи ихъ дефицитъ долженъ будетъ въ дѣйствительности сильно сократиться.

Тенденціозная система составленія русскихъ доходныхъ смѣтъ, дававшая при Витте возможность министерству финансовъ широкаго, нестѣсненнаго ничьимъ контролемъ, распоряженія «непредусмотрѣнными» избытками, теперь имѣетъ въ виду или какую-то иную цѣль и смыслъ, или же, что наиболѣе вѣроятно, не имѣетъ никакихъ и практикуется просто по бюрократической инерціи. Для иллюстраціи можно здѣсь противопоставить англійскую практику. Тамъ «каждое вѣдомство отвѣтственно за цифры, передаваемыя имъ канцлеру казначейства,—говорилъ Гошенъ въ своей бюджетной рѣчи въ палатѣ общинъ въ 1890 г.,—таможня, департаментъ внутреннихъ доходовъ исчисляютъ вѣроятное поступленіе каждаго отдѣльнаго источника доходовъ и гордятся, если не сдѣлаютъ ошибокъ». И на самомъ дѣлѣ, исчисленія англійской администраціи бываютъ обыкновенно точны *). Такъ, напр., исполненіе бюджета на 1893—4 г. отклонилось отъ смѣтныхъ предположеній всего на $^1/_2\%$.

У насъ, наоборотъ, министръ финансовъ тѣмъ болѣе считаетъ возможнымъ гордиться, чѣмъ менѣе точны его исчисленія, чѣмъ болѣе они лишены всякаго соотвѣтствія съ дѣйствительностью.

Мы не будемъ здѣсь касаться критики нашего доходнаго бюджета съ точки зрѣнія нераціональности нашей финансовой системы. Объ этомъ достаточно писалось уже. Налоговая часть бюджета 1907 г. осталась безъ всякихъ измѣненій сравнительно съ предыдущимъ годомъ.

Что касается разработки расходной части новой росписи, она составила главную и наиболѣе трудную часть работы думской бюджетной коммиссіи, тѣмъ болѣе трудную, что на отстаиваніе своихъ позицій въ этой области реакція направила главныя изъ своихъ мѣропріятій. «Въ той массѣ смѣтныхъ книжекъ, которыя предстали передъ нами,—говорилъ въ Думѣ П. Б. Струве,—мы увидѣли воочію въ одной изъ самыхъ важныхъ областей государственной жизни цѣлые пласты, цѣлыя ужасающія наслоенія стараго порядка, и во имя осады стараго порядка мы будемъ всѣми доступными намъ средствами бороться за то, чтобы эти наслоенія были сорваны, чтобы они были расчищены въ интересахъ народнаго кошелька и въ интересахъ государственнаго хозяйства» **).

Но именно здѣсь осаждающіе наткнулись на бронированные форты основныхъ законовъ и бюджетныхъ правилъ, и въ свою очередь были подвергнуты безпримѣрной блокадѣ, лишившей ихъ и важнѣйшихъ вспомогательныхъ матеріаловъ, и возможности содѣйствія въ работѣ со стороны какихъ бы то ни было частныхъ лицъ, кромѣ спеціально аккредитированныхъ министерствомъ. A la guerre comme à la guerre, и мы можемъ съ эстетической точки зрѣнія искренно восхищаться дипломатическимъ искусствомъ П. А. Столыпина, отдававшаго, согласно своей декларации, въ распоряженіе Думы «всѣ силы и средства правительства» въ видѣ поли-

*) *Р. Стурмъ*: „Бюджетъ“, Спб., 1907 г., стр. 159.

**) Засѣд. 13, стр. 864.

цейскихъ чиновъ, поставленныхъ у входа, чтобы не пропустить въ засѣданія коммиссій кн. Г. Е. Львова и профессоровъ Петражицкаго и Озерова. Для англійскаго парламента, какъ извѣстно, невозможно только одно—обратить мужчину въ женщину. П. А. Столыпинъ для русскаго парламента мечталъ достигнуть почти этого, предлагая въ своемъ классическомъ письмѣ къ предсѣдателю Думы для надобностей думскихъ коммиссій превращать указываемыхъ Думою лицъ въ нѣчто, если не женскаго, то, во всякомъ случаѣ, средняго рода, прикомандированное къ соотвѣтственному министерству.

Въ такой постановкѣ эта эпопея не имѣетъ прецедентовъ въ парламентской исторіи Запада *). Можно надѣяться, конечно, что съ наступленіемъ болѣе нормальныхъ временъ эта недостойная политическая игра отойдетъ въ область преданія, но для перваго дебюта она, конечно, существенно затруднила работу коммиссіи, огромное дѣло изученія русскаго бюджета. Надо однако понимать, что обычныя ежегодныя бюджетныя коммиссіи совершенно не могутъ брать на себя этой задачи во всемъ ея объемѣ. Для подготовки реформы нашего бюджета необходима одна, или вѣрнѣе цѣлый рядъ спеціальныхъ парламентскихъ коммиссій, организованныхъ или въ законодательномъ порядкѣ, или въ порядкѣ, указываемомъ регламентомъ; коммиссій, съ опредѣленнымъ уставомъ, точно обозначенными спеціальными цѣлями, съ опредѣленной компетенціей, на которую никто не могъ бы посягать, съ правомъ требовать всѣ нужные матеріалы, приглашать свидѣтелей для дачи показаній и экспертовъ для техническихъ справокъ,—однимъ словомъ, парламентскія коммиссіи западно-европейскаго типа, безъ которыхъ немыслима подготовка и постановка на очередь сколько-нибудь крупныхъ реформъ.

О такой парламентской коммиссіи для изученія бюджета, организованной въ законодательномъ порядкѣ, заходила уже рѣчь въ средѣ членовъ думской бюджетной коммиссіи, и постановка на очередь этого вопроса должна бы принадлежать ближайшему будущему.

Что касается движенія нашего обыкновеннаго расходнаго бюджета, то за послѣдніе годы онъ возрасталъ такимъ образомъ (въ милл. руб.).

Годы.	Израсходовано.	Увелич. сравн. съ предыд. год.	
1902 . . .	1.802,1	—	—
1903 . . .	1.883,0	+ 80,9	+4,5%
1904 . . .	1.906,8	+ 23,8	+1,3%
1905 . . .	1.925,2	+ 18,4	+1,0%
1906 **) . .	2.050,4	+125,2	+6,5%
1907***) . .	2.173,1	+122,7	+6,0%

*) См. статьи В. М. Гессена и М. Я. Острогорскаго въ газетѣ *Рѣчь* въ апрѣлѣ 1907 года.

**) По предварительнымъ свѣдѣніямъ.

***) По проекту росписи.

Расходы, сдерживавшіеся экономіей во время войны, съ окончаніемъ ея вновь стали возрастать.

По отдѣльнымъ вѣдомствамъ эти измѣненія идутъ въ такомъ порядкѣ.

	Увелич. противъ предыд. года.	
	1906 г.	1907 г.
Министерство финансовъ	+33,0	+50,7
Въ т. числѣ винная монополія .	*+ 6,5*	*+51,4*
Платежи по займамъ.	+28,2	+45,6
Министер. путей сообщенія . . .	+25,7	+28,2
Въ т. числѣ каз. жел. дор. . .	*+27,6*	*+28,8*
Министерство военное.	+ 0,1	+11,8
Главн. управленіе земледѣлія . .	+ 3,8	+10,3
Министерство внутрен. дѣлъ . .	+18,8	+ 6,9
Министерство народн. просвѣщенія	+ 1,3	+ 6,7

Наоборотъ, расходы по морскому министерству, какъ извѣстно, должны были уменьшиться: (—12,6 и —23,1 м. р.). Остальныя вѣдомства остались почти безъ перемѣнъ.

Этихъ измѣненій нельзя признать особенно значительными, исключая трехъ первыхъ рубрикъ, изъ которыхъ платежи по долгамъ—наслѣдіе войны, а остальныя—отрасли хозяйства, гдѣ расходы необходимы для полученія доходовъ. При выработкѣ новой росписи совѣтъ министровъ въ виду труднаго положенія государственнаго казначейства, по предложенію г. министра финансовъ, постановилъ, чтобы министры и главноуправляющіе приняли всѣ мѣры къ сокращенію государственныхъ расходовъ, «безотлагательно вошли бы въ соображеніе вопроса о томъ, какія изъ подвѣдомственныхъ имъ должностей или учрежденій могли бы подлежать упраздненію, какъ не представляющіяся безусловно необходимыми» и чтобы со стороны ихъ «были приняты всѣ мѣры къ сокращенію отпускавшихся уже по смѣтамъ ассигнованій хотя бы съ нѣкоторымъ ущербомъ въ менѣе важныхъ отрасляхъ дѣятельности вѣдомствъ. Въ частности должно быть обращено особое вниманіе на уменьшеніе строительныхъ расходовъ и на отсрочку строительныхъ и ремонтныхъ работъ» *). Такое стремленіе къ экономіи, конечно, вынуждено. Оно, повидимому, выполняется и на дѣлѣ, ибо по свѣдѣніямъ за 4 мѣсяца 1907 г. обыкновенныхъ расходовъ произведено всего только 615,8 мил. — на 87,5 мил. руб. меньше, чѣмъ за соотвѣтственный періодъ прошедшаго года.

Но не надо забывать, что подобная экономія можетъ имѣть лишь второстепенное значеніе, пока остаются въ прежнемъ видѣ самыя основы стараго расходнаго бюджета.

А расходный бюджетъ непосредственно связанъ со всей системой управленія. Та часть его, которая касается содержанія административныхъ учрежденій, можетъ быть кореннымъ образомъ реформирована лишь

*) Выс. утвержд. 19 сентября 1906 г. особый журналъ совѣта министровъ.

путемъ ослабленія централизма, перенесенія цѣлаго ряда функцій, гипертрофирующихъ административную іерархію, на органы мѣстнаго самоуправленія. Только при этомъ могутъ быть реформированы и существующіе штаты государственныхъ учрежденій.

Другая часть бюджета—расходы хозяйственно-операціонные—можетъ быть приведена въ состояніе дѣйствительной бережливости и хозяйственности только путемъ радикальной реформы государственнаго контроля и пересмотра архаическихъ узаконеній, опредѣляющихъ различныя нормы, установленныя для хозяйственныхъ операцій и системы подрядовъ и поставокъ для казны.

Но за всѣмъ тѣмъ нашъ расходный бюджетъ отнюдь не можетъ остановиться въ своемъ ростѣ. Напротивъ, давно назрѣвшая необходимость культурныхъ реформъ, политики дѣйствительнаго развитія производительныхъ силъ страны, должна требовать огромныхъ затратъ.

Расшатанное желѣзно-дорожное хозяйство по послѣднимъ даннымъ министерства путей сообщенія требуетъ для своего обновленія затраты до 916 м. р. Докладъ предсѣдателя бюджетной коммиссіи Государственной Думы о нуждахъ водныхъ путей содержитъ въ себѣ программу ихъ развитія съ разсчетомъ на 400 мил. руб. Планъ системы народнаго просвѣщенія въ развитомъ видѣ можетъ быть осуществленъ не иначе какъ съ затратами сотенъ мил. руб. ежегодно. Новая судостроительная программа имѣетъ дѣло съ милліардомъ.

Крупная аграрная реформа требовала бы еще бо̀льшихъ средствъ. И такъ въ каждой отрасли государственнаго хозяйства управленія и соціальнаго законодательства. Въ виду всего этого можно говорить о сокращеніи бюджета, конечно, лишь въ томъ смыслѣ, чтобы этимъ открывалась возможность новаго и еще гораздо болѣе сильнаго его расширенія въ другихъ направленіяхъ, подъ контролемъ представительнаго учрежденія.

IV.

Посильно ли для Россіи поднять на себя все это бремя? Безъ этихъ огромныхъ затратъ ея обновленіе немыслимо. Между тѣмъ министръ финансовъ рисовалъ положеніе госуд. хозяйства годъ тому назадъ въ весьма мрачныхъ, на нашъ взглядъ преувеличенно мрачныхъ, краскахъ *).

*) „Состояніе русскаго государства грозитъ самыми тяжелыми осложненіями и въ случаѣ продолженія переживаемаго нашимъ отечествомъ поистинѣ смутнаго времени, можетъ не хватить средствъ даже на совершенно неотложныя потребности... Измѣненіе политическаго положенія обязываетъ Россію къ усиленію вооруженныхъ силъ на Дальнемъ Востокѣ, къ преобразованію арміи, къ обновленію ея матеріальной части и къ выполненію въ ближайшемъ будущемъ обширной судостроительной программы. Въ виду изложеннаго сведеніе росписи на 1907 годъ представляетъ величайшія трудности. Съ другой стороны, послѣдній заемъ 1906 года былъ заключенъ съ величайшими затрудненіями и на весьма невыгодныхъ условіяхъ. Однако, несмо-

На приведенной въ выноскѣ характеристикѣ отразилась, конечно, неизбѣжная борьба министра финансовъ съ притязаніями вѣдомствъ. Трудность положенія заключается не въ финансовомъ кризисѣ страны, а въ неумѣніи правительства, поставленнаго между Сциллой реакціи и Харибтой анархіи, справиться съ возложенною на него исторіей дѣйствительно колоссальной задачей и въ развившихся отсюда всеобщемъ недовѣріи и неувѣренности. Для неотложныхъ расходовъ и преобразованій необходимы огромныя средства, существенно необходимы крупные внѣшніе займы, а угнетенное состояніе общественной психики и беззастѣнчивый разгулъ реакціи преграждаютъ выходъ изъ финансоваго тупика, въ который заведено наше отечество. И вмѣсто рѣшительнаго и быстраго обновленія его можно предвидѣть лишь медленный и тягостный процессъ постепеннаго выздоровленія трудно-больного.

Реформа расходнаго бюджета, сказали мы, есть оборотная сторона совокупности всѣхъ реформъ во всѣхъ областяхъ государственной жизни. Въ отношеніи къ задачѣ парламентскихъ бюджетныхъ коммиссій наша мысль здѣсь заключается въ томъ, что если реформа расходнаго бюджета въ существѣ своемъ можетъ быть лишь производнымъ результатомъ преобразованій иного порядка, то и ежегодная работа бюджетныхъ коммиссій парламентскихъ учрежденій сама по себѣ можетъ быть лишь палліативною, даже внѣ зависимости отъ тѣхъ стѣснительныхъ условій, въ какихъ эта работа протекала для бюджетной коммиссіи второй Думы.

Для иллюстраціи результатовъ работы этой послѣдней мы можемъ взять два изъ ея докладовъ—одинъ уже цитированный выше, интересный, разработанный спеціалистомъ-теоретикомъ докладъ подкоммиссіи по министерству иностранныхъ дѣлъ—вѣдомству, гдѣ главную, почти исключительную роль играетъ содержаніе учрежденій и лицъ, другой—по смѣтѣ, гдѣ доминирующее значеніе имѣютъ хозяйственно-операціонные расходы—по главному управленію неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей.

Небольшая смѣта министерства иностранныхъ дѣлъ опредѣлена на 1907 г. въ размѣрахъ 6-ти съ небольшимъ милл. руб.

тря на значительность занятой суммы, выручка отъ займа недостаточна для полнаго покрытія дефицита за 1905 годъ; заключеніе же новаго займа въ 1906—1907 гг. какъ за границей, такъ и внутри страны является для насъ недоступнымъ, какъ по общимъ условіямъ денежнаго рынка, такъ и въ особенности по неопредѣленности нашего внутренняго положенія... Поэтому единственнымъ средствомъ является уменьшеніе всѣхъ расходовъ до такихъ предѣловъ, чтобы обыкновенными доходами были покрыты какъ всѣ обыкновенные, такъ въ предѣлахъ возможнаго и чрезвычайные расходы будущаго года. Для этой цѣли необходимо не только отказаться отъ всякаго увеличенія кредитовъ противъ росписи 1906 года, за исключеніемъ случаевъ безусловной неотложности, но и подвергнуть пересмотру въ цѣляхъ самаго рѣшительнаго сокращенія расходы всѣхъ вѣдомствъ“ (см. цитированный выше особый журналъ совѣта министровъ 15 августа 1906 г., Высоч. утв. 19 сентября).

Изъ этой общей суммы составляютъ:

Кредиты «подзаконные» («забронированные»). .	4.924,895 р.	=79,3%
» смѣтные (не основанные на законахъ, штатахъ, Высоч. повел. и проч.). .	1.017,515 »	=16,4%
» основанные на узаконеніяхъ, изданныхъ послѣ открытія первой Думы *) . .	127,150 »	= 2,0%
» условные	142,867 »	= 2,3%

Какъ мы видимъ, въ этой отрасли Дума сколько-нибудь свободно могла распорядиться лишь $^1/_5$ всей суммы кредитовъ—$^4/_5$ оказались «забронированными».

По провѣркѣ массы титуловъ, на которыхъ основывались эти послѣднія назначенія, нѣкоторые изъ нихъ, однако, оказались вызывающими сомнѣнія съ точки зрѣнія какъ права, такъ и цѣлесообразности.

1. Содержаніе гражданскаго агента въ Македоніи (Всеп. докл. 12 іюля 1905 г.) 26,820 р.—Оказалось, что въ упоминаемомъ докладѣ сумма испрошена лишь временно на одинъ 1906 годъ.

2. Ассигнованіе на помощника секретаря посольства въ Берлинѣ (Всеп. докл. 7 мая 1891 г.) 3,000.—Ассигнованіе также было временное по случаю тогдашняго перерыва дипломатическихъ сношеній съ Болгаріей, и возложенія сношеній съ нею на германское министерство иностранныхъ дѣлъ. Съ тѣхъ поръ должность 11-й годъ существуетъ вопреки точному смыслу Высочайшаго повелѣнія, на которомъ она якобы основывается.

3. Личная прибавка тайному совѣтнику Мартенсу (Всеп. докл. 5 мая 1905 г.) 2,500 р. «за занятія по разработкѣ важнѣйшихъ вопросовъ международнаго права». Оказалось, что т. с. Мартенсъ за эти занятія получаетъ дважды: одинъ разъ 2,500, а другой 1,500 руб., на что не сдѣлано было ссылки при испрошеніи Всеп. доклада **).

4. Кредитъ на наемъ дома для церкви въ Лондонѣ (Всеп. докл. гос. канцлера 13 ноября 1856 г.) 662 р. Докладъ касался продленія контракта на 36 лѣтъ, стало быть, съ конца 1892 г., въ теченіе 14 лѣтъ, расходъ производится внѣзаконно.

5. Кредитъ на содержаніе въ училищахъ воспитываемыхъ въ Россіи южныхъ славянъ (Всеп. докл. 19 января и 3 ноября 1857 г.) 3,500 р. Въ обоихъ докладахъ говорится, что расходъ не долженъ ассигновываться изъ особыхъ средствъ государственнаго казначейства, а только изъ остатковъ отъ смѣты по министерству иностранныхъ дѣлъ.

*) Такіе кредиты, конечно, нуждаются въ апробаціи Думы, но въ смѣтѣ они скрыты въ числѣ другихъ „подзаконныхъ“ кредитовъ.

**) Лично намъ, впрочемъ, представляется допустимымъ назначеніе двойного содержанія за сугубо важныя „занятія проф. Мартенса по разработкѣ вопросовъ международнаго права“. Жаль только, что онъ въ своей извѣстной статьѣ въ *Times*, провоцировавшей нарушеніе избирательнаго закона, не упоминалъ, что получаетъ субсидію отъ русскаго правительства, а заявлялъ себя совершенно частнымъ человѣкомъ.

6. Мелкія пособія славянамъ (Всеп. докл. 21 августа 1863 г.) 1,500 р. Ассигнованіе должно было производиться изъ суммъ кредитовъ, нынѣ закрытыхъ.

7. Награды и пособія чинамъ министерства (Всеп. докл. 12 іюня 1856 г.) 2,000 р. Въ докладѣ также говорится объ ассигнованіи изъ остатковъ отъ смѣтныхъ суммъ министерства. Вотъ образчикъ кропотливой работы по провѣркѣ основаній кредитовъ, раскрытія мелочныхъ неправильностей, на которыя десятки лѣтъ никто не обращалъ вниманія—хотя это прямая функція государственнаго контроля. Впрочемъ, въ данномъ случаѣ большинство отмѣченныхъ неправильностей свидѣтельствуетъ лишь о бюрократической неряшливости и канцелярской халатности, а не о какихъ-либо умышленныхъ злоупотребленіяхъ.

Всѣ правильно мотивированные «подзаконные» кредиты подкоммиссія должна была признать, но для освѣщенія ихъ не только съ точки зрѣнія законности, а и со стороны ихъ цѣлесообразности она выработала рядъ вопросныхъ пунктовъ министерству, отвѣтить на которые послѣднее изъявило согласіе.

Главные пункты этихъ вопросовъ таковы: болѣе правильная постановка работы въ центральныхъ учрежденіяхъ; реорганизація учебнаго отдѣленія восточныхъ языковъ; сокращеніе штатовъ на такъ называемыхъ «чиновниковъ особыхъ порученій» при генералъ-губернаторахъ; сокращеніе расходовъ на телеграфныя сношенія и необычайно большихъ кредитовъ на «путевое довольствіе»; реформа вопроса объ изданіяхъ министерства; сокращеніе «секретныхъ расходовъ»; уменьшеніе необычайно крупныхъ жалованій, получаемыхъ послами—главный изъ расходовъ смѣты *). замѣна кое гдѣ пословъ—посланниками и сокращеніе ненужныхъ дипломатическихъ и консульскихъ постовъ, реформа церковныхъ учрежденій при посольствахъ и миссіяхъ; экономія въ расходахъ на наемъ и содержаніе помѣщеній и, наконецъ, реформа вопроса о нештатныхъ агентахъ. Для образца разработки этихъ вопросовъ докладъ приводитъ любопытныя соображенія о реформѣ штатовъ церквей при посольствахъ и миссіяхъ. На нихъ тратится до 270 тыс. руб. въ годъ и не говоря о высотѣ и несоразмѣрности большинства этихъ ассигнованій, здѣсь попадаются курьезы вродѣ «придворныхъ» церквей въ Лондонѣ и Штутгартѣ (при чьихъ дворахъ и не упразднены ли уже давно эти дворы?) Надъ гробницами разныхъ особъ

*) Нѣкоторые изъ пословъ получаютъ по 75 тыс., большинство по 60 тыс., должность посланника въ Дрезденѣ можетъ быть безъ всякаго ущерба для дѣла замѣнена должностью министра резидента, и если должность посланника въ Мексикѣ уже десятки лѣтъ можетъ быть исполняема повѣреннымъ въ дѣлахъ (сбереженіе 24,600 р. въ годъ), то возникаетъ вопросъ, для чего нужны посланники въ Рio-Жанейро, въ Лиссабонѣ и Штутгартѣ и министръ резидентъ въ Абиссиніи? Что дѣлаютъ министры-резиденты въ Карлсруэ и Дармштадтѣ? Для чего существуетъ вице-консулъ въ Катаньѣ, взимающій 90 р. консульскихъ пошлинъ въ годъ, а тратящій на одну только переписку (?) 750 р. въ годъ? (Докладъ, стр. 47.)

стоитъ 4 церкви (въ Веймарѣ, Гаагѣ, Висбаденѣ и Иромѣ (?), на содержаніе которыхъ тратится 33,600 р. ежегодно и т. д.

Что касается 1.017 тыс. «смѣтныхъ» кредитовъ, то они исчислены по среднимъ расходамъ за предшествующіе годы, по большей части за три года, иногда за пятилѣтіе. Это обычный установившійся въ нашихъ смѣтахъ способъ опредѣленія «нештатныхъ» расходовъ. Опирается онъ не на законъ, а на обычай, санкціонированный между прочимъ Выс. утв. журналомъ деп. гос. экономіи 19 ноября 1898 г. Здѣсь сказано по поводу частнаго случая: «со своей стороны, департаментъ не могъ не раздѣлить заключенія финансоваго и контрольнаго вѣдомствъ о томъ, что разсматриваемый кредитъ, *какъ и всѣ назначенія нештатнаго характера*, долженъ опредѣляться *по силѣ дѣйствующаго смѣтнаго законодательства* по соображенію съ дѣйствительными издержками за предшествующее время».

Въ дѣйствительности дѣйствующее смѣтное законодательство, конечно, не закрѣпляетъ такого техническаго пріема никакою обязательной нормой, и такъ какъ мотивировка, ссылающаяся лишь «на примѣръ прежнихъ лѣтъ», нисколько не выясняетъ дѣйствительной цѣлесообразности даннаго размѣра расходовъ (напр., 370 тыс. «разъѣздныхъ»), то подкоммиссія затребовала отъ министерства подробныя свѣдѣнія по существу дѣла. Какъ отнеслось къ этому министерство—намъ неизвѣстно.

Два изъ условныхъ кредитовъ коммиссія одобрила, третій (на учрежденіе консульствъ въ Манджуріи) постановила сократить и предложить министру войти съ особымъ представленіемъ о такомъ сокращеніи общихъ штатовъ, которое позволило бы покрыть весь расходъ на штаты консульствъ въ Манджуріи (по представленію министерства 121,600 р., по заключенію подкоммиссіи 110,350 р. въ годъ) безъ новаго обремененія работы государственнаго казначейства.

Вотъ образчикъ работы одной изъ подкоммиссій бюджетной коммиссіи.

По главному управленію неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей, результаты работы бюджетной коммиссіи таковы. Предположено:

1. Исключить кредиты на незамѣщенныя должности по центральному управленію . 12,700 р.
2. Сократить расходъ на мѣстный акцизный надзоръ (по разсчету на второе полугодіе) на . . . . . 500,000 »
3. Возбудить вопросъ объ упраздненіи корчемной стражи и особыхъ чиновниковъ министерства финансовъ по вывозу за границу предметовъ, обложенныхъ акцизомъ . . . . . .
4. Сократить вооруженіе сидѣльцевъ винныхъ лавокъ на . . . . . 37,000 »
5. Пересмотрѣть законъ о пособіяхъ Александровскому комитету о раненыхъ

	(646 тыс. руб.) изъ доходовъ главнаго управленія (вопросъ поднятъ былъ уже раньше министерствомъ финансовъ, но рѣшенъ въ Государственномъ Совѣтѣ отрицательно по настоянію великаго князя Михаила Николаевича)		
6.	Сохранить кредитъ на ежегодныя награды и пособія служащимъ по казенной продажѣ питей только для рабочихъ и низшихъ служащихъ и поэтому сократить кредитъ на		1.000,000 р.
7.	Предполагаемое вѣдомствомъ увеличеніе расхода на оплату личнаго состава служащихъ въ винныхъ лавкахъ (1.500,000 р.) сократить до	750,000 р.	—
8.	Сократить число химическихъ лабораторій съ трехъ до одной (вмѣсто 116,800 р.) .		?
9.	Пересмотрѣть вопросъ о системѣ заготовки спирта, въ виду полной неудовлетворительности современной системы разверстки (128,9 мил. руб.)		
10.	Увеличить дополнительный кредитъ на заготовку спирта, вмѣсто испрашиваемыхъ 8.790,000 на	3.910,000 р.	
	а на перевозку вмѣсто 948,000 на . .	474,000 »	
11.	Впредь до пересмотра вопроса объ упраздненіи попечительствъ о народной трезвости и передачи ихъ земствамъ и городамъ сократить кредитъ на		500,000 »
12.	Пересмотрѣть узаконенія о безакцизныхъ отчисленіяхъ, а выдачу премій за вывозъ спирта за границу предложить пріостановить безотлагательно		
13.	Въ виду отсутствія особаго представленія исключить временно кредитъ на вознагражденіе забайкальскому казачьему войску, за ущербъ бл. введенію казенной продажи питей (268 т. р.)		
14.	Уплату за право пропинаціи, какъ основанную на сомнительныхъ данныхъ, отсрочить до пересмотра вопроса объ отмѣнѣ существующаго закона		3.300,000 »

Такимъ образомъ въ результатѣ работы коммиссіи смѣта должна была бы сократиться на 5.350 тыс. руб. Одобренное же коммиссіей увеличеніе

ея на 5 мил. руб. въ разсчетѣ на увеличеніе потребленія компенсировалось бы соотвѣтственнымъ увеличеніемъ доходовъ.

Нѣкоторыя проектированныя коммиссіей мѣры врядъ ли можно признать цѣлесообразными (наприм., упраздненіе корчемной стражи). Первый пересмотръ смѣтъ парламентской коммиссіей, кромѣ непосредственныхъ сокращеній нѣкоторыхъ кредитовъ, послужилъ, какъ мы видимъ, къ выдѣленію ряда крупныхъ и мелкихъ вопросовъ, изученіе которыхъ въ трудахъ будущихъ коммиссій поведетъ, конечно, къ постановкѣ на очередь ряда бюджетныхъ реформъ. Таковъ въ разсматриваемой смѣтѣ центральный вопросъ о способахъ заготовленія спирта (расходъ въ 129 милл. руб.), о попечительствахъ трезвости и т. д.

Общій цифровой результатъ сокращеній и измѣненій кредитовъ по проектамъ бюджетной коммиссіи можетъ быть опредѣленъ лишь по выходѣ въ свѣтъ предположеннаго частнаго своднаго изданія докладовъ ея.

По Выс. утв. въ началѣ августа положенію Совѣта министровъ вѣдомствамъ «вмѣнено въ неуклонную обязанность при выполненіи смѣтныхъ работъ принять въ соображеніе замѣчанія, сдѣланныя въ бюджетной коммиссіи Государственной Думы и въ финансовой коммиссіи Государственнаго Совѣта съ ихъ отдѣлами и подкоммиссіями».

Только что сказанное относится къ смѣтамъ будущаго года, хотя можно предполагать, что и для текущаго бюджета работа коммиссій законодательныхъ учрежденій не останется вполнѣ безплодной.

Но въ результатѣ роспуска второй Думы Россія цѣлый годъ, и даже болѣе, обречена жить изъ мѣсяца въ мѣсяцъ на основаніи «временныхъ кредитовъ».

Теперешнее положеніе цѣликомъ отдаетъ распоряженіе кредитами въ руки министерства, лишая страну даже той гарантіи, какую представляло раньше разсмотрѣніе росписи Государственнымъ Совѣтомъ. При двусмысленности редакціи 116 ст. осн. зак. возникаютъ опасенія, что Совѣтъ министровъ, подъ тѣмъ или инымъ давленіемъ, иногда можетъ счесть себя въ правѣ руководствоваться не предѣлами отдѣльныхъ параграфовъ смѣты 1906 г., а передвигать кредиты безъ стѣсненія, руководствуясь лишь «общей совокупностью» временныхъ кредитовъ, которая не должна превышать $^1/_{12}$ росписи 1906 г. въ мѣсяцъ. Система временныхъ кредитовъ представляетъ огромныя техническія неудобства для самихъ вѣдомствъ, и въ то же время, по выраженію извѣстнаго французскаго министра финансовъ барона Louis, «она дѣлаетъ въ нѣкоторомъ родѣ иллюзорнымъ конституціонный контроль палатъ надъ государственными расходами» *).

Докладъ г. Коковцева Совѣту министровъ (см. цитированный журналъ Совѣта министровъ) указываетъ, что «статьѣ 116 основныхъ законовъ, имѣющей характеръ исключенія изъ общаго законодательнаго правила, можетъ быть придаваемо только ограничительное толкованіе». Поэтому въ

*) *Стурмъ*: „Бюджетъ“, стр. 276.

въ росписи 1906 г. (лежащей въ основаніи временныхъ кредитовъ)» подлежатъ сохраненію лишь тѣ расходы, пріостановленіе которыхъ невозможно безъ нарушенія государственныхъ интересовъ и правъ кредиторовъ казны; съ другой стороны, должны быть исключены, конечно, всѣ расходы, надобность въ которыхъ миновала, также всѣ временныя ассигнованія. Равнымъ образомъ не должны быть открываемы кредиты на новыя работы и предпріятія, не утвержденныя въ порядкѣ законодательномъ. Увеличеніе же ассигнованныхъ по росписи 1906 г. кредитовъ можетъ быть допущено лишь на основаніи послѣдовавшихъ послѣ ея утвержденія узаконеній».

Сила обстоятельствъ видимо заставляетъ наше министерство быть весьма сдержаннымъ въ расходахъ, но нѣтъ никакой гарантіи въ томъ, что, съ согласія Думы или вопреки ея волѣ, реакція не навяжетъ странѣ, наприм., какую-нибудь грандіозную судостроительную программу для немедленнаго ея осуществленія во что бы то ни стало. Если въ принципѣ нельзя быть противъ возрожденія нашего флота, гибель котораго была едва ли не наиболѣе болѣзненнымъ ударомъ за всю минувшую войну; флота, который существенно необходимъ для защиты нашихъ тихоокеанскихъ окраинъ,—то вопросы о способахъ выполненія этого плана, о своевременности его, о коренномъ преобразованіи морского вѣдомства, на отвѣтственности котораго цѣликомъ лежитъ гибель тихоокеанскихъ эскадръ, всѣ эти вопросы должны быть разрѣшены не самовластными и безотвѣтственными сферами, а представителями населенія, каковы бы ни были способы ихъ избранія.

Между тѣмъ не такъ давно сообщалось, что на основаніи статьи о временныхъ кредитахъ уже положено начало новому судостроенію ассигнованіемъ условнаго кредита въ 2.700,000 р. по смѣтѣ морского вѣдомства на 1906 годъ, и отпускомъ 31 милл. ежегодно на то же дѣло въ ближайшіе годы, хотя на послѣдній расходъ правительство, повидимому, разсчитываетъ получить одобреніе Думы, созванной по новому закону.

Но кромѣ этихъ дѣйствительныхъ или только возможныхъ злоупотребленій, въ сущности, политическаго характера, бюджетная неурядица создаетъ на каждомъ шагу рядъ чисто дѣловыхъ затрудненій и неудобствъ какъ для вѣдомствъ, такъ и для обывателей, тормозя осуществленіе давно назрѣвшихъ потребностей, нарушая нормальный ходъ хозяйственной жизни и чѣмъ дальше отъ центра—тѣмъ больше.

Въ такое необычное положеніе попалъ бюджетъ 1907 года. Но даже кратковременное соприкосновеніе его съ народнымъ представительствомъ все же оставило, повидимому, слѣдъ, который не долженъ заглохнуть. Общественныя силы получили доступъ къ изученію дѣла, донынѣ скрытаго отъ ихъ взоровъ, и, несмотря на всѣ стѣсненія, сдѣлали многое. Помимо практическихъ результатовъ, въ видѣ нѣкоторыхъ сокращеній ненужныхъ расходовъ, начинаетъ опредѣляться рядъ бюджетныхъ узаконеній, подлежащихъ пересмотру и отмѣнѣ.

Донынѣ общественное мнѣніе о нихъ въ большинствѣ случаевъ почти

не знало и потому не могло настаивать на необходимыхъ реформахъ съ достаточною опредѣленностью.

Между прочимъ, сколько извѣстно, благодаря думскимъ преніямъ достигнуто было согласіе представителей вѣдомства Императрицы Маріи подчиниться общимъ узаконеніямъ въ обсужденіи его смѣты и контролѣ его расходовъ. По послѣднему отчету особаго контроля этого вѣдомства (за 1904 годъ) бюджетъ его опредѣляется по доходамъ въ 24.191,766 руб., по расходамъ — въ 23.114,216 руб. Эти суммы донынѣ не включались въ общую роспись и не подлежали ни ревизіи государственнаго контроля, ни обсужденію законодательныхъ установленій. Есть свѣдѣнія—хотя о достовѣрности ихъ трудно судить — о подчиненіи гос. контролю также удѣльнаго вѣдомства и тѣхъ отраслей управленія св. Синода, которыя теперь изъяты отъ общей отчетности.

Если эти извѣстія вѣрны хотя бы отчасти—и то уже реальный успѣхъ—въ денежномъ отношеніи, быть можетъ, скромный, но важный принципіально, въ смыслѣ сокращенія типичныхъ для стараго порядка привилегированныхъ учрежденій и усиленія общественнаго контроля. А вѣдь въ этомъ основная задача народнаго представительства, и область его бюджетной работы, какъ ни ограждена она полицейскими рогатками, скрываетъ въ себѣ особыя специфическія свойства воздѣйствія на власть, совершенно не совпадающія съ формальными поставленными ей рамками.

Именно благодаря этимъ особымъ свойствамъ бюджетной работы мы и позволяемъ себѣ надѣяться, что даже переломъ 3 іюня не отразится особенно замѣтно на преемственности ея, и отъ наступающаго года и новаго представительства, которое, быть можетъ, уже нельзя будетъ назвать народнымъ, нужно будетъ ждать дальнѣйшихъ шаговъ въ дѣлѣ расширенія общественнаго контроля какъ надъ поступающими въ распоряженіе власти средствами, такъ и надъ самими учрежденіями и властями, ими распоряжающимися.